Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 225 Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet in verband met de herziening van het beslag- en executierecht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2019

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, CDA, D66 en SP over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet in verband met de herziening van het beslag- en executierecht (hierna: het wetsvoorstel).

Alle fracties onderschrijven het eerste uitgangspunt in het wetsvoorstel dat het bestaansminimum van een schuldenaar dient te worden geborgd. Dit uitgangspunt sluit aan bij het huidige regeerakkoord en de door dit kabinet opgestelde Brede Schuldenaanpak (Kamerstukken II 2017/18, 24 515, 431). Met de Brede Schuldenaanpak wil het kabinet de schuldenproblematiek terugdringen. Hiertoe is onder leiding van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak in het leven geroepen. Daarin werken veel organisaties samen die nauw betrokken zijn bij de aanpak van de schuldenproblematiek, waaronder de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de gemeenten, de NVVK (brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren), SchuldHulpMaatje, de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nationale ombudsman en de Schuldeiserscoalitie. In het Actieplan Brede Schuldenaanpak zijn de maatregelen opgenomen die het kabinet neemt om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen. De Brede Schuldenaanpak heeft drie actielijnen: 1) Preventie en vroegsignalering, 2) Ontzorgen en ondersteunen 3) Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit wetsvoorstel valt onder de derde actielijn. Voor een overzicht van de verschillende maatregelen en de laatste stand van zaken per maatregel verwijs ik u naar de brief van 27 mei jl. van de Staatssecretaris SZW (Kamerstukken II 2018/19, 24 515, 489).

kst-35225-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat het wetsvoorstel verschillende belangrijke en nuttige verbeteringen bevat en een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de schuldenproblematiek. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het beslag- en executierecht het sluitstuk is van de geschilbeslechting. Maatregelen die ervoor zorgen dat beslag en executie niet nodig zijn, zijn te prefereren zowel vanuit de optiek van de schuldenaar als van die van de schuldeiser. De Brede Schuldenaanpak bevat daarom tal van maatregelen om te voorkomen dat schulden problematisch worden en om de schuldenaar en schuldeiser te begeleiden naar een oplossing zonder dat beslag en executie nodig is. Maar als het toch hiertoe komt, kan dit wetsvoorstel ervoor zorgen dat deze maatregelen zo efficiënt en effectief mogelijk plaatsvinden met inachtneming van de belangen van zowel de schuldeiser als de schuldenaar.

Het verheugt mij zeer dat ook de andere uitgangspunten op steun van vrijwel alle fracties kunnen rekenen. Het gaat dan om het tweede uitgangspunt dat de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende executie zo effectief en efficiënt mogelijk moeten plaatsvinden en het derde uitgangspunt dat, indien beslag dient ter verhaal, het niet louter mag worden ingezet als pressiemiddel. De leden van de VVD-fractie merken bij dit derde uitgangspunt terecht op dat niet moet worden vergeten dat het basisbeginsel in ons rechtsverkeer is dat mensen die (financiële) verplichtingen aangaan, deze ook moeten nakomen. Als de schuldenaar niet vrijwillig aan een executoriale titel voldoet, heeft de schuldeiser het recht zijn vordering door tussenkomst van een deurwaarder gedwongen te verhalen op het vermogen van de schuldenaar, hetgeen ook met het wetsvoorstel zo blijft. Dit recht is evenwel niet absoluut. Voorkomen moet worden dat de schuldenaar door de tenuitvoerlegging niet meer in zijn bestaansminimum kan voorzien of dat de schuld van de schuldenaar door de wijze van tenuitvoerlegging alleen maar oploopt. Beslag en executie dienen om ervoor te zorgen dat de vordering van de schuldeiser wordt voldaan. Een beslag mag niet puur als pressiemiddel worden gebruikt bij een schuldenaar die over onvoldoende vermogen beschikt waardoor er niets te verhalen is. Het is niet de bedoeling dat die schuldenaar onder druk van een beslaglegging nieuwe schulden aangaat die hij ook niet zal kunnen voldoen. Het is noch in het belang van de schuldenaar, noch in het belang van de schuldeiser(s) als door de wijze van tenuitvoerlegging de schulden enkel toenemen. Het wetsvoorstel werkt dit beginsel uit door een bepaling op te nemen over het afzien van beslag op roerende zaken in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat de kosten van de executie de baten zullen overstijgen.

Hierna zal ik, in overeenstemming met de Staatssecretaris van SZW, ingaan op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, CDA, D66 en SP over de maatregelen in het wetsvoorstel in de volgorde waarin deze zijn gesteld, met dien verstande dat de vragen over de Algemene verordening gegevensbescherming van de CDA-fractie die in het verslag zijn opgenomen onder paragraaf 3.2.2 (*voorgestelde regeling*) hieronder worden beantwoord in paragraaf 6 (*Algemene verordening gegevensbescherming*). Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd die een aantal terminologische wijzigingen aanbrengt en de voorwaarden voor een internetveiling verduidelijkt.

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.

Uw Kamer is bij brief van 8 oktober 2019 (TK 2019/2020, 24 515, 497) geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, alsmede over de stand van zaken ten aanzien van de tussenmaatregelen die in de aanloop naar de inwerkingtreding van die wet zijn, dan wel worden genomen. In de brief is opgenomen dat de Belastingdienst, bij wijze van tussenmaatregel, per 1 oktober 2019 proactief rekening houdt met het bestaansminimum bij een aantal vormen van dwanginvordering.

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 bij bankbeslag een beslagvrij bedrag geïntroduceerd. De leden begrijpen dat momenteel per geval wordt bekeken of de beslagvrije voet moet worden toegepast bij een bankbeslag of niet. Zij vragen of de regering kan uitleggen waarom zij dit onwenselijk vindt en of een casuïstische benadering niet juist beter is.

