

Vergaderjaar 2009–2010

31 736

Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten, houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen (structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2010

Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering op 23 juni 2009 en 6 juli 2009¹ heeft het kamerlid de heer mr. R.H. van de Beeten (CDA), aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om in plaats van de in dat wetsvoorstel voorziene bronheffing gebruik te maken van het pandrecht, als bedoeld in Boek 3, Titel 9, Afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek. In het voorstel van de heer Van de Beeten krijgt de zorgverzekeraar (de pandhouder) een pandrecht op het loon, het pensioen, de uitkering of de zorgtoeslag van een wanbetaler. Hij kan dit pandrecht uitoefenen indien de verzekerde twee maandpremies niet heeft voldaan. In deze situatie is het niet nodig een bestuursrechtelijke premie te heffen als vervanging van de nominale premie: de zorgverzekeraar krijgt door vestiging van het pandrecht zelf de mogelijkheid tot een vorm van broninhouding en afdracht van de nominale premie in handen.

Tijdens de parlementaire behandeling is eveneens de mogelijkheid aan de orde gesteld van het aan zorgverzekeraars verlenen van een executoriale titel².

In de Zorgverzekeringswet zou dan geregeld kunnen worden dat indien er een vordering ontstaat door wanbetaling, de zorgverzekeraar zonder tussenkomst van de rechter beslag kan leggen op een inkomensbron.

Ik heb naar aanleiding van deze beraadslagingen aan uw Kamer toegezegd dat ik zal verkennen welke mogelijkheden er zijn op het privaatrechtelijke terrein teneinde te bezien of er alternatieven zijn voor het in de Wet Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering opgenomen systeem van bronheffing. Ik heb daarbij aangegeven dat ik de uitkomst van dit onderzoek zal wegen tegen de achtergrond van de resultaten van het bestuursrechtelijke traject van die wet. De eerste resultaten van de maatregelen van het bestuursrechtelijk traject zullen bij de VWS-verzekerdenmonitor 2010 in juni van dit jaar bekend worden.

¹ Handelingen I, 2008/09, p. 36–1647 e.v., p. 39–1789 e.v.

² Handelingen I, 2008/09, p. 39–1793/94, p. 39–1800.

Het onderzoek naar het pandrecht zoals hieronder is weergegeven is gedaan aan de hand van een literatuuronderzoek¹. Daarbij is gebruik gemaakt van de werken van een aantal gezaghebbende auteurs op het gebied van het pandrecht. Hieronder treft u mijn bevindingen naar aanleiding van dit verkennende onderzoek aan.

Wat is pandrecht

Het recht van pand is een beperkt recht op een aan een ander toebehorend goed, dat niet een registergoed is. Pandrecht is evenals hypotheekrecht een zekerheidsrecht; het geeft de pandhouder (de schuldeiser) de bevoegdheid en zekerheid om de vordering tot voldoening van een geldsom bij voorrang op het goed te verhalen (art. 3:227, lid 1 BW). Aan het pandrecht komt een hoge voorrangspositie toe. Tenzij de wet anders bepaalt, gaat pand boven de in de wet vermelde voorrechten (art. 3: 279 BW). De pandhouder is bevoegd om het verpande goed te verkopen en het hem verschuldigde op de opbrengst van het goed te verhalen zonder tussenkomst van de rechter (art. 3:248, lid 1 BW)².

Pandrecht kan gevestigd worden op alle goederen behalve registergoederen (art. 3:227, lid 1 BW). Onder goederen zijn te verstaan alle zaken en alle vermogensrechten (art. 3:1 BW). In het kader van dit onderzoek is uitsluitend de mogelijkheid van pandrecht op vermogensrechten van belang. Er is een groot aantal vermogensrechten die een waarde vertegenwoordigen, waaronder vorderingen. De meest voorkomende vormen van verpanding komen voor bij vorderingen uit overeenkomst, zoals bijvoorbeeld koop, geldlening, aanneming van werk of arbeid. Het pandrecht op vorderingsrechten komt het meest voor bij vorderingen die de betaling van een geldsom tot onderwerp hebben³.

Algemene eisen

Aan de totstandkoming van het pandrecht worden de algemene eisen gesteld van artikel 3:84 jo artikel 3:98 BW. Deze eisen zijn de beschikkingsbevoegdheid van de pandgever, de aanwezigheid van een geldige titel en een vestigingshandeling.

