

Vergaderjaar 2017–2018

34 887

Verbeteringen in enkele wetten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2018)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 september 2017 en het nader rapport d.d. 12 februari 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2017, no. 2017001178, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende verbeteringen in enkele wetten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2017), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat volgens de toelichting technische wijzigingen of wijzigingen van ondergeschikte aard die omissies van de wetgever herstellen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2017, no. 2017001178, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 september 2017, nr. No.W03.17.0195/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele kanttekeningen. Deze kanttekeningen worden achtereenvolgens besproken.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Toelichting, algemeen deel, slot.

1. Waarborgen bij binnentreden woning door deurwaarder

Bij de Wet van 1 oktober 2014 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek in verband met het transparanter en voor een breder publiek toegankelijk maken van de executoriale verkoop van onroerende zaken,³ is bepaald dat in het kader van een executieveiling tot bewoning bestemde onroerende zaken eventueel tegen de wil van de bewoner kunnen worden bezichtigd,⁴ eventueel met behulp van de sterke arm.⁵ Hiervoor is niet meer een machtiging van de rechter nodig omdat bij die wet uitdrukkelijk is gekozen om de bezichtiging toe te staan buiten het kader van beheer of ontruiming. Voor beheer en ontruiming is wel een rechterlijke machtiging vereist.⁶

Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de verhouding van die regeling tot de Algemene wet op het binnentreden. Voorgesteld wordt dat in geval van weigering de bezichtiging plaatsvindt «door tussenkomst van de deurwaarder die hiertoe bevoegd is tot het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner.»⁷ Hierdoor wordt volgens de toelichting buiten twijfel gesteld dat geen machtiging tot binnentreden is vereist. De toelichting stelt dat de aanwijzing van de deurwaarder als verantwoordelijke voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner goed aansluit bij de expertise van de deurwaarder in het bestaande executierecht.⁸

De Afdeling wijst er evenwel op dat het binnentreden door een deurwaarder ter inbeslagneming in een woning in het geldende Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) met meer waarborgen is omgeven.⁹ Zo bepaalt artikel 444, tweede lid, Rv dat indien de deuren gesloten zijn, of de opening daarvan geweigerd wordt, of indien geweigerd wordt enige kamer of stuk huisraad te openen, alsmede wanneer bij niet-tegenwoordigheid van de geëxecuteerde er niemand gevonden wordt om hem te vertegenwoordigen, de deurwaarder zich zal vervoegen bij de burgemeester der gemeente in wiens tegenwoordigheid de opening van de deuren en van het huisraad zal worden gedaan voor zover dat redelijkerwijs nodig is. De burgemeester kan zich doen vertegenwoordigen door een ambtenaar van politie die tevens hulpofficier van justitie is.

Deze «vergezellingsplicht»¹⁰ geldt niet alleen indien deurwaarders willen binnentreden om executoriaal beslag te leggen. Ook als deurwaarders willen binnentreden voor bijvoorbeeld een gedwongen ontruiming, het leggen van conservatoir beslag of het in gijzeling nemen van een

³ Stb. 2014, 352.

⁴ Artikel 3:267a, eerste lid, BW bepaalt, voor zover relevant: De hypotheekgever, alsmede eenieder die een tot bewoning bestemde onroerende zaak gebruikt, is verplicht te dulden dat (...) aan belangstellenden gelegenheid te geven tot bezichtiging. Het derde lid luidt: De hypotheekhouder kan in geval van weigering de bezichtiging doen plaatsvinden met behulp van de sterke arm.

⁵ Aldus het geldende 3:267a, derde lid, Rv.

⁶ Toelichting op artikel XXXV, onderdeel B, eerste tekstblok, alsmede Kamerstukken II 2012/13, 33 484, nr. 3, in het bijzonder blz. 16 en 17, alsmede 18 en 19.

⁷ Artikel 550 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, als voorgesteld.

⁸ Toelichting op artikel XXXV, onderdeel B, tweede tekstblok.

