Datum : 20 juli 2018 (definitieve versie)
Onderwerp: wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht
contactpersoon:

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR), aangesloten bij Sociaal Werk Nederland, wil graag reageren op het concept wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht.[1]

De LOSR heeft vele malen aandacht gevraagd voor schending van het bestaansminimum bij de invordering van schulden.[2] We zijn verheugd over de stappen die worden gezet om het bestaansminimum beter te waarborgen. Zo is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet een enorme verbetering, al laat de invoering ervan helaas (te) lang op zich wachten.

De keerzijde van een robuuste beslagvrije voet is echter dat schuldeisers alternatieven zoeken om hun schulden te innen. Een toename van bankbeslag en beslag op inboedel is te verwachten. Het is dan ook zaak deze invorderingsmogelijkheden te moderniseren, zoals in het conceptwetsvoorstel gebeurt.

De LOSR onderschrijft de uitgangspunten van het conceptwetsvoorstel:

1. borging van het bestaansminimum van schuldenaren bij beslag en executie
2. effectieve en efficiënte wijze van beslag en executie
3. beslaglegging ter verhaal mag niet louter worden ingezet als pressiemiddel

Beslagvrij bedrag bij bankbeslag
Het conceptwetsvoorstel past art. 475a Rv zodanig aan dat de maximum beslagvrije voet volgens de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet als beslagvrij bedrag gaat gelden. Dit bedrag is gelijk aan 95% van de toepasselijke bijstandsnorm, verhoogd met een vast

[1] Wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht, 7 juni 2018.
[2] Ons eerste rapport hierover dateert uit 2008 "*Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden*". In dit rapport hebben we onder meer gepleit om de niet bovenmatige inboedel vrij te laten van beslag, de beslagvrije voet toe te passen bij bankbeslag, en de kosten voor het invullen van de verklaring door banken wettelijk te maximeren. De tijd was hier destijds nog niet rijp voor. Zie de reactie van staatssecretaris Aboutaleb: *Kamerstukken II 2007/08, 24515, nr. 138*.

bedrag: de "maximale compensatiekop".

Het beslagvrij bedrag geldt ongeacht het moment waarop beslag wordt gelegd. Het kan dus zijn dat de huur net is betaald en dat dit deel van de beslagvrije voet strikt genomen niet meer nodig is. Het preadvies "Bestaansminimum en bankbeslag" van de KBvG stelt een vrij detaillistische regeling voor om hier rekening mee te houden. Het beslagvrij bedrag is in het voorstel van de KBvG gelijk aan 25% van de beslagvrije voet wanneer het bankbeslag op de eerste van de maand doch uiterlijk op de negentiende van de maand wordt gelegd. Dit in de veronderstelling dat de bij- en afschrijvingen meestal aan het eind van de maand plaatsvinden. Mocht het inkomen wel in deze periode gestort zijn, dan moet de schuldenaar zelf het initiatief nemen om in aanmerking te komen voor een correctie op het beslagvrije bedrag.
Uit de huidige praktijk weten we echter dat een schuldenaar daartoe meestal niet in staat is. Bovendien kun je bij deze regeling verwachten dat deurwaarders zoveel mogelijk aan het begin van de maand beslag gaan leggen, om zo maximaal te kunnen innen. Dit voorstel biedt onvoldoende bescherming.

Wij vinden een vast beslagvrij bedrag ongeacht het moment waarop beslag wordt gelegd, zoals voorgesteld in het concept wetsvoorstel, een prima regeling. Het is voor de uitvoering eenvoudig en houdt rekening met een beperkt 'doenvermogen' van de schuldenaar.[3]

Door de koppeling van het beslagvrij bedrag aan de beslagvrije voet met de zogenaamde maximale compensatiekop, worden de huurtoeslag, zorgtoeslag en het eventuele kindgebonden budget waar een beslagverbod voor geldt, ook bij bankbeslag beschermd. De debiteur kan echter ook nog andere inkomsten ontvangen waar een beslagverbod voor geldt, zoals kinderbijslag, kinderopvangtoeslag en bijzondere bijstand. Of en wanneer een debiteur deze inkomsten ontvangt weet de deurwaarder niet. Bij bankbeslag ook rekening houden met deze beslagverboden zou de regeling onnodig ingewikkeld maken.
Hetzelfde geldt voor hoge woonlasten. De beslagvrije voet die voor loonbeslag gaat gelden na invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, kan bij hoge woonkosten tijdelijk worden verhoogd. Bij bankbeslag ook hier rekening mee houden zou de regeling onnodig ingewikkeld maken.
Het is plussen en minnen: ongeacht het moment van beslag rekening houden met het volledige beslagvrije bedrag is in het voordeel, géén rekening houden met ándere beslagverboden en een eventuele extra verhoging van de beslagvrije voet vanwege hoge woonkosten is in zijn nadeel van de debiteur.