Het pandrecht wordt aldus gevestigd door een meerzijdige rechtshandeling en een formele handeling⁴.

Beschikkingsbevoegdheid houdt in dat de pandgever de bevoegdheid heeft om over een goed te beschikken. De eigenaar van een fiets bijvoorbeeld is bevoegd zijn fiets te gebruiken, uit te lenen of te verkopen; de werknemer kan zijn loon (vordering tot betaling van een geldsom, voortvloeiende uit een arbeidsovereenkomst) aanwenden op elke manier die hij wenst.

Een geldige titel houdt in dat een (geldige) overeenkomst ten grondslag hoort te liggen aan de vestiging van het pandrecht, bijvoorbeeld een overeenkomst. Pandrecht kan worden gevestigd (de formele handeling) door het opstellen van een onderhands of notariële akte waarin de overeenkomst tot het geven van het pandrecht is opgenomen, of door bezitsverschaffing. Dit is afhankelijk van de vorm van pandrecht. Zoals eerder is aangegeven is het vestigen van pandrecht alleen mogelijk op goederen, niet zijnde registergoederen.

Het einde van het pandrecht

Het pandrecht kan op verschillende manieren eindigen. Ook dit is afhankelijk van het soort pandrecht dat gevestigd is. Het pandrecht kan eindigen door:

¹ – Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, deel 3, III, Zekerheidsrechten, 2003, door Mr. A.I.M. van Mierlo, Mr. F.H.J. Mijnsen, Mr. A.A. van Velten.

– Pandrecht in de notariële praktijk, 2007, door Mr. L.M. Bruisten-Dijkhof, Mr. J.G. Gräler, prof.mr. W.M.A. Kalkman, Mr. G.J.C. Lekkerkerker en prof.mr. P.A. Stein.

– Stil pandrecht op vorderingen op naam, 2008, door Mr. ing. A.J. Verdaas.

² Asser, p. 29.

³ Bruisten, p. 67.

⁴ Asser, p. 15.

- a. betaling van het verschuldigde
Pandrecht is een afhankelijk recht (art. 3:7 BW), het kan niet bestaan zonder een vorderingsrecht. Als aan het pandrecht een titel van geldlening ten grondslag ligt en de lening wordt afbetaald, dan eindigt het pandrecht.
- b. opzegging
De pandhouder kan een pandrecht door opzegging teniet laten gaan.
- c. afstand
Afstand is een tweezijdige rechtshandeling. Pandhouder en pandgever kunnen ter zake een overeenkomst sluiten.
- d. executie
Bij verpanding van goederen is de pandhouder bevoegd om bij het niet-nakomen van de overeenkomst het goed in het openbaar te verkopen (art. 3:248, lid 1 BW) dan wel de vordering met voorrang te innen.
- e. tenietgaan van het verpande goed
Wanneer een verpande zaak tenietgaat of een bestanddeel (onderdeel) wordt van een andere zaak, eindigt het pandrecht.

Vormen van pandrecht

Hieronder wordt ingegaan op twee vormen van pandrecht die in het kader van dit onderzoek van belang zijn, namelijk het openbaar pandrecht en het stil of geheim pandrecht. De oudste vorm van pandrecht, het vuistpand, waarbij een voorwerp in onderpand wordt gegeven aan bijvoorbeeld een bank van lening en het onderpand bij niet-terugbetalen van de lening door de bank verkocht wordt, ligt in het kader van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering niet voor de hand. Op deze vorm wordt daarom niet verder ingegaan.

Openbaar pandrecht (3:236 lid 2 juncto 3:94, lid 1 BW)

Het kenmerkende van openbaar pandrecht is dat aan de debiteur van de in pand gegeven vordering kennisgeving wordt gedaan dat op de vordering een pandrecht gevestigd is. De kennisgeving is voorwaarde voor het ontstaan van het pandrecht. De benaming is enigszins misleidend, omdat alleen de pandhouder, de pandgever en de debiteur van de in pand gegeven vordering kennis hebben van het bestaan van het pandrecht. Derden hebben geen kennis van het bestaan van het pandrecht en het is in die zin dus niet «openbaar».