⁹ Vergelijk ook de brief van de Staatssecretaris van justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 11 juli 2000, inzake de toetsing voor deurwaarders die zij voorafgaand aan het binnentreden van een woning dienen te verrichten, in het kader van de Wijziging van de Algemene wet op het binnentreden en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (opheffing voor deurwaarders van het machtigingsvereiste voor het zonder toestemming binnentreden in een woning). Kamerstukken 1999/00 25 929, nr. 313.

¹⁰ De term is gebruikt in de brief van de staatssecretaris, genoemd in de voorgaande noot.

schuldenaar, stelt de wet voorop dat zij zich laten vergezellen. Artikel 444, tweede lid, Rv is in die gevallen namelijk van overeenkomstige toepassing.¹¹ Dit is echter niet het geval bij de voorgestelde verplichting van bewoners om een bezichtiging te dulden in het kader van een executieveiling.¹² Hoewel een bezichtiging op het eerste gezicht misschien minder ingrijpend lijkt dan het binnentreden in een woning voor een gijzeling of een gedwongen ontruiming, zijn ook bij een gedwongen bezichtiging van een woning waarborgen nodig.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tot artikel 444 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen.

1. Waarborgen bij binnentreden woning door deurwaarder

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 550 en het bestaande artikel 444 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), dat voorziet in de verplichting voor de deurwaarder om bij binnentreding van een woning zich te doen vergezellen van de burgemeester of een ambtenaar van de politie die tevens hulpofficier is.

Bij de Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek in verband met het transparanter en voor een breder publiek toegankelijk maken van de executoriale verkoop van onroerende zaken (hierna ook: wetsvoorstel executieveilingen) is beoogd om een laagdrempelig bezichtigingsrecht in te voeren, dat een alternatief biedt voor de hypotheekhouder voor het «onder zich nemen» van de verhypothekerde zaak.¹³

Oorspronkelijk was deze bevoegdheid als een (optioneel) beding in de hypotheekakte opgenomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is dit beding omgezet in een wettelijk bezichtigingsrecht in artikel 3:267a BW.¹⁴ Hierbij is beoogd om de hypotheekhouder te machtigen deze bezichtiging zo nodig met behulp van de sterk arm te doen plaatsvinden, zonder dat hiervoor separaat ontruiming behoeft te worden aangezegd of dat bij de executie een deurwaarder moet worden ingeschakeld.

Deze regeling heeft in de praktijk vragen opgeroepen omtrent de verhouding tussen artikel 3:267a BW en de Algemene wet op het binnentreden (Awbi). Het nieuw voorgestelde artikel 550 Rv beoogt deze onduidelijkheid weg te nemen, zonder afbreuk te doen aan het laagdrempelige karakter van het bezichtigingsrecht. Hiertoe krijgt de deurwaarder een vaste rol bij de bezichtiging met waar nodig hulp van de politie.

Zoals opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel executieveilingen, zijn er verschillende waarborgen voor de bewoner van de verhypothekerde zaak. Zo ontstaat de verplichting tot

¹¹ Vergelijk artikel 557 Rv, onderdeel van de Zesde Afdeling van de Derde Titel van het Tweede Boek: Van gedwongen ontruiming: Indien de deuren gesloten zijn, of de opening geweigerd wordt, gelijk mede indien geweigerd wordt enige kamer te openen, is artikel 444 van overeenkomstige toepassing.

¹² Weliswaar kan de gerechtsdeurwaarder zich op grond van artikel 8, tweede lid, en 9 van de Algemene wet op het binnentreden laten vergezellen door anderen voor zover dat voor het doel van het binnentreden redelijkerwijs nodig is of de hulp van de sterke arm inroepen. Anders dan in Rv is in de Algemene wet op het binnentreden niet de burgemeester voorop gesteld en evenmin is vereist dat de sterke arm tenminste de rang van hulpofficier van justitie betreft.

¹³ Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 484, nr. 3, (toelichting bij artikel 267a).