Het klopt dat het momenteel afhangt van de individuele situatie of bij een bankbeslag rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet of niet. Dit heeft de volgende achtergrond. De regeling betreffende de beslagvrije *voet* is op basis van de wet uitsluitend van toepassing als beslag wordt gelegd op een periodieke vordering van de schuldenaar, zoals een beslag onder de werkgever of een uitkeringsinstantie op het loon of de uitkering van de schuldenaar (oftewel het inkomen van de schuldenaar, zie artikel 475c e.v. Rv). De regeling is bedoeld om ervoor te zorgen dat de schuldenaar altijd een bepaald bedrag overhoudt om in zijn bestaansminimum te kunnen blijven voorzien. De schuldeiser kan er ook voor kiezen om beslag te leggen op de bankrekening van de schuldenaar waarop het loon of de uitkering wordt gestort. De regeling betreffende de beslagvrije voet geldt dan niet. Als beslag wordt gelegd op de bankrekening – in plaats van op het loon of de uitkering zelf – kan dit ertoe leiden dat de regeling van de beslagvrije voet feitelijk wordt doorkruist en dat het bestaansminimum van de schuldenaar wordt bedreigd. Om dit te voorkomen heeft de rechter in het verleden in enkele gevallen geoordeeld dat bij een bankbeslag toch rekening moet worden gehouden met een beslagvrije voet (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof 's-Hertogenbosch van 21 april 2015 (ECLI:NL:GHSHE:2015:1496)). Dit betrof situaties waarin beslag werd gelegd op een bankrekening die uitsluitend gevoed werd door loon of een uitkering. De deurwaarder is tuchtrechtelijk laakbaar als de schuldenaar afdoende stukken heeft verstrekt op basis waarvan de deurwaarder tot toepassing van de beslagvrije voet had moeten overgaan, maar hij dit niet heeft gedaan. Het is voor een deurwaarder echter vaak niet bekend of een bankrekening alleen wordt gevoed door loon of een uitkering. Dit betekent dat er nu doorgaans bankbeslag wordt gelegd zonder dat daarbij op voorhand rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Om ervoor te zorgen dat de beslagvrije voet alsnog wordt toegepast, zal de schuldenaar zich wenden tot de deurwaarder. Bij onenigheid over de toepassing, moet de schuldenaar een beroep doen op de rechter. Deze omweg om ervoor te zorgen dat het bestaansminimum van de schul-

denaar wordt geborgd, vind ik onwenselijk. Het procederen kost de schuldenaar tijd en geld, terwijl hij in die tijd niet kan beschikken over het tegoed op zijn bankrekening. Dit leidt bij mensen met problematische schulden vrijwel altijd tot een vergroting van hun schuld. In dit wetsvoorstel wordt daarom een nieuwe regeling geïntroduceerd betreffende het beslagvrije *bedrag* bij beslag op een bankrekening. Deze regeling is van toepassing als er beslag wordt gelegd op het tegoed op een bankrekening van de schuldenaar en zorgt ervoor dat er altijd een bepaald bedrag ter beschikking blijft voor de schuldenaar. De deurwaarder houdt hier rekening mee als hij het beslag legt en de schuldenaar hoeft hiervoor dus niet naar de rechter. De hoogte van het bedrag kan de deurwaarder eenvoudig vaststellen doordat alleen de leefsituatie (die in de basisregistratie personen (BRP) is vastgelegd) van belang is bij de bepaling van het bedrag. De deurwaarder heeft hiervoor dus geen gegevens nodig van de schuldenaar. De nieuwe regeling is hiermee op eenvoudige en efficiënte wijze ingepast in de praktijk van beslaglegging. De regelingen betreffende respectievelijk de beslagvrije voet en het beslagvrije bedrag staan naast elkaar. Het hangt af van het beslagobject of toepassing moet worden gegeven aan de regeling betreffende de beslagvrije voet of de regeling betreffende het beslagvrije bedrag. Het resultaat dat wordt beoogd, is bij beide regelingen wel hetzelfde; de schuldenaar moet voldoende financiële middelen overhouden om in zijn bestaansminimum te kunnen blijven voorzien.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of er andere landen zijn die een soortgelijke regeling voor bankbeslag kennen zoals de regering nu voorstelt. Zo ja, dan vernemen zij graag welke landen en hoe het daar functioneert.

Uit het preadvies «Bestaansminimum en bankbeslag – Bescherming van de schuldenaar bestendigd» van 2018 (M. Cazemier, O.M. Jans, Preadvies KBvG: Bestaansminimum en bankbeslag – Bescherming van de schuldenaar bestendigd, Den Haag: Boom Juridisch 2018) van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) blijkt dat er meerdere landen zijn die een soortgelijke regeling kennen. In Frankrijk moet de derde-beslagene (in dit geval de bank) een bedrag aan de schuldenaar laten. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag dat een alleenstaande bijstandsuitkeringsgerechtigde verkrijgt. Ook in Schotland is er een bedrag dat niet vatbaar is voor beslag en in Noorwegen moet rekening worden gehouden met het bestaansminimum van de schuldenaar en wordt niet het volledige saldo op de bankrekening beslagen. Verder kan in Estland en Letland een bedrag ter grootte van het minimumloon niet in beslag worden genomen, omdat dit verondersteld wordt nodig te zijn voor levensonderhoud. Over hoe de regelingen in deze landen functioneren, zijn mij geen gegevens bekend.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of erover is nagedacht het beslagvrije bedrag bij 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.

Er is niet voor gekozen om het beslagvrije bedrag alleen te laten gelden voor executoriaal beslag. De reden is dat ook een conservatoir beslag ertoe leidt dat de schuldenaar niet meer kan beschikken over de saldi die op het moment van het leggen van het beslag op de rekening aanwezig zijn. Bij zowel een executoriaal als een conservatoir beslag wordt het tegoed op de rekening bevroren. Ook conservatoir beslag kan er dus toe leiden dat een schuldenaar niet in zijn primaire levensbehoeften kan

voorzien. De bescherming van de schuldenaar is daarom zowel nodig bij executoriaal beslag als bij conservatoir beslag.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen de regering helder en duidelijk uit te leggen wat precies wordt verstaan onder het bestaansminimum, waarbij door de leden van de CDA-fractie wordt verwezen naar het NIBUD en de Landelijke Cliëntenraad. De leden van de CDA-fractie vragen tevens of de regering het bestaansminimum ziet veranderen in de loop van de tijd, of dat het een vast gegeven is.

Het bestaansminimum als zodanig is geen wettelijk begrip in het beslag- en executierecht. Het begrip ligt wel ten grondslag aan verscheidene maatregelen in het beslag- en executierecht. Zo dienen de beslagvrije voet en het beslagvrij bedrag beiden het achterliggende doel dat gewaarborgd moet worden dat een schuldenaar bij de tenuitvoerlegging van een executoriale titel (oftewel bij executoriaal verhaalsbeslag: de uitwinning van een beslagen goed) en bij bewarende maatregelen (oftewel: bij een conservatoir beslag) over geld kan blijven beschikken zodat hij in zijn primaire levensbehoeften – dat wil zeggen zaken die onontbeerlijk zijn om te kunnen leven: voeding, kleding, huisvesting – kan voorzien. De hoogte van de beslagvrije voet (thans geregeld in artikel 475d Rv) en het beslagvrij bedrag (straks geregeld in artikel 475a) worden bepaald door de wetgever. Daarnaast worden deze bedragen twee keer per jaar geïndexeerd (waarbij het beslagvrije bedrag indirect wordt geïndexeerd doordat het de aanpassingen in de beslagvrije voet volgt).