Openbaar pandrecht kan worden gevestigd bij authentieke (notariële) of onderhandse akte. Door de kennisgeving aan de debiteur van de akte van inpandgeving komt het pandrecht tot stand¹.

De wet schrijft niet specifiek voor hoe de kennisgeving aan de debiteur moet worden gedaan. Elke wijze van kennisgeving is toegestaan: mondeling, schriftelijk, telefonisch, per fax, e-mail of per deurwaardersexploot, maar heeft alleen effect als die de debiteur van de in pand gegeven vordering heeft bereikt (art. 3:37, lid 3 BW). Kennisgeving bij deurwaardersexploot heeft daarbij een bewijsrechtelijk voordeel: de verklaring van de deurwaarder levert een dwingende bewijskracht (art. 157 Rv). Kennisgeving kan zowel door de pandhouder als door de pandgever worden gedaan. Meestal zal het pandhouder zijn, aangezien hij degene is die daar belang bij heeft.

Stil of geheim pandrecht (Artikel 3:239 BW)

Het kenmerkende van stil pandrecht is dat aan derden niet bekend is dat een pandrecht gevestigd is, ook niet aan de debiteur van de vordering, zoals bij het openbaar pandrecht het geval is. Kennisgeving bij het vestigen is bij stil pandrecht dus geen vereiste. Stil pandrecht biedt de

¹ Het tijdstip van totstandkoming van het pandrecht kan van belang zijn in geval onder de debiteur beslag wordt gelegd. Wordt dit beslag gelegd nadat de akte van inpandgeving is opgemaakt, doch voordat de kennisgeving van het pandrecht aan de debiteur van de in pand gegeven vordering werd gedaan, dan prevaleert het beslag boven het pandrecht. Bij stil pandrecht is dit anders: werd de registratie van de akte verricht voordat het beslag werd gelegd dan prevaleert het pandrecht. Bruisten, p. 78.

mogelijkheid zekerheid te vestigen op een zaak die bij de pandgever of een derde aanwezig is. Deze figuur van het stil pandrecht komt daarom veel voor in het bedrijfsleven, waarbij bijvoorbeeld de handelsvoorraad tot zekerheid dient van een lening. Daarnaast kan het pandrecht – zoals hierboven is aangegeven – rusten op een vordering. Deze vorm is in het kader van dit onderzoek van belang aangezien het object van het pand het loon of de uitkering is ter voldoening van de nominale zorgpremie.

Stil pandrecht kan worden gevestigd bij *geregistreerde* onderhandse akte of bij authentieke (notariële) akte (3:239, lid 1 BW). De onderhandse akte van inpandgeving is een overeenkomst tussen pandgever en pandhouder. Het pandrecht komt tot stand door registratie van de akte bij de Belastingdienst¹.

Dit mag een faxkopie van de akte zijn². Als dag van registratie geldt de dag van aanbidding. De authentieke akte van inpandgeving is een overeenkomst tussen pandgever en pandhouder, waarbij de vestiging tot stand komt door het tijdstip waarop de notaris de akte ondertekent³. De Hoge Raad⁴ heeft overwogen dat voor de vestiging van stil pandrecht een akte is vereist waarin de vordering die wordt verpand is beschreven, maar deze behoeft niet tweezijdig te zijn opgemaakt. De verklaring van de pandhouder kan vormvrij en zelfs stilzwijgend geschieden (art. 3:231, lid 1 BW). Voldoende is dat de akte zodanige gegevens bevat dat, eventueel achteraf, aan de hand daarvan kan worden vastgesteld om welke vordering het gaat⁵.

Bij vestiging van het stil pandrecht is het tijdstip van de vestiging van belang in verband met een eventuele eerdere verpanding. De oudste registratie of ondertekening heeft voorrang.

Pandrecht kan zowel voor een bestaande als voor een toekomstige vordering worden gevestigd (3:231, lid 1 BW). Het stil pandrecht kan echter alleen op een toekomstige vordering worden gevestigd, indien de in pand gegeven vordering rechtstreeks zal worden verkregen uit een ten tijde van de inpandgeving reeds bestaande rechtsverhouding⁶ (3:239 lid 1 BW). Deze beperking geldt niet voor het vestigen van openbaar pandrecht. Het praktische bezwaar daarbij is evenwel dat de debiteur van de vordering bekend moet zijn teneinde te voldoen aan het vereiste van kennisgeving. Vanwege dit praktische bezwaar bedient men zich in de rechtspraak in de meerderheid der gevallen bij inpandgeving van toekomstige vorderingen van de methodiek van stil pandrecht⁷.

