

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

29 september 2016

Uw kenmerk

-

Contactpersoon

J.M.A. Timmer

Onderwerp

Advies over het Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet)

Geachte heer Van der Steur,

Via Internetconsultatie.nl heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) kennis genomen van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet). Ondanks dat de NVvR niet officieel om advies is gevraagd, hebben de leden van de vereniging, gelet op het belang van dit conceptwetsvoorstel voor de rechtspraak, een advies voorbereid. Dit advies is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking conceptwetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt, blijkens de memorie van toelichting, tot uitwerking van de voorstellen van het kabinet die in de hoofdlijnennotitie aan de Tweede Kamer van 23 december 2015 zijn geschetst. Met deze voorstellen beoogt het kabinet de beslagvrije voet tot een transparante en herkenbare norm te maken voor zowel schuldenaren als schuldeisers. Met het wetsvoorstel wil het kabinet de bestaande problemen wegens samenloop van beslagen beteugelen door wijzigingen in het proces van beslaglegging aan te brengen, waardoor beslagleggende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte zijn.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) ook doorwerken bij andere vormen van incasso.

Advies

Het conceptwetsvoorstel geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Definities en begrip “Gezamenlijke huishouding”

In het nieuwe artikel 475ab Rv wordt verwezen naar twee begrippen in de Participatiewet (hierna: Pw), te weten “echtgenoot” en “geregistreerd partner” uit artikel 3 Pw. De NVvR is van mening dat door de verwijzing tekstueel de indruk wordt gewekt dat de definities van “echtgenoot” en “geregistreerd partner” worden overgenomen uit de Pw. Dit is echter niet het geval nu artikel 3 Pw geen definities bevat, maar alleen gelijkstellings-bepalingen in het eerste lid. De genoemde definities staan niet in de Pw, maar in (Boek 1 van) het Burgerlijk Wetboek. Artikel 3 Pw regelt de gelijkstelling voor de toepassing van de Pw van (1) geregistreerd partners en (2) personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren (artikel 3 lid 3) met gehuwden. Die gelijkstelling betreft met name de normbedragen voor de uitkering, die in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) als uitgangspunt dienen voor de berekening van de beslagvrije voet (thans artikel 475d).

Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 475ab Rv blijkt dat met de opname van deze verwijzingen is beoogd het begrip “gezamenlijke huishouding” ook in het executierecht te hanteren. Dit blijkt volgens de NVvR echter niet duidelijk uit de tekst; het enkel verwijzen naar de begrippen “echtgenoot” en “geregistreerd partner” in artikel 3 Pw maakt, naar de mening van de NVvR, niet duidelijk dat is bedoeld het inkomen en vermogen van personen die ongehuwd en ongeregistreerd een gezamenlijke huishouding als bedoeld in de Pw voeren met een debiteur te betrekken bij de berekening van diens beslagvrije voet. De NVvR is van mening dat deze intentie in artikel 475ab Rv (of - wellicht beter - in een afzonderlijk artikel) behoort te worden opgenomen. In elk geval behoort het begrip “gezamenlijke huishouding” volgens de NVvR expliciet te worden opgenomen in het voorgestelde artikel als de wetgever deze intentie wil handhaven (deze intentie roept vragen op, zie hierna). Dit ware alsdan aan te passen in het wetsvoorstel, omdat in artikel 3 Pw het bestaan van een “gezamenlijke huishouding” in beginsel is gebaseerd op het feitelijk over en weer bijdragen aan elkaars verzorging door degenen die een woning delen, zoals blijkt uit artikel 3, derde lid Pw. Indirect blijkt uit de memorie van toelichting dat het de bedoeling is om het rechtsvermoeden uit artikel 3, vierde lid, Pw toepassing te laten vinden. Volgens de NVvR moeten dan ook de uitzonderingen in het tweede lid van artikel 3 Pw van toepassing worden geacht. Uit het concept-wetsvoorstel blijkt evenwel niet of het de bedoeling is van de wetgever dat die uitzonderingen ook in het executierecht gaan gelden. De NVvR is van mening dat de gekozen redactie van voorgesteld artikel 475ab Rv daardoor vragen oproept. Beter ware het om, als de keuze ter zake van de introductie van het begrip “gezamenlijke huishouding” in de Rv wordt gemaakt, het gehele artikel 3 Pw van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Inhoudelijk is deze keuze gemotiveerd in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting. De NVvR is van mening dat deze toelichting te summier is. Het begrip “gezamenlijke