Onnodig bankbeslag
In het conceptwetsvoorstel staat dat de deurwaarder bij de bank kan informeren of de debiteur daar een rekening heeft. Het conceptwetsvoorstel regelt echter niet het recht van de deurwaarder om saldo-informatie op te vragen. Om erachter te komen hoeveel geld er op de bankrekening staat moet de deurwaarder eerst beslag leggen op de bankrekening.
Banken mogen vanwege het bankgeheim geen informatie verstrekken. Pas nadat er bankbeslag is gelegd zijn ze verplicht te verklaren wat het beslag heeft getroffen.

Er zijn allerlei argumenten om de deurwaarder inzage in het banksaldo te geven. Allereerst het voorkomen van zinloze beslagen. Regelmatig komt het voor dat de totale

[3] Zie onder meer Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen.* Maven Publishing 2013; *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid,* WRR Den Haag 2017.

kosten van het bankbeslag (zo'n € 350) hoger zijn dan het saldo op de rekening. Schulden nemen dan alleen maar toe. Wanneer in de toekomst bij bankbeslag een beslagvrij bedrag gaat gelden zal het nog vaker voorkomen dat een bankbeslag geen doel treft.

Inzage krijgen in het banksaldo is in het belang van de schuldenaar én in het belang van de schuldeiser en de banken: minder kosten voor de schuldenaar/schuldeiser en minder werk voor de banken.

Inzage in het banksaldo is ook nodig wanneer de debiteur meerdere bankrekeningen heeft. Alleen dan is een werkbaar systeem mogelijk waarbij een beslagvrij bedrag dat geldt bij een bankbeslag kan worden verlaagd met het saldo van een bankrekening waar geen beslag op ligt.

Bovendien is het voor schuldeisers wenselijk dat er meer evenwicht komt tussen enerzijds de bescherming van de schuldenaar die niet kán betalen en anderzijds de schuldenaar die wel kan maar niet wíl betalen. Schuldeisers lopen immers met invoering van een beslagvrij bedrag voor bankbeslag meer risico dat een bankbeslag geen doel zal treffen, zodat ze hier uit kostenoogpunt terughoudend mee om zullen gaan. Dit is in het voordeel van mensen die mogelijk wel voldoende geld op hun bankrekening hebben staan. Dat mag niet het effect zijn van betere bescherming.

Het bankgeheim ter bescherming van de rekeninghouder is van oudsher heilig en onaantastbaar. Maar wie wordt nu eigenlijk beschermd? Mensen die niet kunnen betalen of mensen met geld die de dans willen ontspringen? Een deurwaarder is als openbaar ambtenaar belast met de tenuitvoerlegging van vonnissen. Daarvoor is verhaalsinformatie nodig.

Beslag op inboedel

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om de niet bovenmatige inboedel voor iedere schuldenaar vrij te laten van beslag. Al in 2015 is een conceptwetsvoorstel via internetconsultatie naar buiten gebracht waarbij in de mate van bescherming twee groepen burgers werden onderscheiden: burgers die toegelaten zijn tot de schuldhulpverlening en burgers die hier niet of voorlopig niet voor in aanmerking komen.

De eerste groep kreeg meer bescherming doordat voor hen werd bepaald dat de 'niet bovenmatige inboedel' niet voor beslag vatbaar is. De tweede groep werd die bescherming onthouden; deze mensen moesten het doen met een beperkte lijst met goederen, waarop bijvoorbeeld een tv ontbrak.

Wij hebben destijds sterk afwijzend gereageerd op de voorgestelde regeling. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom mensen (voorlopig) niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Het gaat hier vaak om situaties die ze zelf niet of slechts beperkt in de hand hebben. De destijds voorgestelde regeling maakt hen tot tweederangsburgers met minder rechten. Het zou dan mogelijk blijven om druk uit te oefenen door beslag op inboedel te leggen.
Het is goed om te zien dat deze kritiek ter harte is genomen en dat nu voor iedere debiteur geldt dat alleen op de bovenmatige inboedel beslag kan worden gelegd.