De executie van het pandrecht

Bij het vestigen van het pandrecht ontstaan voor de pandhouder een aantal bevoegdheden. In de eerste plaats het recht van voorrang tot voldoening van zijn vordering. De pandhouder zal vervolgens voldoening van zijn vordering kunnen bewerkstelligen door het uitwinningsrecht, ook wel het «recht van parate executie» genoemd. Dit houdt in dat de pandhouder zonder rechterlijke tussenkomst (dat wil zeggen: zonder executorialie titel) over kan gaan tot inning van de vordering. Het recht van parate executie gaat bovendien gepaard met een recht van separatisme, dat houdt in dat de uitwinning plaatsvindt buiten die van andere crediteuren⁸. Aan de pandhouder komt ten slotte nog een laatste bevoegdheid toe: het recht om de in pand gegeven vordering te innen. Deze inningsbevoegdheid houdt in dat de verzekeraar in en buiten rechte nakoming van de verpande vordering kan eisen en de betalingen in ontvangst kan nemen. De bevoegdheid wordt ontleend aan de mededeling van de inpandgeving aan de debiteur van de verpande vordering (3:246, lid 1 BW). De pandgever blijft zelf inningsbevoegd totdat mededeling aan de debiteur van de vordering is gedaan.

¹ Deze registratie is geregeld in de Registratiewet 1970. Het betekent het vermelden van de gehele of gedeeltelijke inhoud van akten in registers die door daartoe aangewezen inspecteurs van de Rijksbelastingdienst worden gehouden.

² Asser, p. 79.

³ Asser, p. 80.

⁴ Hoge Raad, 29 juni 2001, NJ 2001, 662.

⁵ Asser, p. 135.

⁶ Bruisten, p. 74.

⁷ Bruisten, p. 95.

⁸ Indien andere crediteuren die niet over een pandrecht beschikken al zijn begonnen met de uitwinning, dan kan de pandhouder deze van hun overnemen. Bruisten, p. 86.

Hieronder ga ik in op de mogelijkheid het pandrecht te gebruiken in het kader van de maatregelen die voor de wanbetalers zijn getroffen.

Het openbaar pandrecht als alternatief voor de bronheffing

Zoals hierboven is vermeld, vergt vestiging van een openbaar pandrecht op een vordering (in casu het loon, de uitkering of de zorgtoeslag) een authentieke of een onderhandse akte van inpandgeving, plus mededeling daarvan aan de debiteur van de vordering, te weten de werkgever, het pensioenfonds, de uitkeringsinstantie of – voor de zorgtoeslag – de Belastingdienst (hierna kortheidshalve: «inkomensbron»). Vooralsnog ga ik er vanuit dat zorgverzekeraars niet voor de weg van de notariële akte zullen kiezen, aangezien die te duur en te bewerkelijk is, zodat in beginsel uit dient te worden gegaan van het gebruik van een onderhandse akte. Zoals hierboven is beschreven is voor vestiging van het pandrecht een meerzijdige rechtshandeling en een formele handeling noodzakelijk. Dit betekent in de eerste plaats dat de verzekerde mee moet willen werken aan de vestiging van het pandrecht. Vervolgens dient voor vestiging van het pandrecht mededeling te worden gedaan aan de inkomensbron.

Uit het bovenstaande blijkt dat een verzekerde in de eerste plaats bereid moet zijn een pandrecht te geven op zijn inkomen. Als hij hieraan niet wil meewerken kan het pandrecht niet gevestigd worden.

De mededelingsverplichting aan de inkomensbron vergt vervolgens dat een zorgverzekeraar er op een of andere manier kennis van moet krijgen wie de inkomensbron is.

Ten slotte vormt bij gebruikmaking van de figuur van openbaar pandrecht de verpanding van toekomstige vorderingen een probleem wanneer iemand loon als inkomensbron heeft. Voor vestiging van het pandrecht is immers kennisgeving ervan noodzakelijk. Bij openbaar pandrecht op een toekomstige loonvordering zou dan kennisgeving aan een (mogelijk) nog onbekende inkomensbron nodig zijn.

