

Vergaderjaar 2018–2019

35 225

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet in verband met de herziening van het beslag- en executierecht

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 11 september 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet in verband met de herziening van het beslag- en executierecht (hierna: het wetsvoorstel). Zij zijn van mening, zoals ook in de memorie van toelichting staat, dat het basisbeginsel in ons rechtsverkeer is dat mensen die financiële verplichtingen aangaan deze moeten nakomen. Belofte maakt schuld. Uiteraard zijn er tal van uitzonderingen op dit basisbeginsel, zoals de beslagvrije voet. Zij vinden dit te rechtvaardigen, zolang rekening wordt gehouden met de belangen van zowel schuldenaren als schuldeisers en het basisbeginsel niet volledig uit het oog wordt verloren. De aan het woord zijnde leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zien hierin verschillende belangrijke en nuttige verbeteringen van het beslag- en executierecht. Schulden zijn een hardnekkig probleem in Nederland dat lastig te bestrijden is. Daarbij moet ook gekeken worden naar de overheid als schuldeiser, zo menen de aan het woord zijnde leden. Ook een herziening van het beslag- en executierecht zoals wordt voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, kan een bijdrage leveren aan het oplossen van de schuldenproblematiek. De voornoemde leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstellingen en in het bijzonder die van het voorkomen dat een schuldenaar door het beslag niet meer in zijn bestaansminimum kan voorzien. Het wetsvoorstel geeft handvatten teneinde escalatie te voorkomen en de schuldenaar efficiënter zijn financiële positie te laten verbeteren. Niettemin hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden oordelen in het algemeen positief over de voorgestelde herziening van het beslag- en executierecht en onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel teneinde te voorkomen dat een schuldenaar door het beslag niet meer in zijn bestaansminimum kan voorzien, het beslag- en executierecht efficiënter en eenvoudiger te maken en te voorkomen dat een beslag puur als pressiemiddel wordt gebruikt. Evenwel hebben de voorgenoemde leden toch nog enkele vragen hierover.

2. Context

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot stand is gekomen en dat het valt onder de Brede Schuldenaanpak. Ook wordt aandacht besteed aan de rol van de overheid als schuldeiser, zo lezen deze leden met instemming. Zij vragen de regering, naar aanleiding van de vereenvoudiging van de beslagvrije voet die per 2021 in gaat, of de Belastingdienst begonnen is met het standaard vooraf toepassen van de beslagvrije voet bij een overheidsvordering en bij een dwangvordering toeslagen.

3. Uitgangspunt 1: betere borging bestaansminimum schuldenaren

3.1 Bestaansminimum / primaire levensbehoeften / leefgeld

De leden van de VVD-fractie merken op dat het eerste uitgangspunt van het wetsvoorstel gaat over het bestaansminimum van schuldenaren. In dat kader wordt het bankbeslag geïntroduceerd. Deze leden begrijpen dat momenteel per geval wordt bekeken of de beslagvrije voet moet worden toegepast bij een bankbeslag of niet. Kan de regering uitleggen waarom zij dit onwenselijk vindt? Is een casuïstische benadering juist niet beter? Zijn er andere landen die een soortgelijke regeling voor bankbeslag kennen zoals de regering nu voorstelt? Zo ja, welke landen? Hoe functioneert het daar? Is erover nagedacht het bankbeslag alleen te laten gelden voor executoriaal beslag en niet voor conservatoir beslag? De eerste vorm is immers definitiever, dat kan een betere bescherming van schuldenaren rechtvaardigen. Kan de regering daar haar licht over laten schijnen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het NIBUD en de Landelijke Cliëntenraad aandringen op het hanteren van een eenduidig gedefinieerd begrip van het bestaansminimum. De voorgenoemde leden vragen de regering in te gaan op de onderliggende vraag van met name het NIBUD wat precies wordt verstaan onder het bestaansminimum. Ziet de regering het bestaansminimum veranderen in de loop van de tijd, of is dit een vast gegeven?