Ook onderschrijven we de voorgestelde modernisering om de verkoop via internet te laten plaatsvinden, vergelijkbaar met de verkoop van onroerende zaken. De kostbare publicatie van een advertentie in de krant, het aanslaan van een biljet en de verkoop ter plaatse bij opbod is immers niet meer van deze tijd.

Gezelschapsdieren
In het conceptwetsvoorstel wordt in art. 447 lid 1 Rv een opsomming gegeven van roerende zaken waar geen beslag op kan worden gelegd. Ook worden gezelschapsdieren genoemd. Volgens art. 447 lid 2 Rv is in afwijking van het eerste lid beslag wel toegestaan op de in het lid genoemde zaken die in de gegeven omstandigheden bovenmatig zijn.

In de concept Memorie van Toelichting op pagina 33 onderaan staat:

"Gezelschapsdieren zijn geen zaken (artikel 3:2a, lid 1, BW). Hieruit volgt dat gezelschapsdieren niet in beslag kunnen worden genomen op grond van bovenmatigheid."

Dit is echter in strijd met art. 3:2a lid 2 BW. Daarin staat dat bepalingen over zaken in beginsel ook op dieren van toepassing zijn. Mocht het de bedoeling zijn dat de uitzondering dat beslag wel mogelijk is in het geval van bovenmatigheid, niet op gezelschapsdieren van toepassing is, dan moet dat expliciet geregeld worden in art. 447 Rv. Zo niet dan dient de Memorie van Toelichting aangepast te worden.

Beslag op de auto
Een passende modernisering is de voorgestelde regeling om vanachter het bureau via het kentekenregister beslag op de auto leggen. Dat zal aanmerkelijk efficiënter zijn en tijd besparen. De LOSR pleit er dan ook voor om voor deze ambtshandeling een lager tarief op te nemen in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

Elektronisch beslag onder derden
Het conceptwetsvoorstel regelt dat als een derde-beslagene conform art. 475 lid 3 en 4 Rv een elektronisch adres heeft afgegeven, het beslag ook elektronisch moet worden gelegd omdat dit voor de derde-beslagene efficiënter is.
Op dit moment geldt er nog geen apart tarief voor het elektronisch beslag. Aangezien de deurwaarder bij elektronisch beslag het exploot niet persoonlijk hoeft te brengen, zal dit goedkoper zijn dan het traditionele beslag onder derden. De LOSR stelt dan ook voor om hier een lager tarief voor op te nemen in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.
Daarnaast pleit de LOSR ervoor om grote werkgevers, uitkeringsinstanties en banken te stimuleren om een elektronisch adres beschikbaar te stellen voor beslag.

Beslag als louter pressiemiddel
Het conceptwetsvoorstel stelt voor om aan art. 435 lid 1 Rv de volgende zin toe te voegen:

"Beslaglegging is niet toegestaan indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat de opbrengst die gerealiseerd kan worden bij het verhaal op die goederen niet meer bedraagt dan de kosten van de beslaglegging en de eventueel daaruit voortvloeiende executie."

Anno 2018 komt het met enige regelmaat voor dat beslag op een auto wordt gelegd terwijl de dagwaarde lager is dan de kosten van beslag en verkoop. De voorgestelde bepaling maakt goed duidelijk dat dit niet geoorloofd is. Het beslag mag per saldo niet de schuld verhogen en het beslag mag niet als middel worden gebruikt om betalingsregelingen af te dwingen waarvoor geen financiële ruimte is.

Deze bepaling zorgt ervoor dat de deurwaarder een kostenafweging moet maken vóórdat hij beslag legt. Bij de huidige praktijk van beslag op inboedel vindt die afweging vaak pas plaats ná beslaglegging en zijn de kosten deels al gemaakt.
Het criterium 'redelijkerwijs voorzienbaar' maakt goed duidelijk dat het om overduidelijke situaties gaat, zoals de hiervoor vermelde dagwaarde van de auto. Het is dan mogelijk en wenselijk om de deurwaarder hier mede verantwoordelijk voor te houden. De deurwaarder krijgt hiermee een grotere verantwoordelijkheid om een afweging te maken en zo nodig de opdracht tot beslaglegging te weigeren. De LOSR vindt deze voorgestelde wijziging goed en nodig.

Betekening rechtsovergang
De LOSR heeft er meerdere keren op gewezen dat het onredelijk is als een rechtsovergang op grond van de wet (zoals die van IB-Groep naar DUO) of fusie/overname bij exploot wordt betekend. De LOSR vindt het onredelijk om de kosten hiervan bij de schuldenaar in rekening te brengen. In feite is er sprake van een duur verhuisbericht.
De LOSR vindt het dan ook een goed voorstel om art. 431a Rv zo aan te passen dat volstaan kan worden met een schriftelijke mededeling indien de rechtsopvolging bij wet is bepaald of bij een fusie of splitsing. Voor het geval dat de mededeling toch bij exploot moet plaatsvinden, mogen de kosten hiervan niet meer doorberekend worden aan de schuldenaar.