Dit probleem doet zich bij pensioenen, uitkeringen of zorgtoeslag in mindere mate voor omdat de uitkeringsinstantie van die inkomensbronnen minder vaak zal wijzigen.

Het stil pandrecht als alternatief voor de bronheffing

Het vestigen van een stil pandrecht vergt een authentieke of onderhandse akte van inpandgeving die geregistreerd dient te worden bij de Belastingdienst.

Ook bij het stil pandrecht moet de wanbetaler bereid zijn een pandrecht te geven op zijn inkomensbron. Voorts vormt de registratie van de onderhandse akte bij de Belastingdienst een probleem. Ten slotte dient bij uitoefening van het pandrecht alsnog de inkomensbron in kennis te worden gesteld van het feit dat er een pandrecht op de vordering rust. Niet alleen is dit noodzakelijk voor de inningsbevoegdheid, maar anders loopt de zorgverzekeraar, die pandhouder is, het risico dat alsnog het loon of de uitkering – bevrijdend – wordt uitbetaald aan de wanbetaler (pandgever).

Knelpunt bij het medewerkingsvereiste

Een stil pandrecht dat in geval van wanbetaling van de nominale premie kan worden uitgeoefend, kan worden opgenomen in de (algemene voorwaarden van de) zorgpolis. De zorgpolis is immers een onderhandse akte. De wet eist niet dat de akte zowel door de pandgever als de pandhouder moet worden opgesteld of ondertekend. De te verpanden vordering moet in voldoende mate door de akte worden bepaald¹ en er

¹ Hoge Raad, 14 oktober 1994, NJ 1995, 447.

moet beschreven worden onder welke omstandigheden mededeling van het bestaan van het pandrecht aan de inkomensbron zal worden gedaan¹. Het is derhalve niet nodig met elke wanbetalende verzekerde een afzonderlijke onderhandse akte op te maken omdat in de vestiging van het pandrecht – indien zich de wanbetaling voordoet – reeds bij voorbaat is voorzien doordat dit in de polisvoorwaarden is opgenomen. Met het oog op de kenbaarheid voor de verzekeringnemer kan worden overwogen dit ook expliciet in de Zorgverzekeringswet te regelen. Bij de figuur van het openbaar pandrecht stuit deze oplossing op het probleem dat het vrijwel ondoenlijk is en uiterst ondoelmatig om te voldoen aan de meldingsplicht (bij de debiteur van de vordering). Voor iedere verzekeringnemer zou immers in dit geval meldingsplicht bestaan om het pandrecht te kunnen vestigen, terwijl het aantal wanbetalers nog geen 2% uitmaakt van het aantal verzekerden.

Knelpunt onbekendheid inkomensbron

Voor het vestigen van openbaar pandrecht is nodig, dat aan de inkomensbron mededeling wordt gedaan dat het pandrecht gegeven is. Bij het stil pandrecht is dit voor de vestiging van het pandrecht geen vereiste, maar wel dient de zorgverzekeraar, voordat hij het pandrecht kan uitoefenen, mededeling te doen van de inpandgeving aan de inkomensbron, teneinde de vordering te kunnen innen. In verband met collectieve polissen zal een verzekeraar in bepaalde gevallen uit de collectiviteit kunnen afleiden welke de inkomensbron is, maar in andere gevallen zal hij dit meestal niet weten. Verzekerden kunnen onwillig zijn deze informatie te verstrekken en een sanctie om dit af te dwingen is er niet. Daarnaast is denkbaar de verzekerde te verplichten de zorgverzekeraar steeds op de hoogte te houden van relevante wijzigingen, maar ook dat lijkt bij (onwillige) verzekerden niet erg effectief. Daarom zal het nodig zijn wettelijk te regelen dat CVZ en UWV en de Belastingdienst/Toeslagen de zorgverzekeraar deze informatie geven. Artikel 73 van de Wet Suwi staat niet toe dat gegevens uit de polisadministratie van het UWV worden verstrekt aan private ondernemingen, zoals zorgverzekeraars. Het CVZ mag die gegevens wel krijgen voor uitvoering van bepaalde wettelijke taken, maar mag deze gegevens vervolgens niet doorleveren aan de verzekeraar.