Naast geld heeft een mens ook bepaalde zaken nodig om in een menswaardig bestaan te voorzien hetgeen heeft geleid tot het beslagverbod op bepaalde roerende zaken. Ook dat vloeit voort uit het borgen van het bestaansminimum van een schuldenaar. Het mag een schuldenaar bij de tenuitvoerlegging van een executoriale titel niet onmogelijk worden gemaakt om zich staande te houden in onze maatschappij. Bij de tenuitvoerlegging van een executoriale titel moet rekening worden gehouden met de belangen van de schuldenaar en de tot zijn gezin behorende thuiswonende minderjarige kinderen. Wat hierbij als aanvaardbare ondergrens wordt gezien, is mede afhankelijk van de mores van de maatschappij. In het midden van de 19e eeuw werd de kleding die de schuldenaar droeg, eten en drinken voor een maand en een bed en beddengoed als minimum aanvaardbaar geacht. In het begin van de 21e eeuw is meer nodig. Om die reden is de lijst van onder het beslagverbod vallende zaken aanzienlijk uitgebreid. De lijst is zodanig samengesteld dat niet-bovenmatige inboedel buiten het beslag blijft. Bovenmatige inboedelgoederen (goederen die de schuldeiser een reële verhaalsmogelijkheid bieden), kunnen wel in beslag worden genomen. Hierbij dient tevens rekening gehouden te worden met de bepaling dat beslag op roerende zaken achterwege dient te blijven als de kosten van de beslaglegging en executie de baten overstijgen. Dit zal er in veel gevallen al toe leiden dat inboedelzaken en andere zaken die voor de persoonlijke verzorging en dagelijkse levensbehoeften noodzakelijk zijn, buiten het beslag dienen te blijven. Indien nodig kan de wetgever bij algemene maatregel van bestuur nader bepalen welke zaken als bovenmatig zijn aan te merken dan wel tot welke waarde bovenmatigheid niet wordt aangenomen.

Slotsom is dat het bestaansminimum geen vaststaand gegeven is. Het is aan de wetgever om de grenzen aan te geven. Bij de beslagvrije voet en het beslagvrij bedrag resulteert dit in een vast bedrag dat als ondergrens geldt. Bij het beslagverbod roerende zaken is de ondergrens de zaken waarover een schuldenaar dient te beschikken om zich staande te kunnen houden in de steeds veranderende maatschappij.

De leden van de SP-fractie vragen 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 en zo ja, of de regering dit wenselijk acht.

Het klopt dat er een verbod geldt voor het leggen van beslag onder de verstrekkende instantie op aan de schuldenaar toekomende kinderbijslag (artikel 23 Algemene Kinderbijslagwet), bijzondere bijstand (artikel 46 Participatiewet) en inkomensafhankelijke toeslagen (artikel 45 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). Op dit verbod gelden enkele uitzonderingen. Het verbod geldt bijvoorbeeld niet voor de zorgverzekeraar, de kinderopvanginstelling en de verhuurder waarmee de schuldenaar een lopende huurovereenkomst heeft, als zij een vordering hebben op de schuldenaar en daarom beslag willen leggen op respectievelijk de zorg-, kinderopvang- of huurtoeslag. Voor kinderalimentatie geldt geen beslagverbod. Als de schuldenaar recht heeft op kinderalimentatie, kan daarop dus wel beslag worden gelegd onder de ouder die de alimentatie verschuldigd is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat als er geen beslagverbod geldt, het bestaansminimum van de schuldenaar nog steeds geborgd blijft door toepassing van de beslagvrije voet.

Als de kinderbijslag, bijzondere bijstand of de toeslag is overgemaakt op de bankrekening van de gerechtigde kan er via een bankbeslag wel beslag op het saldo worden gelegd. De toeslagbedragen maken dan onderdeel uit van het tegoed op de bankrekening van de schuldenaar en «vermengen» met de rest van het saldo op de bankrekening. Om zeker te stellen dat ook als er beslag op de bankrekening is gelegd de schuldenaar in zijn bestaansminimum kan voorzien, wordt er door dit wetsvoorstel een beslagvrij bedrag ingevoerd.

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 wetvoorstel 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. De leden vragen of het klopt dat een bank met dit wetsvoorstel vóór beslaglegging nog wel mag verrekenen, maar daarna niet meer en of de regering kan toelichten hoe deze voorgestelde regeling zich verhoudt tot het non peius-beginsel in dergelijke gevallen.

Het non peius-beginsel houdt kort gezegd in dat een derde-beslagene door een beslag niet in een mindere positie terecht mag komen dan dat hij zou zijn geweest, indien hij niet door de beslaglegger, maar door de beslagene (de schuldenaar) zou zijn aangesproken. Uit dit beginsel volgt onder andere dat een derde-beslagene niet meer aan de executerende deurwaarder hoeft te voldoen, dan dat hij aan de schuldenaar verschuldigd is (zie de Hoge Raad in De Jong/Carnifour, ECLI:NL:HR:2001:AD3953). Verrekening door de bank terwijl er beslag is gelegd, is op grond van artikel 6:130, leden 1 en 2, van het Burgerlijk Wetboek (BW) alleen mogelijk als de vordering van de bank op de schuldenaar en de schuld van de bank jegens de schuldenaar uit dezelfde

rechtsverhouding zijn ontstaan. Ook moet de schuldenaar de beschikking kunnen houden over het beslagvrije bedrag. Dit laatste volgt uit artikel 6:135, sub a, BW, waarin is bepaald dat er geen bevoegdheid tot verrekening bestaat als beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig zou zijn. Zou de bank beslag leggen op het volledige banksaldo van de schuldenaar, dan zou dit beslag zich niet uitstrekken tot het beslagvrije bedrag. De nieuwe regeling betreffende het beslagvrije bedrag houdt immers in dat de schuldenaar altijd een bepaald bedrag ter beschikking moet kunnen houden.

Verder vragen de leden van de D66-fractie wat volgens de regering op basis van dit wetsvoorstel de geëigende weg zou zijn voor banken om in bovengenoemde gevallen de hypothecaire betalingsverplichtingen aan de bank voldaan te zien. Ook vragen zij of de regering de mening deelt 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 verder of het klopt 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. Ook vragen zij waarom er in dit wetsvoorstel niet voor is gekozen te beschrijven dat de lopende hypothecaire verplichtingen altijd kunnen worden afgeschreven teneinde verdere problemen, waaronder executoriale verkoop, te voorkomen.