De leden van de SP-fractie erkennen het belang van de voorgestelde regeling ook bij bankbeslag rekening te houden met de beslagvrije voet, zodat schuldenaren altijd kunnen beschikken over het bestaansminimum. Dit wetsvoorstel geeft meer duidelijkheid, eenduidigheid en betere richtlijnen voor alle partijen, voor schuldeisers, deurwaarders, als ook

werkgevers indien loonbeslag dient te worden uitgevoerd en voor banken bij bankbeslag. De voorgenomde leden vragen echter wel een verduidelijking van de term bestaansminimum. In de verschillende artikelen worden de termen noodzakelijk bestaansminimum, levensonderhoud, primaire levensbehoeften, leefgeld en menswaardig bestaansminimum naast en door elkaar gebruikt. Kan helder en duidelijk worden uitgelegd wat onder bestaansminimum wordt verstaan? Verder vragen deze leden of het klopt dat op zaken zoals de kinderbijslag, bijzondere bijstand, kinderalimentatie, en de verschillende toeslagen geen normaal beslag kan worden gelegd, maar wel bankbeslag. Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

3.2.1. Beslagvrij bedrag bij bankbeslag

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering wil voorkomen dat de reeds bestaande systematiek van een beslagvrije voet wordt doorkruist doordat beslag wordt gelegd op de bankrekening van de schuldenaar. Onderhavig wetsvoorstel regelt daartoe een beslagvrij bedrag bij bankbeslag, opdat de schuldenaar in zijn levensonderhoud kan blijven voorzien. De aan het woord zijnde leden zijn over dit wetsvoorstel op zich positief gestemd en begrijpen ook dat aansluiting is gezocht bij het door de regering aangehaalde arrest van het Hof 's-Hertogenbosch van 21 april 2015 (ECLI:NL:GHSE2015:1496, r.o. 3.7.3). Wel geldt dat het non peius-beginsel banken beschermt in hun bevoegdheid om hypotheekverplichtingen van een schuldenaar met het creditsaldo op een bankrekening van diezelfde schuldenaar te kunnen verrekenen. Klopt het dat een bank met dit wetsvoorstel vóór beslaglegging nog wel mag verrekenen, maar daarna niet meer? Kan de regering toelichten hoe deze voorgestelde regeling zich verhoudt tot het non peius-beginsel in dergelijke gevallen? Wat zou volgens de regering op basis van dit wetsvoorstel de geëigende weg zijn voor banken om in dergelijke gevallen de hypothecaire betalingsverplichtingen aan de bank voldaan te zien? Deelt de regering de mening dat het in elk geval niet zo zou moeten zijn dat banken op enigerlei wijze de systematiek van de beslagvrije voet (het beslagvrije bedrag) kunnen omzeilen waardoor de schuldenaar alsnog onder het bestaansminimum terecht komt?

De leden van de SP-fractie vragen of er naast één bankrekening ook tegelijkertijd beslag gelegd mag worden op de spaarrekening van de schuldenaar en de rekening van zijn minderjarige kinderen. Hoe moet worden gehandeld als verschillende toeslagen al worden ingehouden zoals huur-, zorg-, kinderopvangtoeslag.? Klopt het dat het verbod op verrekenen van lopende verplichtingen tot gevolg kan hebben dat banken de maandelijkse hypothecaire lasten niet mogen afschrijven van de rekening courant? Waarom is er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen te beschrijven dat de lopende hypothecaire verplichtingen altijd kunnen worden afgeschreven teneinde verdere problemen, waaronder executoriale verkoop, te voorkomen?

Kan, zo vragen deze leden, worden verduidelijkt hoe zal worden omgegaan met zaken waarin personen zijn getrouwd in beperkte gemeenschap? Wat is voor beslag vatbaar als het een schuld van vóór het huwelijk betreft en hoe om te gaan met een erfenis, die de partner van een schuldenaar ontvangt?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie aandacht voor mensen met een licht verstandelijke beperking en laaggeletterden met (dreigende) financiële problemen. Is de regering bereid voor deze personen in de wet op te nemen dat schuldeisers steeds persoonlijk contact (niet per brief) dienen te onderhouden met de schuldenaar voordat kan worden overgegaan tot het leggen van beslag? Zo nee, waarom niet?