Knelpunten bij toekomstige vorderingen

Voor het vestigen van openbaar pandrecht is hierboven al aangegeven dat het vestigen van een openbaar pandrecht op het praktische probleem stuit dat de inkomensbron nog niet bekend is.

Bij vestiging van (stil) pandrecht door opnemings in de (polisvoorwaarden van de) zorgverzekering kan in algemene termen een recht op toekomstige loonbetalingen, uitkeringen en zorgtoeslag worden vermeld²; daarmee is nog niet duidelijk welke vordering jegens welke inkomensbron nu feitelijk is verpand.

Het stil pandrecht kan slechts worden gevestigd op een toekomstige vordering indien die vordering rechtstreeks voortvloeit uit een reeds bestaande rechtsverhouding. Wisselt de premieplichtige na het aangaan van de verzekeringsovereenkomst van werkgever, dan zal de loonvordering waarop het pandrecht rust, eenmaal ontstaan, door registratie opnieuw gevestigd moeten worden³.

In de polisvoorwaarden kan alleen worden opgenomen dat de verzekerde tot medewerking voor het vestigen van het pandrecht verplicht is; daarmee is die plicht nog niet afgedwongen. Los van de vraag of het wenselijk en met het karakter van het pandrecht verenigbaar is in een dergelijke zeer algemene zin pandrecht – ook – op nog niet bestaande toekomstige vorderingen van een bepaalde soort mogelijk te maken, zal

¹ Bruisten, p. 79.

² Hoge Raad, 20 september 2002, NJ 2004, 182.

³ Bruisten, p. 95, Asser, p. 143 e.v.

naar het zich laat aanzien bij wet afwijking van artikel 3:239, eerste lid, BW mogelijk moeten worden gemaakt om het pandrecht ook eenvoudiger te kunnen toepassen bij toekomstige inkomensbronnen.

Knelpunten bij de registratie

Afzonderlijke registratie van grote hoeveelheden onderhandse akten bij de Belastingdienst (bij stil pandrecht) kan mogelijk worden voorkomen door naar analogie gebruik te maken van de figuur die door banken wordt gehanteerd¹. Bij deze figuur wordt niet elk afzonderlijke akte geregistreerd maar wordt gebruik gemaakt van een uittreksel van een verzamellijst van vorderingen (borderel).

De afzonderlijke akten van in pand gegeven vorderingen zijn vermeld op een debiteurenlijst die berust onder de bank. De Hoge Raad heeft als geldig aanvaard dat de geregistreerde akte verwijst naar computerlijsten waarin de verpande vorderingen zijn gespecificeerd².

Knelpunten bij de executie

Uitoefening van het pandrecht kan plaatsvinden zonder rechterlijke tussenkomst. De bevoegdheid tot inning van de verpande vordering wordt ontleend aan de mededeling van de inpandgeving aan de inkomensbron (3:246, lid 1 BW). Ingevolge artikel 3:253 BW jo 3:255 kan de zorgverzekeraar, na aftrek van de executiekosten, het deel van het verschuldigde bedrag waarvoor hij pandrecht heeft, behouden. Het resterende bedrag moet hij aan de pandgever (de wanbetaler) uitkeren³. De verzekeraar moet in elk geval nagaan of er nog andere (beperkte) rechten op het pand rusten. Als dat het geval is, dient hij zorg te dragen voor verdeling van het resterende bedrag onder andere rechthebbenden (artikel 490b Rv). Hierbij is de vraag of een dergelijke toepassing voor zorgverzekeraars werkbaar is en of wetswijziging niet aangewezen zou zijn.

De zorgverzekeraar dient voorts rekening te houden met de beslagvrije voet. Ingevolge 7:633, eerste lid van het BW is verpanding immers slechts mogelijk in zover beslag op het loon geldig is.

Overige knelpunten

Het pandrecht biedt geen oplossing als er geen werkgever of uitkeringsinstantie is. Dan kan geen pandrecht op een periodieke geldvordering (salaris, uitkering) gelegd worden. Voorts staan de huidige sociale verzekeringswetten niet toe dat een uitkering verpand wordt⁴. Deze wetgeving zal aangepast dienen te worden indien pandrecht gevestigd moet kunnen worden op uitkeringen.