Een bankbeslag zorgt ervoor dat de schuldenaar niet meer kan beschikken over het tegoed op zijn bankrekening. Het wetsvoorstel regelt dat er een bedrag buiten het beslag blijft, waardoor de schuldenaar de beschikking houdt over een geldbedrag waarmee hij kan voldoen aan zijn primaire levensbehoeften. Hieronder valt normaliter ook de betaling van de (redelijke) hypotheeklasten door de schuldenaar. Het beslagvrije bedrag zorgt er dus juist voor dat de schuldenaar kan blijven voldoen aan zijn hypothecaire verplichtingen. Een specifieke regeling is daarom niet nodig. Daarnaast moet niet worden vergeten dat er ook veel schuldenaren zijn die wonen in een huurwoning. Hiervoor geldt, net als bij een koopwoning, dat niet betaling van de huur kan leiden tot verdere problemen, waardoor de schuldenaar op straat kan komen te staan. Ook hiervoor biedt het beslagvrije bedrag een mogelijke oplossing. Voldoet de schuldenaar toch niet aan zijn verplichtingen, dan kan de bank, net als iedere andere schuldeiser (zoals de verhuurder), zelf beslag laten leggen of overgaan tot executie van zijn zekerheidsrecht (verkoop van de in onderpand gegeven woning). Dit is thans ook het geval als de schuldenaar niet voldoet aan zijn betalingsverplichtingen. Het beslagvrije bedrag brengt dus mee dat de schuldenaar de beschikking houdt over een bedrag op zijn bankrekening waarmee hij zijn hypotheek of huur kan betalen. Dit bedrag is niet vatbaar voor verrekening (zie artikel 6:135, onder a, BW). Ik verwacht dat het beslagvrije bedrag juist de kans vergroot dat de schuldenaar wel gewoon betaalt, waardoor de bank geen executiemaatregelen hoeft te nemen.

De leden van de SP-factie 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. Ook vragen zij hoe moet worden gehandeld als verschillende toeslagen al worden ingehouden zoals huur-, zorg-, kinderopvangtoeslag.

Bij een bankbeslag wordt in beginsel alles beslagen wat de bank verschuldigd is aan de schuldenaar. Heeft de schuldenaar meerdere rekeningen bij de bank, dan vallen alle rekeningen op naam van de

schuldenaar onder het beslag, ongeacht of dit een spaar- of betaalrekening betreft of dit een speciale rekening voor zijn kinderen is. Is het een rekening op naam van een minderjarig kind, dan kan hier geen beslag op worden gelegd. Dit is thans al het geval. Als er toeslagen worden ingehouden door de toeslagverstrekker, kan dit ertoe leiden dat er minder tegoed overblijft om te beslaan, omdat er dan minder boven het beslagvrije bedrag uitkomt. Verder is relevant dat voor inkomensafhankelijke toeslagen een beslagverbod geldt (zie artikel 45 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen), waardoor alleen de zorgverzekeraar, de kinderopvanginstelling en de verhuurder waarmee de schuldenaar een lopende huurovereenkomst heeft hier beslag op kan leggen. Dit verandert niet.

De leden van de SP-fractie vragen of kan worden verduidelijkt hoe zal worden omgegaan met zaken waarin personen zijn getrouwd in beperkte gemeenschap. Ook vragen zij wat voor beslag vatbaar is als het een schuld van vóór het huwelijk betreft en hoe om te gaan met een erfenis, die de partner van een schuldenaar ontvangt.

Wanneer twee personen na 1 januari 2018 zijn gehuwd in het wettelijk stelsel van de beperkte gemeenschap van goederen, vallen alle goederen die de echtgenoten vanaf het huwelijk samen of ieder van hen afzonderlijk krijgen in de huwelijksgemeenschap. Goederen die reeds voor de aanvang van het huwelijk aan de echtgenoten samen toebehoorden, vallen hier ook onder. De goederen die vóór het huwelijk aan één van de echtgenoten afzonderlijk toebehoorden, blijven ook gedurende het huwelijk buiten de huwelijksgemeenschap.

Voor een privéschuld die vóór het huwelijk is ontstaan, kan de schuldeiser zich verhalen (en ten behoeve van dat verhaal dus beslag leggen) op zowel de goederen die binnen de huwelijksgemeenschap vallen, als op de goederen die buiten de gemeenschap vallen en tot het privévermogen van de schuldenaar behoren. Er kan geen verhaal worden gehaald (en beslag worden gelegd) op goederen die tot het privévermogen van de echtgenoot van de schuldenaar behoren. Wordt voor het verhaal van de privéschuld beslag gelegd op een goed dat toebehoort aan de huwelijksgemeenschap, dan heeft de schuldeiser ingevolge artikel 1:96, lid 3, BW slechts recht op de helft van de opbrengst van het uitgewonnen goed. De andere helft komt toe aan de echtgenoot van de schuldenaar en valt voortaan in diens privévermogen. Daarop kan de schuldeiser geen verhaal halen en dus geen beslag leggen. Dit geldt ook voor een erfenis die de echtgenoot van een schuldenaar heeft ontvangen. Erfenissen vallen op grond van artikel 1:94, lid 2, onderdeel a, BW sinds 1 januari 2018 buiten de wettelijke gemeenschap van goederen. Schuldeisers van de schuldenaar kunnen zich voor diens privéschulden dus niet verhalen op de erfenis die de echtgenoot van de schuldenaar na 1 januari 2018 heeft gekregen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie aandacht voor mensen met een licht verstandelijke beperking en laaggeletterden met (dreigende) financiële problemen. Zij vragen of de regering bereid is 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, dan vernemen zij graag waarom niet.

Zoals ik eerder heb opgemerkt, maakt dit wetsvoorstel onderdeel uit van de Brede Schuldenaanpak. Binnen deze aanpak is sprake van meerdere actielijnen, waaronder één die gericht is op het bevorderen van zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. In dit verband

onderzoeken verschillende overheidsorganisaties individueel en gezamenlijk hoe persoonlijk contact gemaakt kan worden met burgers die te maken hebben met (dreigende) schuldenproblematiek. In de brede schuldenaanpak wordt specifiek aandacht besteed aan laaggeletterdheid en aan het ondersteunen van kwetsbare burgers en mensen met een licht verstandelijke beperking. Ik verwijs u voor meer informatie naar de Brede Schuldenaanpak (Kamerstukken II 2017/18, 24 515, 431), de voortgangsbrief van 27 mei jl. (Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 489) alsmede naar de brief inzake hulp voor mensen met een licht verstandelijke beperking van 4 oktober jl (Kamerstukken II 2019/20, 24 170, 198).