Bijzondere bevoegdheden
Het conceptwetsvoorstel beperkt zich tot de civielrechtelijke invordering, terwijl de overheid over diverse vergaande invorderingsbevoegdheden beschikt waarbij het bestaansminimum onder druk wordt gezet. De LOSR vindt dat hier meer aandacht voor moet zijn.

Zo wordt bij verrekenen door de Belastingdienst, het afschrijven van de belastingaanslag van de bankrekening (de overheidsvordering) én het afschrijven van de boete van de bankrekening (verhaal zonder dwangbevel) pas rekening gehouden met de financiële situatie van de debiteur wanneer hij zélf aan de bel trekt (piepsysteem). Uit allerlei wetenschappelijke literatuur over schaarste, geldstress en beperkt 'doenvermogen' is echter bekend dat financiële problemen zo'n impact hebben dat het mensen vaak niet lukt om op het juiste moment de juiste dingen te doen. Een proactieve bescherming van de beslagvrije voet moet juist voor de overheid gelden.

Voor het afschrijven van de belastingaanslag van de bankrekening (de overheidsvordering) én het afschrijven van de boete van de bankrekening (verhaal zonder dwangbevel) geldt in het bijzonder dat dit tot een roodstand kan leiden. Dit terwijl de Hoge Raad heeft bepaald dat beslag op de kredietruimte niet mogelijk is.[4] De LOSR vindt dat de overheid zich niet dit soort bevoegdheden moet toe-eigenen, waardoor de debiteur dieper in de schulden raakt.

Daarnaast blijft het voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen mogelijk om beslag op toeslagen te leggen. Dat is onwenselijk. De geïnde toeslag wordt immers afgeboekt op een schuld, terwijl de debiteur wel de lopende betalingsverplichting moet blijven voldoen.
De LOSR pleit voor een algeheel verbod voor beslag op toeslagen. In plaats daarvan moeten verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen bij een achterstand

[4] Hoge Raad 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP4504.

een zelfstandig recht krijgen om de toeslag rechtstreeks te innen om daarmee de lopende verplichting te voldoen.[5]

Conclusie en aanbevelingen
De LOSR is verheugd over het wetsvoorstel, maar vraagt nog wel aandacht voor het volgende:

1. Zorg ervoor dat deurwaarders inzage krijgen in banksaldi om onnodige bankbeslagen en daarmee samenhangende kosten te voorkomen.
2. De wettekst voor het beslagverbod ten aanzien van gezelschapsdieren komt in het geval van bovenmatigheid niet overeen met de Memorie van toelichting. Breng wettekst en memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming.
3. Neem voor beslag op de auto via het kentekenregister (bureaubeslag) een lager tarief op in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.
4. Neem voor het elektronische beslag onder derden een lager tarief op in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.
5. Stimuleer grote werkgevers, uitkeringsinstanties en banken om een elektronisch adres voor beslag beschikbaar te stellen.
6. Zorg ervoor dat ook de overheid bij toepassing van bijzondere invorderingsbevoegdheden het bestaansminimum proactief beschermt.
7. Zorg ervoor dat het afschrijven van de belastingaanslag van de bankrekening (de overheidsvordering) én het afschrijven van de boete van de bankrekening (verhaal zonder dwangbevel) niet tot een roodstand kan leiden en dat het beslagvrij bedrag ook bij toepassing van deze instrumenten ambtshalve wordt toegepast.
8. Zorg voor een algeheel verbod van beslag op toeslagen en geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen bij een achterstand een zelfstandig recht om de toeslag rechtstreeks te innen om daarmee de lopende verplichting te voldoen.

Met vriendelijke groet,

De LOSR is aangesloten bij Sociaal Werk Nederland.

[5] Voor zorgverzekeraars heeft de Tweede Kamer al een amendement aangenomen waardoor art. 18aa Zorgverzekeringswet regelt dat bij of krachtens AMvB te stellen voorwaarden de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar uitbetaald kan worden indien er een premie-achterstand van drie maanden is (*Kamerstukken II 2014/15, 33683*, nr. 43). Eenzelfde regeling zou ook ingevoerd kunnen worden voor verhuurders en kinderopvanginstellingen.