3.2.2 Voorgestelde regeling

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met het nieuwe artikel 475a gekozen is voor vaste bedragen afhankelijk van de leefsituatie van de schuldenaar waarop bij bankbeslag geen beslag kan worden gelegd. De bedragen komen overeen met het maximum dat de beslagvrije voet kan bedragen. Zij zijn zich ervan bewust dat met de keuze voor een vast bedrag altijd sprake is van een arbitraire grens die wordt getrokken. Deze leden vragen de regering echter wel in te gaan op het gebrek aan onderscheid dat gemaakt wordt qua beslagvrij bedrag bij bankverslag in het geval sprake is van meer kinderen. Ziet de regering dat een gezin met bijvoorbeeld vijf of meer kinderen een andere bestaansminimum kent dan een gezin met één kind? Ook vragen de aan het woord zijnde leden of in de toekomst rekening wordt gehouden met een indexatie van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat per leefsituatie voor een vast bedrag wordt gekozen als beslagvrij bedrag bij bankbeslag. Deze leden vragen de regering of dit bedrag per bank(rekening) zal gelden? Zo ja, kan dit betekenen dat een schuldenaar bij vier verschillende banken geld kan stallen en op deze manier over een viervoudig bedrag beslagvrij kan beschikken? Is dit wenselijk?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de deurwaarder ook nieuwe bevoegdheden krijgt, waaronder de bevoegdheid aan een schuldenaar te vragen waar hij of zij bankiert. Betreft het dan enkel de bank waar de schuldenaar een rekening houdt, of is de schuldenaar verplicht alle banken te noemen waar hij of zij bankiert, bijvoorbeeld ook de bank waar de schuldenaar een hypotheek heeft? Ook krijgt de deurwaarder de bevoegdheid voorafgaand aan de beslaglegging aan banken te vragen of de schuldenaar bij hen een bankrekening aanhoudt. Deze leden vragen waarom niet gekozen is deurwaarders toegang te geven tot het verwijzingsportaal bankgegevens zodat de deurwaarder niet langs elke bank moet om te kijken of de schuldenaar daar bankiert. Verder vragen deze leden of de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) wel ruimte geeft voor de uitzondering die het mogelijk maakt dat banken de schuldenaar pas op de hoogte mogen stellen dat zij gegevens hebben verstrekt aan de deurwaarder nadat het beslag is gelegd, zoals is opgenomen in het voorgestelde artikel 475aa. Zo ja, op welke uitzonderingsgrond van artikel 23 AVG baseert de regering zich? Hoe wordt er zorg voor gedragen dat deurwaarders de verstrekte gegevens na beslaglegging vernietigen?

De leden van de D66-fractie vermoeden dat de invoering van beslagvrije bedragen per kalendermaand administratieve lasten voor banken met zich kan brengen. Kan de regering uiteenzetten hoe zij in de praktijk de administratie bij een bank voor zich ziet om bij te houden of gedurende een kalendermaand het beslagvrije bedrag reeds is opgesoupeerd?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de bank de deurwaarder zo snel mogelijk na het leggen van bankbeslag moet informeren over het banksaldo, omdat het leggen van bankbeslag een zeer ingrijpende maatregel is. Deelt de regering de mening dat dit niet langer zou moeten duren dan twee weken en dat bijvoorbeeld slechts onder strikte voorwaarden een mogelijke verlenging naar maximaal vier weken mogelijk is? Zo nee, waarom niet?

3.2.3 Onderzochte alternatieven

De leden van de CDA-fractie lezen dat ook naar alternatieve opties is gekeken, maar dat bij de gekozen regeling ook rekening is gehouden met het feit dat een grote groep mensen met problematische schulden hun

post niet openen of hun deur niet open doen voor de deurwaarder. Daarom is er gekozen voor een vast beslagvrij bedrag, mede omdat het beslagvrije bedrag verhoogd kan worden na bezwaar hetgeen nadelig is voor de schuldenaren met een laag «doenvermogen», zo lezen deze leden. Kan de regering deze redenatie toelichten? In hoeverre helpt de onveranderlijkheid van het beslagvrije bedrag de mensen met een laag «doenvermogen» ten opzichte van de situatie dat sprake is van een minimum beslagvrij bedrag dat aangepast kan worden na bewijs dat het bedrag te laag is? De aan het woord zijnde leden menen dat in deze laatste situatie meer maatwerk mogelijk is zonder dat dit ten koste gaat van de personen met een laag «doenvermogen». Kan de regering hierop ingaan?

3.3.1 Modernisering beslagverbod roerende zaken

De leden van de CDA-fractie constateren dat met de gemoderniseerde regeling van het beslagverbod roerende zaken, zoals wordt voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, gepoogd wordt meer houvast te geven in deze bepaling op welke zaken beslag kan worden gelegd. Zij vragen de regering hoe wordt omgegaan met het vereiste dat het moet gaan om de niet-bovenmatige inboedel van de woning van de schuldenaar. In hoeverre is het mogelijk dat de schuldenaar in de praktijk woonachtig is bij bijvoorbeeld een partner, maar als woonachtig in een andere woning staat ingeschreven en dus de schuldenaar mogelijk zijn inboedel heeft verplaatst?

4. Uitgangspunt 2: effectieve en efficiënte beslaglegging en executie

4.4.1 De kantonrechter wordt ook executierechter

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat burgers bij de kantonrechter terecht kunnen als een executiegeschil ontstaat over een door hem gewezen vonnis. In hoeverre zal dit gevolgen hebben voor de werkdruk bij de rechtbank?