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 bankbeslag in het geval sprake is van meer kinderen. Zij vragen of de regering ziet dat een gezin met bijvoorbeeld vijf of meer kinderen een ander 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 beslagvrije bedragen komen, zoals de CDA-fractie terecht opmerkt, overeen met de maximumbedragen van de beslagvrije voet zoals deze zullen worden gehanteerd na inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (hierna: Wvbv). Deze wet gaat bij de berekening van de beslagvrije voet uit van vier categorieën: alleenstaanden, alleenstaande ouders, gehuwden zonder kinderen en gehuwden met een of meer kinderen. Voor de berekening van de maximumbedragen in de Wvbv wordt niet gekeken naar de exacte gezinssamenstelling. Indirect wordt wel rekening gehouden met het aantal kinderen en hun leeftijd, doordat het kindgebonden budget een van de factoren is die meegenomen wordt bij de berekening van de beslagvrije voet. Overigens wordt momenteel bij de berekening van de beslagvrije voet eveneens alleen indirect (via het kindgebonden budget) rekening gehouden met het aantal kinderen, zie artikel 475d, lid 4, sub c, Rv.

Bij het beslagvrije bedrag wordt rekening gehouden met eventuele inflatie. Als de Wvbv in werking treedt, zullen de bedragen in het wetsvoorstel op grond van artikel V van het wetsvoorstel worden vervangen door een dynamische verwijzing naar de bedragen in de Wvbv. Dit maakt dat als er na inwerkingtreding van de Wvbv sprake is van indexatie van de beslagvrije voet, die aanpassing automatisch ook zal gelden voor 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, dan vragen zij of dit kan betekenen dat een schuldenaar bij vier verschillende banken geld kan stallen en op deze manier over een viervoudig bedrag beslagvrij kan beschikken en of dit wenselijk is.

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat de deurwaarder de bevoegdheid krijgt voorafgaand aan de beslaglegging aan banken te vragen of de schuldenaar bij hen een bankrekening aanhoudt. Deze leden

vragen waarom er niet voor 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.

Het voorgestelde artikel 475a Rv regelt dat een bankbeslag zich gedurende een kalendermaand niet uitstrekt tot een bepaald bedrag op de bankrekening van de schuldenaar. Dit bedrag blijft ter beschikking van de schuldenaar. De regeling geldt per bank. Daardoor zal er inderdaad bij iemand die meerdere rekeningen heeft bij verschillende banken thans bij iedere bank een bedrag aan leefgeld buiten het beslag blijven. Dit is op dit moment helaas niet te voorkomen, omdat er nog geen actueel overzicht te verkrijgen is van alle bankrekeningen die een schuldenaar heeft bij verschillende banken. Indien dit in de toekomst wel mogelijk is, is het de bedoeling dat artikel 475a Rv daarop wordt aangepast, zodat het beslagvrije bedrag slechts eenmaal wordt toegepast.

Het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens (hierna: Wvb) verplicht bepaalde instanties om zich aan te sluiten op een verwijzingsportaal bankgegevens. Dit verwijzingsportaal bankgegevens is een technische koppeling die het voor aangesloten banken en betaaldienstverleners mogelijk zal maken om geautomatiseerd te voldoen aan bepaalde vorderingen of verzoeken. In eerste instantie ziet dit enkel op informatie over rekeninghouders (oftewel: wie bankiert waar?). Het is de bedoeling dat op termijn ook saldo-informatie inzichtelijk wordt. De instanties die worden aangesloten, zijn geselecteerd vanwege hun betrokkenheid bij criminaliteitsbestrijding en belastinginning. De Wvb is thans aanhangig bij de Tweede Kamer. Beoogd is om de Wvb zo snel mogelijk na 1 januari 2020 in werking te laten treden. Momenteel wordt gesproken met de bankensector en de betrokken overheidsdiensten over welke uitbreidingen wenselijk en mogelijk zijn. Deze besprekingen bevinden zich nog in de inventarisatiefase. Hierover is nog geen besluit genomen (zie Kamerstukken II 2018/19, 35 238, nr. 6).

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. Zij vragen of het dan enkel de bank betreft waar de schuldenaar een rekening houdt of dat de schuldenaar verplicht is alle banken te noemen waar hij of zij bankiert, bijvoorbeeld ook de bank waar de schuldenaar een hypotheek heeft.

Het voorgestelde artikel 475aa, onder a, Rv verplicht een schuldenaar om aan een deurwaarder die gerechtigd is beslag te leggen desgevraagd op te geven welke bank geldmiddelen van hem onder zich heeft. Voor wat onder «geldmiddelen» wordt verstaan, wordt in het voorgestelde artikel 475a, lid 6, Rv verwezen naar artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Artikel 1:1 Wft bepaalt dat hieronder chartaal geld, giraal geld of elektronisch geld valt. De schuldenaar zal dus alle banken moeten noemen die geld van hem onder zich houden. Als de schuldenaar een hypotheek heeft bij een bank, dan leent de schuldenaar geld van de bank voor de aankoop van een onroerende zaak en verkrijgt de bank in ruil hiervoor een hypotheekrecht op deze onroerende zaak. Er is dan in beginsel geen sprake van een geldmiddel van de schuldenaar dat de bank voor hem houdt (en dat vatbaar is voor beslag). De schuldenaar hoeft die bank dan niet te noemen. Uiteraard is dit anders als de schuldenaar tevens een betaal- of spaarrekening aanhoudt bij de bank waar hij zijn hypotheek heeft afgesloten.

De leden van de D66-fractie vermoeden dat de invoering van beslagvrije bedragen per kalendermaand administratieve lasten voor banken met zich kan brengen. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten 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 invoering van het beslagvrije bedrag leidt ertoe dat banken een bepaald bedrag buiten het beslag moeten houden. Thans moeten zij dit ook al als de rechter bepaalt dat er rekening gehouden moet worden met een beslagvrije voet bij het bankbeslag. Het is aan de banken hoe zij hier uitvoering aan geven. Zij zouden het beslagvrije bedrag apart kunnen zetten op een bankrekening op naam van de schuldenaar. De schuldenaar kan dan dit bedrag gebruiken voor zijn primaire levensbehoeften. Na een maand kan het eventuele restant dan terugvloeien naar de «gewone» bankrekening van de schuldenaar. De bank hoeft zo niet bij te houden of het bedrag is opgesoupeerd, maar hoeft alleen het gehele bedrag apart te zetten. Overigens moet er op grond van het Europees conservatoir beslag op bankrekeningen (Verordening (EU) Nr. 655/2014 inzake het Europees bankbeslag) thans al een bedrag apart worden gehouden bij een Europees bankbeslag, omdat bij een dergelijk beslag niet het gehele tegoed wordt beslagen, maar slechts het bedrag van de vordering.

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. Zij vragen of de regering de mening deelt 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, dan horen zij graag waarom niet.