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 484, nr. 4.

medewerking aan een bezichtiging pas nadat de executie van de verhypothekerde zaak is aangezegd. Deze aanzegging vindt plaats door een deurwaarder. Verder heeft de betrokkene de mogelijkheid om vóór de bezichtiging de lening waaraan het hypotheekrecht is gekoppeld te voldoen («het lossingsrecht») zodat de executie – en dus de bezichtiging – niet meer nodig is.¹⁵

Hieraan voeg ik toe dat de aard en inhoud van de inbreuk op het huisrecht van de betrokkene bij een bezichtiging navenant beperkter is dan die bij een inbeslagname, gijzeling of ontruiming van een woning. Het gaat hierbij immers om een in tijd beperkte binnentreding van de woning, waarbij personen worden rondgeleid om de staat van het huis te beoordelen. Doel hiervan is uitsluitend om potentiële bidders in het kader van de executieveiling een beeld te laten krijgen van het te executeren pand. Er worden geen goederen in beslag genomen het huis wordt niet ontruimd en evenmin worden personen in gijzeling genomen. Daarbij kan door de deurwaarder zo nodig om bijstand van de politie worden verzocht. Artikel 9, tweede volzin, Awbi, voorziet uitdrukkelijk in die mogelijkheid. Verder is in het voorgestelde artikel 550 Rv voorzien in een separate aankondiging van de bezichtiging, door middel van een aanzegging door de deurwaarder. Dit verbetert de kenbaarheid van de bezichtiging en het moment daarvan en biedt daarmee een aanvullende waarborg ten opzichte van de huidige situatie. Daarom is afgezien van het van (overeenkomstige) toepassing verklaren van artikel 444, tweede lid, Rv.

2. Griffierechten

Voorgesteld wordt om voor alle bestuursrechtelijke rechtszaken over toeslagen hetzelfde verlaagde griffierecht te rekenen.¹⁶ In het kader van deze aanpassing van griffierechten in het bestuursrecht wijst de Afdeling op de recente uitspraak van rechtbank Rotterdam van 24 mei 2017.¹⁷ Volgens deze uitspraak is er – kort gezegd – geen rechtvaardiging om in civiele zaken aangaande de Wet schuldsanering natuurlijke personen geen griffierecht te heffen en in bestuursrechtelijke zaken op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wel.¹⁸ In deze uitspraak sloot de rechtbank aan bij een arrest van de Hoge Raad.¹⁹

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of bovenstaande uitspraak van de rechtbank Rotterdam aanleiding geeft de wet aan te passen en zo ja, bij welke gelegenheid dat zal plaatsvinden.

¹⁵ Zie ook Kamerstukken II 2012–13, 33 484, nr. 5, p. 22.

¹⁶ Artikel I, onderdeel C.

¹⁷ ECLI:NL:RBROT:2017:3881. Tegen de uitspraak is geen beroep ingesteld.

¹⁸ Volgens de rechtbank valt niet in te zien dat de ratio achter het niet heffen van griffierechten in (civiele) procedures op grond van de Wet schuldhulpverlening natuurlijke personen niet ook geldt voor bestuursrechtelijke procedures op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, namelijk geen onnodige financiële drempels opwerpen in procedures gericht op het saneren van problematische schulden (r.o. 1.6).

¹⁹ HR 8 juli 2011, ECLI:NL:HR: 2011: BQ3883. Concreet besliste de Hoge Raad dat artikel 4, tweede lid, aanhef en onderdeel i, van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken aldus dient te worden uitgelegd dat niet alleen in eerste aanleg, maar ook in *hoger beroep en cassatie* geen griffierecht verschuldigd is door personen wier verzoekschrift is gericht op toepassing van de schuldsaneringsregeling. Bij de wet van 7 maart 2013 (Reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken (Stb. 2013, 92) is dit aangepast.