5. Uitgangspunt 3: beslaglegging dient niet uitsluitend als pressiemiddel te worden ingezet

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt te regelen dat verhaalsbeslag ter verhaal moet dienen en niet louter mag worden ingezet als pressiemiddel. Dat doel wil de regering bereiken door in de wet op te nemen dat zaken niet in beslag mogen worden genomen als redelijkerwijs voorzienbaar is dat de opbrengst die gerealiseerd kan worden door het verhaal op die zaken minder is dan de kosten van de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende executie. Op welke wijze wordt bepaald of dit redelijkerwijs voorzienbaar is? Dat is toch niet zo eenvoudig vast te stellen? Deze leden begrijpen dat een executiegeschil kan worden gestart als in strijd met het bovenstaande uitgangspunt wordt gehandeld. Hoe gaat dat in zijn werk? Zorgt deze maatregel niet voor veel onduidelijkheid en juridische procedures? Is het niet juist goed als het mogelijk blijft enige pressie uit te oefenen, bijvoorbeeld voor kleine ondernemers die vaak te kampen hebben met lastige schuldenaren? Heeft de regering met kleine ondernemers gesproken over dit onderdeel van haar wetsvoorstel? Hoe reageert de regering op de kritiek vanuit het veld, zoals de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), op dit punt? Is de regering het met de kritiek eens? Zo ja, is de regering dan bereid dit punt van haar wetsvoorstel te laten vallen? Zo nee, waarom niet?

6. Algemene verordening gegevensbescherming

Naar aanleiding van de punten van de regering over de bescherming van de privacy van de schuldenaar op basis van de AVG hebben de leden van de CDA-fractie een vraag over de betekening aan derden, zoals ook wordt opgemerkt door de KBvG. Kan de regering aangeven waarom niet kan worden volstaan met de mededeling van de gerechtsdeurwaarder aan een derde dat er een titel is in plaats van de huidige situatie waarin de gerechtsdeurwaarder verplicht is om bij het leggen van het beslag de titel aan de derde te betekenen?

De leden van de D66-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de deurwaarder is opgenomen om aan een bank te vragen of een schuldenaar daar een bankrekening aanhoudt. Artikel 23 van de AVG biedt vervolgens de ruimte in het wetsvoorstel te regelen dat de bank de schuldenaar niet direct op de hoogte stelt van het informatieverzoek. Kan de regering uiteenzetten hoe zij voldoet aan de verplichtingen uit artikel 23, tweede lid, van de AVG? Is het mogelijk daarbij specifiek in te gaan op het punt dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) maakt in haar advies dat de onderdelen b, d, f, g en h van dat lid niet in het wetsvoorstel zijn verwerkt? Is de regering bereid deze alsnog te verwerken?

7. Effecten

De leden van de D66-fractie nemen kennis van het feit dat het wetsvoorstel de uitvoeringslasten van verschillende overheidsorganisaties beschrijft. Het past wat hen betreft binnen de ambitie van een overheid die het goede voorbeeld moet geven om zaken informeel af te handelen met rechtszoekenden¹, maar ook schuldenaren. Deelt de regering deze mening? Kan de regering voorts, indachtig het advies van de Raad voor de Rechtsbijstand, toelichten hoe zij er alles aan gaat doen ervoor te zorgen dat uitvoeringsorganisaties van de overheid escalatie in hun beleid gaan voorkomen?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft. Als de overheid als schuldeiser optreedt zou de regering met name de overheden die de nieuwe wetgeving moeten toepassen voor vorderingen moeten dwingen eventuele conflicten rond beslag en executie laagdrempelig te benaderen en alles in het werk te stellen om escalatie te voorkomen. Op welke manier denkt de regering dit gestalte te gaan geven met het voorliggende wetsvoorstel?

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Onderdeel H (artikel 447)

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het nieuwe artikel 447 Rv limitatief is opgesomd op welke roerende zaken geen beslag mag worden gelegd. In hoeverre verschilt dit van het huidige recht? Op welke zaken mag na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geen beslag worden gelegd terwijl dat nu wel mag en waarom?

¹ Kamerstuk 31 753, nr. 177, pagina 14.

Onderdeel U (artikel 475a)

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het nieuwe artikel 475a Rv vier categorieën komen te staan: alleenstaande, alleenstaande ouder, gehuwden zonder kinderen en gehuwden met een of meer kinderen. Onder welke categorie vallen samenwonenden met kinderen?

Voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffer van de commissie,
Tielens-Tripels