Ik deel de mening van de SP-leden dat de hoofdregel moet zijn dat de bank na twee weken moet verklaren welk saldo door het beslag is getroffen (de zogenaamde derdenverklaring). Het wetsvoorstel wijzigt daarom de huidige termijn van vier weken naar twee weken. Een uitzondering hierop is alleen mogelijk als de schuldenaar zelf schriftelijk verzoekt om het hanteren van een langere termijn. In dat geval wordt de derdenverklaring gedaan zodra vier weken zijn verstreken na het leggen van het beslag. Alleen onder deze strikte voorwaarde is verlenging dus mogelijk. De schuldenaar kan hier bijvoorbeeld belang bij hebben als hij in verzet wil komen tegen de beslaglegging. Als het verzet slaagt, voorkomt de schuldenaar dat de bank de derdenverklaring afgeeft en wordt ook niet bekend bij de deurwaarder, en daarmee de schuldeiser, welke tegoeden hij aanhoudt bij de bank.

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. Zij vragen of de regering deze redenatie kan toelichten. Ook vragen zij in hoeverre de onveranderlijkheid van het beslagvrije bedrag de mensen helpt 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». Zij vragen of de regering hierop kan ingaan.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat in het wetsvoorstel voor de invoering van het beslagvrije bedrag rekening is gehouden met het feit dat bij mensen met problematische schulden vaak sprake is van een beperkt «doenvermogen». Deze groep schuldenaren leest hun post veelal niet en vermijdt vaak contact met een deurwaarder. Dit is juist de reden dat is gekozen voor een vast beslagvrij bedrag dat vastgesteld wordt op basis van informatie over de leefsituatie van de schuldenaar die de deurwaarder uit de BRP kan afleiden. Het alternatieve scenario waarbij er een lager beslagvrij bedrag zou gelden dat alleen na handelen van de schuldenaar kan worden verhoogd, werkt niet goed in dit soort situaties. Deze groep schuldenaren laat immers vaak na om te handelen (oftewel om «te doen»). Deze schuldenaren zouden niet vragen om een verhoging van het lagere beslagvrije bedrag, waardoor de kans groot is dat zij voor hun primaire levensbehoeften rond zouden moeten komen van een voor hun situatie (te) laag beslagvrij bedrag. Het risico is dan groot dat de schuldenproblematiek alleen maar toeneemt en dit is niet alleen nadelig voor de schuldenaar, maar ook voor de schuldeisers omdat de kans dat hun vordering uiteindelijk wordt voldaan dan nog kleiner wordt.

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. Ook vragen zij in hoeverre het mogelijk is 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.

Met betrekking tot de vraag over hoe bij de toepassing van het beslag-verbod roerende zaken omgegaan moet worden met de niet-bovenmatige inboedel verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de SP- en de CDA-fractie, waarin ik heb toegelicht dat het hierbij gaat om inboedelzaken en andere zaken die voor de persoonlijke verzorging en dagelijkse levensbehoeften noodzakelijk zijn, die buiten het beslag dienen te blijven. Voorts wijs ik de leden erop dat het begrip niet-bovenmatige inboedel thans al in de praktijk wordt toegepast bij personen in de wettelijke schuldsaneringsregeling op grond van artikel 295 van de Faillissementswet. Mij is niet bekend dat dit begrip in de praktijk tot onduidelijkheden aanleiding geeft.
De situatie dat een schuldenaar feitelijk niet woont op de plek waarop hij volgens de BRP woonachtig is, kan zich ook nu al voordoen. Een schuldenaar zal steeds slechts op één plek ingeschreven kunnen zijn in de BRP. In de regel mag de deurwaarder uitgaan van de juistheid van de informatie in de BRP. Als de schuldenaar is ingetrokken bij een ander kan er onduidelijkheid rijzen over welke inboedelzaken aan de schuldenaar toebehoren en welke inboedelzaken toebehoren aan de persoon met wie hij de woning deelt. Indien de deurwaarder zaken in beslag neemt die toebehoren aan een ander dan de schuldenaar kan deze ander een executiegeschil aanhangig maken waarbij hij of zij de rechter verzoekt het beslag op het goed dat aan hem (en niet aan de schuldenaar) toebehoort, op te heffen (zie de artikelen 438, derde lid, en artikel 456 Rv).

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. De leden vragen zich af in hoeverre dit gevolgen zal hebben voor de werkdruk bij de rechtbank.

De Raad voor de rechtspraak heeft een advies uitgebracht naar aanleiding van het voorontwerp van dit wetsvoorstel waarin ook reeds was opgenomen dat de kantonrechter als executierechter kan optreden. De Raad voor de rechtspraak heeft in dat advies opgemerkt geen substantiële werklastgevolgen te verwachten van het wetsvoorstel.

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. Zij vragen op welke wijze wordt bepaald of dit redelijkerwijs voorzienbaar is. Zij menen dat dit niet zo eenvoudig is vast te stellen. Deze leden begrijpen dat een executiegeschil kan worden gestart als in strijd met het bovenstaande uitgangspunt wordt gehandeld. Zij vragen hoe dit in zijn werk gaat. Tevens vragen zij of deze maatregel niet voor veel onduidelijkheid en juridische procedures zorgt en of het niet juist goed is als het mogelijk blijft enige pressie uit te oefenen, bijvoorbeeld voor kleine ondernemers die vaak te kampen hebben met lastige schuldenaren. Daarnaast vragen zij of de regering met kleine ondernemers heeft gesproken over dit onderdeel van haar wetsvoorstel en hoe de regering reageert op de kritiek vanuit het veld, zoals de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), op dit punt. Zij vragen of de regering het met de kritiek eens is en zo ja, of de regering dan bereid is dit punt van haar wetsvoorstel te laten vallen. Zo nee, dan vernemen zij graag waarom niet.