Conclusie

Zoals uit mijn bovenstaande verkennende onderzoek blijkt, kan het pandrecht in beginsel een alternatief zijn voor de bronheffing, voorzien in de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering. Het gaat daarbij in het bijzonder om de hiervoor genoemde vorm van stil pandrecht, dat in uitvoeringstechnisch opzicht voor de zorgverzekeraars de minst belastende vorm van pandrecht is.

Ik stel daarbij wel vast dat bij het gebruik van het pandrecht in het kader van de wanbetalersproblematiek – zoals blijkt uit hetgeen hierboven beschreven is – een aantal knelpunten te constateren valt. Voor een deel daarvan is reeds op voorhand vast te stellen dat een wijziging van een aantal wetten noodzakelijk is. Daarbij zal het soms om een principiële wijziging gaan. Daarnaast zal zullen de nodige formele handelingen door

¹ Bruisten, p. 81.

² Hoge Raad, 14 oktober 1994, NJ 1995, 447.

³ Bruisten, p. 93.

⁴ Uitkeringen zijn onvervreemdbaar en niet vatbaar voor verpanding of belening (art.40 WW, art. 66 WAO, art.26 AOW, art.59 Anw en art.58 WaJong).

zorgverzekeraars moeten plaatsvinden om pandrecht te kunnen vestigen en te executeren.

Indien deze knelpunten opgelost kunnen worden is een constructie denkbaar waarbij de (onderhandse) akte van inpandgeving wordt opgenomen in de algemene voorwaarden of polisvoorwaarden van een zorgverzekering.

Daarin wordt bij een betalingsachterstand van twee maanden het pandrecht gevestigd op het inkomen van de verzekerde. Registratie van het pand kan dan plaatsvinden naar analogie van de methode die de banken hanteren voor deze registratie. Voor mededeling aan de inkomensbron (uitkeringsinstantie) kan, indien een wetswijziging dit mogelijk maakt, gebruik worden gemaakt van de polisadministratie van het UWV, dat aan de zorgverzekeraar kan melden of de wanbetaler een inkomen heeft. De zorgverzekeraar kan dan de inkomensbron in kennis stellen van het feit dat het pand geïnd zal worden.

Het verlenen van een executoriale titel aan zorgverzekeraars

De mogelijkheid van het verlenen van een executoriale titel aan zorgverzekeraars is indertijd als een van de eerste alternatieven in het privaatrechtelijke regiem ambtelijk onderzocht. Het bewandelen van deze route is evenwel niet voortgezet omdat een tweetal bezwaren al vrij snel naar voren kwamen. In de eerste plaats voelden de zorgverzekeraars hier niet voor. Om het recht te kunnen uitvoeren zullen zij moeten achterhalen of er, en waar, een inkomensbron is. Daarnaast stuitte deze gedachte op een meer principiële bezwaar. Het verbinden van een executoriale titel aan een vordering is een zwaar rechtsmiddel, juist vanwege het ontbreken van een rechterlijke toets. De figuur als zodanig is niet onbekend, maar is thans voorbehouden aan bestuursorganen, zoals aan het CVZ, de Belastingdienst, uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid en (voorheen) de ziekenfondsen¹. Hier doemt het probleem van precedentwerking op. Als zorgverzekeraars dit recht zouden krijgen, ligt in de rede dat andere schuldeisers in het private domein met vergelijkbare vorderingen, zoals nutsbedrijven en woningverhuurders, eveneens hierom zullen vragen.

Verdere gang van zaken

Op grond van de bevindingen van bovenstaand verkennend onderzoek zal ik mij de komende tijd verstaan met bij de uitvoering van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering betrokken partijen. De resultaten daarvan zal ik wegens tegen de achtergrond van de resultaten van het bestuursrechtelijke traject van die wet. De eerste resultaten van de maatregelen van het bestuursrechtelijk traject zullen bij de VWS-verzekerdenmonitor 2010 in juni van dit jaar bekend worden. Ik stel mij voor in die samenhang mijn beleidsstandpunt ter zake van een eventuele vervanging van de bronheffing door het pandrecht, of eventuele aanvullende maatregelen op het bestaande wettelijk instrumentarium, aan u voor te leggen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

¹ Artikel 83d Ziekenfondswet luidde: «Het besluit tot terugvordering» (van onverschuldigd betaalde vergoedingen) «levert een executoriale titel op in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.