2. Griffierechten

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam²⁰ is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) toegevoegd aan de wijziging van bijlage 3 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel. Dat houdt in dat wordt voorgesteld om voor Wgs-geschillen het laagste griffierecht-tarief te hanteren. De Wgs en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp, titel III Faillissementswet) zijn beide gericht op het bieden van hulp aan personen met problematische schulden. De Wsnp is specifiek gericht op schuldenaren bij wie enkel nog een schuldsanering soelaas kan bieden en bij wie een minnelijke regeling niet tot de mogelijkheden behoort. Het Wgs-traject gaat vooraf aan een eventueel Wsnp-traject en kent naast de schuldsanering ook andere vormen van dienstverlening. De focus binnen het traject is meer gericht op het (duurzaam) stabiliseren van de financiële situatie van de schuldenaar, zodat hij – ook voor de langere termijn – weer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Enkel wanneer dit niet haalbaar blijkt, komt een eventuele schuldsanering in beeld. Dit heeft tot gevolg dat ook veel schuldenaren met een lichtere problematiek (20 tot 30% van het aantal geregistreerde aanmeldingen) bij de Wgs in beeld komen. De beide doelgroepen zijn daarmee niet precies dezelfde maar overlappen elkaar wel deels. Van een deel van de Wgs-doelgroep, bijvoorbeeld schuldenaren die met adviesgesprekken al een heel eind geholpen zijn, kan worden verwacht dat ze in staat zijn om in voorkomende gevallen griffierechten te betalen. Voor de schuldenaren waarbij dit wegens betalingsonmacht niet het geval is, kan de bestuursrechter volgens vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters²¹ in geval van een netto-inkomen van minder dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm en het ontbreken van vermogen, desgevraagd toepassing geven aan de uitzondering van artikel 8:41, zesde lid, Awb: «Indien het bedrag niet tijdig is bijgeschreven of gestort, is het beroep niet-ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest».

3. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele opmerkingen

De aanvullende artikelen die de Afdeling voorstelt in haar redactionele opmerking betreffende artikel XI, onderdeel 1, stonden reeds in het wetsvoorstel zoals dat ter advisering is voorgelegd. De overige redactionele opmerkingen zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

4. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt nog een beperkt aantal wijzigingen van louter technische aard toe te voegen aan het wetsvoorstel. Het gaat onder meer om het corrigeren van verschrijvingen, het herstellen van foutieve vernummingen en het invoegen van abusievelijk geschrapte woorden in een artikellid. In de toelichting worden deze wijzigingen nader toegelicht. Ook is de citeertitel geactualiseerd.

²⁰ De uitspraak is inmiddels geannoteerd in de Gemeentestem, Gst. 2017/119.

²¹ O.a. CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282; HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354; ABRvS 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1341.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.17.0195/II

- Artikel X, onderdeel F, schrappen. Hier wordt voorgesteld om in artikel 122, zesde lid, van Boek 7 BW «toepasselijk» te vervangen door: toepasselijke. Deze wijziging is echter niet meer nodig omdat de huidige wettekst – anders dan het oorspronkelijke wetsvoorstel²² – al spreekt van toepasselijke.²³
- Artikel XI, onderdeel 1, aanvullen met de artikelen 1031, 1211, en 1671.
- Artikel XXXVII, onderdeel A, «bedoeld in het eerste lid, tweede volzin» vervangen door: bedoeld in het eerste lid, tweede en derde volzin.
- Artikel XXXVII, onderdeel B1, «In het eerste lid, wordt na» wijzigen in: In het eerste lid wordt.
- In de toelichting op artikel XIV «(Kamerstukken II, 2005/06, 30 101, nr. 18)» wijzigen in: (Kamerstukken II 2005/06, 30 101, nr. 14).
- In de toelichting op artikel XXVII, «artikel 43a aan de Gdw» wijzigen in: artikel 43b aan de Gdw.

²² Kamerstukken II 2015/16, 34 292, nr. 2, blz. 10.

²³ Het huidige artikel 7:122, zesde lid, BW luidt: Indien de debetrentevoet of andere, op het aanbod *toepasselijke* kosten worden bepaald aan de hand van de verkoop van onderliggende schuldbewijzen of andere langetermijnfinancieringsinstrumenten, kunnen de debetrentevoet of andere kosten afwijken van die van het aanbod overeenkomstig de waarde van de onderliggende schuldbewijzen of andere langetermijnfinancieringsinstrumenten. Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van richtlijn nr. 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PbEU 2014, L 60/34).