Het beginsel dat niet mag worden overgegaan tot beslag en executie van roerende zaken indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat het beslag en de executie meer kosten dan baten zal opleveren, heeft tot doel om te voorkomen dat oneigenlijke druk wordt uitgeoefend op schuldenaren die niet beschikken over afloscapaciteit. Als de executie meer kost dan dat deze oplevert zal de totale schuldenlast alleen maar toenemen. Beslag is een middel om een executoriale titel gedwongen ten uitvoer te kunnen leggen op het moment dat de schuldenaar niet uit eigen beweging aan de titel voldoet. Met beslag en executie is dus per definitie pressie gemoeid en dit blijft ook zo na invoering van de voorgestelde regeling. Ik ben het ook eens met de KBvG dat daadwerkelijke executie van het beslag het ultieme middel is en dat een beslaglegging vaak ook indirect tot nakoming kan leiden. Het komt immers regelmatig voor dat er nadat er beslag is gelegd alsnog een minnelijke oplossing wordt bereikt. Het wetsvoorstel doet hier niets aan af. Wat het wetsvoorstel wel doet, is ervoor zorgen dat beslaglegging en executie alleen maar mag als de vordering daarmee ook daadwerkelijk verhaald kan worden. Indien redelijkerwijs voorzienbaar dat de tenuitvoerleggingsmaatregel enkel schuldophogend werkt, is daar noch de schuldenaar, noch de schuldeiser mee gebaat. Dit sluit aan bij het

door de KBvG geformuleerde uitgangspunt dat «*als kan worden vastgesteld dat de schuldenaar in het geheel niet kan voldoen, het uitoefenen van pressie en daarmee dus het leggen of vervolgen van een beslag zinloos en onder omstandigheden onrechtmatig is*». Dit geldt ongeacht of er al dan niet sprake is van een lastige schuldenaar of een kleine ondernemer. Het is mogelijk dat niet eenvoudig vast te stellen is wat het beslag en de executie naar verwachting aan opbrengst zullen opleveren. In dat geval kan ook niet redelijkerwijs worden voorzien of de met het beslag en de executie gemoeide kosten de opbrengst zullen overstijgen. Beslaglegging blijft dan mogelijk, want er is geen sprake van een situatie waarin «*redelijkerwijs voorzienbaar is dat de opbrengst die gerealiseerd kan worden door het verhaal op die zaken minder bedraagt dan de kosten van de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende executie 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*». De afweging is in de eerste plaats een objectieve. Wanneer uit wordt gegaan van zo'n € 1.000 aan kosten bij een gemiddelde executieverkoop, kan eenieder voorzien dat een beslag op een inboedel alleen meeropbrengst oplevert als er bijzondere objecten aanwezig zijn in de inboedel. De deurwaarder kan zich toegang tot de woning laten verschaffen om zich te vergewissen of er dergelijke bijzondere verhaalsobjecten in de inboedel aanwezig zijn.

Een schuldenaar die meent dat een zaak in strijd met een beslagverbod in beslag is genomen, zal de deurwaarder verzoeken om het beslag op te heffen. Als de deurwaarder dit weigert, zal de schuldenaar zich tot de rechter moeten wenden. In beginsel zal dit de voorzieningenrechter van de rechtbank zijn, tenzij het de tenuitvoerlegging betreft van een executoriale titel waarvan de beoordeling ten gronde aan de kantonrechter is voorbehouden. In dat geval kan het geschil op grond van het artikel 438, tweede lid (nieuw), in dit wetsvoorstel ook worden voorgelegd aan de kantonrechter om een spoedvoorziening te verkrijgen.

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. De leden vragen of de regering kan 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.

Op grond van artikel 475, lid 1, onder c, Rv moet in het beslagexploot van de deurwaarder de titel worden vermeld uit hoofde waarvan het beslag wordt gelegd, samen met een opgave van hetgeen de schuldenaar aan de schuldeiser verschuldigd is. Het tweede lid van artikel 475 Rv bepaalt vervolgens dat de derde-beslagene een afschrift van het beslagexploot ontvangt en van de executoriale titel, alsmede het formulier voor de derdenverklaring. Deze bepaling geldt in aanvulling op de algemene regel die bepaalt dat tenuitvoerlegging slechts mogelijk is na betekening van de titel aan de schuldenaar (zie artikel 430, lid 3, Rv). Bij derdenbeslag wordt een derde, die buiten het geschil staat, betrokken in de tenuitvoerlegging van de titel. De derde moet zich er in ieder geval van kunnen vergewissen dat er een executoriale titel is, om welke schuldenaar het gaat en wat het beloop is van de vordering van de schuldeiser. Deze gegevens heeft hij nodig om het beslag uit te voeren en er zeker van te zijn dat de schuldeiser inderdaad gerechtigd is om gelden te ontvangen die normaal gesproken naar de schuldenaar zouden gaan. Het is daarom niet meer dan

logisch dat de derde-beslagene ook de titel ontvangt op grond waarvan dit gebeurt. Voor alleen een mededeling is destijds niet gekozen. Ik zie geen reden om dat op dit moment te wijzigen.

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. Deze leden vragen of de regering uiteen kan zetten hoe zij voldoet aan de verplichtingen uit artikel 23, tweede lid, van de AVG. Zij vragen 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. Ook vragen de leden of de regering bereid is deze alsnog te verwerken.
Verder vragen de leden van de CDA-fractie 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, dan vragen zij op welke uitzonderingsgrond van artikel 23 AVG de regering zich baseert.

De AVG geeft regels voor het verwerken van persoonsgegevens. De AVG bevat een aantal rechten en verplichtingen voor degene die persoonsgegevens verwerkt (de deurwaarder en de bank) en de betrokkene (de schuldenaar). De reikwijdte van deze rechten en verplichtingen kan echter in bepaalde gevallen worden beperkt door nationale wetgeving. Artikel 23 AVG bepaalt dat dit onder meer mogelijk is ter bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen (lid 1, sub i) en voor de inning van civielrechtelijke vorderingen (lid 1, sub j). Op deze gronden is de uitzondering in het voorgestelde artikel 475aa gebaseerd. Het gaat in dit geval om het recht van de schuldeiser om beslag te kunnen leggen en de mogelijkheid om een civielrechtelijke vordering te innen. Beslaglegging is op grond van ons nationale recht een van de mogelijkheden voor de schuldeiser om zich te kunnen verhalen op het vermogen van de schuldenaar (bij executoriaal beslag) of om veilig te stellen dat er vermogensbestanddelen (in casu banktegoeden) zijn om zich na afloop van een procedure op te kunnen verhalen (bij conservatoir beslag). Als de schuldenaar vooraf op de hoogte wordt gesteld, raakt hij bekend met het aanstaande beslag en bestaat de kans dat hij zijn tegoeden elders onderbrengt. Effectieve inning van vorderingen is dan niet meer mogelijk. De AP adviseerde in haar advies om artikel 475aa Rv van het conceptwetsvoorstel meer in overeenstemming te brengen met artikel 23, lid 2, AVG. De AP gaf hiervoor twee opties. De in artikel 23, lid 2, onder a tot en met f, AVG, bedoelde specifieke bepalingen over onder andere de doeleinden van de verwerking, de categorieën van persoonsgegevens en de specificatie van de verwerkingsverantwoordelijke zouden in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen. Ook zou in de memorie van toelichting inzichtelijk gemaakt kunnen op welke wijze anderszins verzekerd is dat voldoende specifieke bepalingen gelden. Dit advies van de AP is verwerkt. Er is voor gekozen om in de memorie van toelichting in te gaan op de specifieke bepalingen genoemd in artikel 23, lid 2, onder a tot en met f, AVG (zie de derde alinea van hoofdstuk 9. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

De leden van de CDA-fractie willen verder weten hoe er zorg voor wordt gedragen dat deurwaarders de verstrekte gegevens na beslaglegging vernietigen.