huishouding” is specifiek per 1 januari 1996¹ in de bijstandswetgeving ingevoerd om, kortweg, te voorkomen dat bijstand zou worden toegekend aan personen die een gezamenlijke huishouding voeren waarvan de partners *gezamenlijk* niet in bijstandsbehoefte omstandigheden verkeren, en zo het recht op en de hoogte van de uitkering af te stemmen op de woon- en leefsituatie van de betrokkene én om fraude met bijstand door het gebruik van schijnadressen en schijnechtscheidingen tegen te gaan. Het betreft dus een specifiek voor de toepassing van de bijstand bedoeld begrip. In met name de Aow en de Anw zijn vergelijkbare begrippen met hetzelfde doel, afstemming van de uitkering, opgenomen. De NVvR is van mening dat, gelet hierop, niet kan worden volstaan met de bewering dat het overnemen van dit begrip in het executierecht “past bij de maatschappelijke beleving wanneer er sprake is van een partner”. Dat laatste gaat zeker op in geval van geregistreerd partnerschap, maar niet zonder meer met betrekking tot personen die een gezamenlijke huishouding voeren; dat blijkt reeds uit de uitzonderingen die in artikel 3 Pw op dit begrip worden gemaakt ten aanzien van bepaalde categorieën van bloedverwanten. Uit de memorie van toelichting blijkt ook niet waarom hantering van het begrip “gezamenlijke huishouding” in het executierecht noodzakelijk is. Is hier behoefte aan, zijn er signalen gekomen uit de praktijk dat debiteuren betaling ontwijken door schijnconstructies? Komt het voor dat een vordering niet kan worden geïnd omdat de debiteur zelf op zijn beslagvrije voet zit, terwijl hij een gezamenlijke huishouding voert met iemand die gemakkelijk in beider levensonderhoud kan voorzien, zodat de debiteur eigenlijk veel meer verhaal biedt? De NVvR adviseert de wetgever de toepassing van dit begrip in het executierecht in het conceptwetsvoorstel nader te onderbouwen.

Die onderbouwing van de noodzaak is volgens de NVvR temeer van belang omdat het begrip “gezamenlijke huishouding” naar de mening van de NVvR bepaald geen eenvoudig te hanteren begrip is. Dat geldt niet alleen in juridische zin, gelet op de tekst van met name de leden 3 en 4 van artikel 3 Pw, maar vooral in feitelijke zin. De NVvR vraagt zich af of een deurwaarder hiermee uit de voeten kan. De gegevens die een deurwaarder uit het BRP kan halen, verschaffen immers maar een deel van de relevante informatie.

Dit probleem heeft de wetgever op zichzelf onderkend, getuige de opmerking (ibidem): *“In de meeste gevallen zal op basis van (een combinatie van) deze gegevens de leefsituatie eenduidig kunnen worden vastgesteld. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de beschikbare informatie uit de BRP een onvolledig of voor meerdere interpretaties vatbaar beeld geeft van de leefsituatie. Daarvan kan sprake zijn in geval op één adres meerdere meerderjarige personen staan ingeschreven zonder een duidelijke relatie ten opzichte van elkaar. Als niet met zekerheid kan worden gesteld dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, moet de beslaglegger uitgaan van een alleenstaande. Het is vervolgens aan de beslaglegger of hij nader onderzoek doet naar de leefsituatie van de schuldenaar.”*

Dit is juist waar het gaat om gehuwden en geregistreerde partners, maar een gezamenlijke huishouding blijkt op zichzelf niet uit openbare gegevens. Hoogstens kan op grond van het BRP worden vastgesteld dat twee personen op hetzelfde adres staan ingeschreven, maar dat wil nog niet zeggen dat zij hoofdverblijf bij elkaar hebben (er kan sprake zijn van kamerhuur

¹ Het toenmalige artikel 3 Abw bevatte in de kern eenzelfde omschrijving van het begrip gezamenlijke huishouding. De huidige tekst van artikel 3 Pw is uitgebreider en aan de ontwikkelingen aangepast, zo was in 1996 nog geen sprake van geregistreerd partnerschap.



of -onderhuur), terwijl in elk geval niet blijkt of zij ook wederzijds bijdragen in elkaars verzorging. Als er geen discussie is dat ongehuwden die ook geen partnerschap hebben geregistreerd, een gezamenlijke huishouding voeren, is er geen probleem. Maar wanneer sprake is van debiteuren die niet vrijwillig (kunnen) betalen – de doelgroep van de voorgestelde regeling – is het mogelijk dat zij belang hebben bij het ontkennen en aan het zicht onttrekken van een dergelijke huishouding.

Het is voor bestuursorganen die regelingen uit de Pw uitvoeren vaak al lastig vast te stellen waar iemand feitelijk zijn woonplaats (in de zin van artikel 1:10 BW) heeft. Deze moeilijkheid speelt zeker ook wanneer het gaat om het vaststellen of twee personen die feitelijk een woning delen, ook nog een wederzijdse verzorgingsrelatie hebben (nog afgezien van de uitbreidingen en uitzonderingen die artikel 3 Pw daarop maakt). Daarvoor is doorgaans een onderzoek van de sociale dienst en -vaak- van de sociale recherche noodzakelijk. De gegevens die de deurwaarder uit de openbare registers kan halen, geven geen antwoord op de vraag waar iemand feitelijk zijn hoofdverblijf heeft, noch op de vraag of sprake is van wederzijdse verzorging. De vraag is volgens de NVvR hoe de crediteur, die volgens de hierboven aangehaalde passage uit de toelichting de bewijslast en de stelplicht van het bestaan van die gezamenlijke huishouding draagt, dat moet stellen en bewijzen. De crediteur beschikt niet over onderzoeksbevoegdheden. Zeker voor een particuliere crediteur, die moeilijk in staat is aan zijn bewijslast te voldoen dat de debiteur een gezamenlijke huishouding voert, zal de regeling juist bij onwillige debiteuren weinig effect sorteren. De NVvR vraagt zich, gelet op het bovenstaande, af of de voorgestelde regeling uitvoerbaar is. Hieraan ware aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Ter zake van voorgesteld artikel 475fa Rv merkt de NVvR op dat de, volgens de NVvR weinig toegankelijke, formule voor herberekening van de beslagvrije voet maakt dat dit een extra belasting voor de rechtspraak kan opleveren. Hieraan ware aandacht te besteden in het wetsvoorstel. Overigens leert de ervaring leert dat vooral de schuldenaren die vallen onder het voorgestelde artikel 475^e, eerste lid, Rv, een beroep doen op de mogelijkheid een verzoek bij de kantonrechter in te dienen de beslagvrije voet te verhogen voor een te bepalen termijn.

6. *Samenvatting*

(1) De verwijzing in het voorgestelde artikel 475ab Rv naar begrippen in de Pw, zoals “echtgenoot” en “geregistreerd partner” wekt ten onrechte de indruk dat definities worden overgenomen uit de Pw. Artikel 3 Pw bevat immers geen definities, maar alleen gelijkstellingsbepalingen.

(2) Het enkele verwijzen naar de begrippen “echtgenoot” en “geregistreerd partner” uit artikel 3 Pw maakt niet duidelijk dat is bedoeld het inkomen en het vermogen van personen die ongehuwd en ongeregistreerd een gezamenlijke huishouding voeren met een debiteur, te betrekken bij de berekening van diens beslagvrije voet. Deze intentie kan beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen, of anders in het voorgestelde artikel 475 ab Rv. Het begrip “gezamenlijke huishouding” verdient in ieder geval een expliciete vermelding in dit voorgestelde artikel.

(3) De gekozen redactie van artikel 475ab Rv roept veel reacties op. De NVvR adviseert het gehele artikel 3 Pw van toepassing te verklaren indien ervoor wordt gekozen het begrip “gezamenlijke huishouding” van toepassing te verklaren in het executierecht.



(4) Uit het wetsvoorstel blijkt niet waarom toepassing van de “gezamenlijke huishouding” (naast de gelijkstelling van geregistreerd partners met gehuwden) in het executierecht noodzakelijk is. Dit ware nader te onderbouwen in de memorie van toelichting.

(5) Het aanwezig zijn van een “gezamenlijke huishouding” is doorgaans niet eenvoudig vast te stellen. De NVvR vraagt zich af of de crediteur, die geen onderzoeksbevoegdheden heeft, hiertoe in staat moet worden geacht, en of daarmee de voorgestelde regeling wel uitvoerbaar is. Hierop ware in elk geval in de memorie van toelichting in te gaan.

(6) Het voorgestelde artikel 475fa Rv levert mogelijk een extra belasting voor de rechtspraak op wegens de weinig toegankelijke formule voor de herberekening van de beslagvrije voet.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o 

A.V. van den Berg
voorzitter a.i.