Uit het principe van minimale gegevensverwerking (zie artikel 5, lid 1, sub c, AVG) volgt dat de deurwaarder de persoonsgegevens van de schuldenaar die hij verkrijgt van de bank, alleen mag gebruiken voor beslaglegging in het kader waarvan hij deze gegevens heeft opgevraagd. De gegevens moeten worden vernietigd als er geen grondslag meer is voor het bewaren. Artikel 17 AVG bepaalt daarnaast dat de betrokkene recht heeft op gegevenswissing. Op grond hiervan is de deurwaarder verplicht persoonsgegevens te wissen als deze gegevens niet langer nodig zijn voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of anderszins zijn verwerkt. Indien een deurwaarder niet incidenteel persoonsgegevens verwerkt, dient er verder op grond van artikel 30 AVG een register van verwerkingen te worden bijgehouden, waarin ook, indien mogelijk, de termijn wordt opgenomen waarbinnen verschillende categorieën van gegevens moeten worden gewist (zie artikel 30, lid 1, onderdeel f, AVG). De AVG bepaalt dus hoe de deurwaarder moet omgaan met persoonsgegevens en de deurwaarder dient zich daaraan te houden. De AP houdt toezicht op de naleving van de AVG.

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 rechtszoekenden, maar ook schuldenaren. Zij vragen of de regering deze mening deelt. Ook vragen zij of de regering voorts, indachtig het advies van de Raad voor de Rechtsbijstand, kan toelichten hoe zij er alles aan gaat doen ervoor te zorgen dat uitvoeringsorganisaties van de overheid escalatie in hun beleid gaan voorkomen.

Ook 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. Zij vragen op welke manier de regering dit gestalte denkt te gaan geven met het voorliggende wetsvoorstel.

Het kabinet hecht zeer aan de aanpak van de schuldenproblematiek. In dit verband heb ik hiervoor al het Actieplan Brede Schuldenaanpak genoemd dat een overzicht geeft van de maatregelen die worden genomen om de schuldenproblematiek terug te dringen. In dat kader wordt veel aandacht besteed aan preventie en vroegsignalering (actielijn 1), aan het ontzorgen en ondersteunen van mensen met problematische schulden en problemen op andere leefgebieden (actielijn 2) en aan een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso (actielijn 3). Binnen actielijn 3 onderzoeken uitvoeringsorganisaties individueel en gezamenlijk hoe persoonlijk contact gemaakt kan worden met burgers die te maken hebben met (dreigende) schuldenproblematiek. Ik verwijs u voor een overzicht van alle maatregelen en de laatste stand van zaken naar de brief van 27 mei jl. (Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 489).

Het kabinet werkt aan een beleid dat escalatie van de problematiek van schuldenaren voorkomt. Ik wijs u op het programma Prettig contact met de overheid. In het kader van dat programma is er een «Handreiking behoorlijk en effectief invorderen van geldschulden» (zie https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/actueel/behoorlijk-en-effectief-invorderen-van-geldschulden) opgesteld. De Handreiking gaat er ook nu al vanuit dat overheden bij de invordering persoonlijk contact kunnen

zoeken en moeten kijken op welke manier ze de schuldenaar het beste kunnen bereiken en zo nodig van dienst te kunnen zijn.

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. Zij vragen in hoeverre dit verschilt van het huidige recht. De leden vernemen graag op welke zaken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geen beslag mag worden gelegd terwijl dat nu wel mag en waarom dit zo is.

Het huidige beslagverbod zoals neergelegd in de artikelen 447 en 448 Rv, is naar de letter van de wet beperkt tot het bed en beddengoed van de schuldenaar, de kleren die de schuldenaar aan heeft, de gereedschappen indien de schuldenaar een ambacht uitoefent en een maandvoorraad aan «spijs en drank». Dit beslagverbod dateert nog uit de 19e eeuw. Het spreekt voor zich dat de genoemde zaken naar de huidige maatstaven onvoldoende zijn om in het bestaansminimum te voorzien. In de praktijk wordt ook nu al meer buiten het beslag gelaten dan de in deze artikelen opgenomen zaken. Om de formulering van het beslagverbod meer in overeenstemming te laten zijn met de maatstaven die in de huidige maatschappij als ondergrens wordt aanvaard, is het beslagverbod anders opgezet. In beginsel dient de gehele inboedel, kleding, levensmiddelen en zaken die de schuldenaar voor zijn persoonlijke verzorging of de dagelijkse algemene levensbehoeften nodig heeft, buiten het beslag te blijven. Beslag is wel toegestaan indien de zaken als bovenmatig zijn aan te merken. Bij wijze van voorbeeld: eenieder heeft in Nederland behoefte aan een winterjas zodat deze buiten het beslag zal dienen te blijven. Dit betekent echter niet dat een deurwaarder de bontjas, indien deze een grote waarde vertegenwoordigd, van een schuldenaar niet in beslag zou kunnen nemen. Een bontjas kan worden beschouwd als bovenmatig. De schuldenaar moet dan wel kunnen beschikken over een vervangende niet-bovenmatige winterjas.

Daarnaast mag na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling ook geen beslag meer worden gelegd op zaken waarvan redelijkerwijs te voorzienbaar is dat zij bij executie minder zullen opbrengen dan de kosten van de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende executie. Zoals ik hiervoor al heb toegelicht zal deze regel, die wordt opgenomen in artikel 441 Rv, ook gevolgen hebben voor een beslag op inboedelzaken.

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. Zij vragen onder welke categorie samenwonenden met kinderen vallen.

Voor de indeling in categorieën bij de regeling van het beslagvrij bedrag is – evenals bij de regeling van de beslagvrije voet – aangesloten bij de definities van alleenstaande, alleenstaande ouder, gehuwden en gehuwden met kinderen uit de Participatiewet. In het huidige artikel 3, tweede lid, onder a, van de Participatiewet wordt mede als gehuwd aangemerkt de «ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad,

een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte». Een gezamenlijke huishouding wordt onder meer aanwezig geacht indien de belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander (zie artikel 3, vierde lid, onder b, Participatiewet). Samenwonenden met kinderen kunnen dus worden aangemerkt als gehuwden in de zin van de Participatiewet en vallen daarmee in het nieuwe artikel 475a Rv ook onder de categorie «gehuwden met kinderen».

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker