

Vergaderjaar 1991–1992

22 377

## **Wijziging van de Ambtenarenwet 1929 en enkele andere wettelijke regelingen betreffende inhouding, beslag en korting op bezoldiging en pensioen in verband met herziening van de beslagvrije voet**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

De Ambtenarenwet 1929 regelt in Titel III de mogelijkheid van inhouding, beslag en korting op bezoldiging, wachtgeld en pensioen van ambtenaren, gewezen ambtenaren en weduwen en wezen van (gewezen) ambtenaren. De titel is gedateerd en sinds de totstandkoming van de wet slechts zelden gewijzigd, o.a. bij de Wet van 11 september 1936, Stb. 205.

Artikel 119 van de wet laat inhouding, beslag en korting in ruimere mate toe, naar gelang de bezoldiging, het wachtgeld en het pensioen hoger zijn. Bezoldiging en wachtgeld zijn voor de eerste f 2000 per jaar (of deel van dat bedrag) tot één vierde vatbaar voor inhouding etc.; voor het meerdere tot één derde. Pensioen is voor de eerste f 400 per jaar (of gedeelte daarvan) tot één zestiende en voor de tweede f 400 (of gedeelte daarvan) tot één achtste vatbaar voor inhouding etc. Voor de tweede f 800 per jaar (of deel van dat bedrag) is pensioen tot één vierde vatbaar voor inhouding etc.; voor de derde f 800 (of gedeelte daarvan) tot drie achtste; voor de vierde f 800 (of gedeelte daarvan) tot de helft; voor het meerdere onbeperkt.

Indien deze grenzen, die van 1929/1936 dateren, in de huidige tijd worden toegepast leidt dat er in de meeste gevallen toe dat voor de ambtenaar een bedrag resteert waaruit hij de noodzakelijke kosten van levensonderhoud niet kan voldoen. Voorgesteld wordt dan ook om deze grenzen te vervangen door die van de regeling ingevoerd bij Wet van 13 december 1990, Stb. 605, houdende vaststelling van een algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen. In deze regeling wordt de beslagvrije voet gesteld op negen tienden van ieders bijstandsnorm. De keus voor aansluiting bij de bijstandsnorm heeft tot gevolg dat degene op wiens periodieke inkomsten beslag ligt nog juist voldoende middelen overhoudt om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. Aldus wordt tevens op eenvoudige wijze in een geregelde aanpassing van de beslagvrije voet aan de kosten van levensonderhoud voorzien.

Aangezien de uitgaven die tot het bestaansminimum worden gerekend

in de loop der tijden iets zijn verruimd kan de beslagvrije voet enigszins onder de bijstandsnorm worden vastgesteld.

Door de keuze voor negen tienden van de bijstandsnorm blijft ook bij de laagste inkomens enig beslag mogelijk. De reden om het beslag op lage inkomens niet geheel uit te sluiten is niet alleen dat anders elk verhaal op degene die dit inkomen geniet praktisch onmogelijk zou zijn, hetgeen ten opzichte van de schuldeisers onbillijk zou zijn, maar ook dat algehele uitsluiting van beslag voor de betrokkene weinig aantrekkelijk zou zijn daar hij dan waarschijnlijk nergens meer krediet zou kunnen verkrijgen.

De ondergetekenden stellen voor dit systeem voor de toekomst ook op de ambtenaar van toepassing te verklaren. Zij zien geen reden op dit punt voor de ambtenaren een regeling te geven die afwijkt van het burgerlijk recht. De beoogde aansluiting kan worden bewerkstelligd door artikel 119 van de Ambtenarenwet 1929 (Stb. 530) te doen vervallen en artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aldus te wijzigen dat daarin bezoldiging en pensioen van ambtenaren niet langer worden uitgezonderd.

Hierdoor zal, voor zover Titel III niet anders bepaalt, ook ten aanzien van de toepasselijke beslagvrije voet het gemene recht, dat wil zeggen de regeling zoals die nu is neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, van toepassing zijn als beslag wordt gelegd op het ambtelijk inkomen. Ten aanzien van inhouding en korting wordt bepaald dat deze slechts toegestaan zijn voor zover beslag mogelijk is, zodat ook hier deze beslagvrije voet in acht zal moeten worden genomen.

Vanwege het uitgangspunt dat een ambtenaar tenminste voldoende middelen moet overhouden om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien komt het ons niet juist voor om de in het huidige artikel 120 genoemde ruimere mogelijkheden tot verrekening, beslag en korting te handhaven. Dit artikel komt dan ook te vervallen.

## **Deregulering**

Het onderhavige voorstel levert een bijdrage aan het streven naar deregulering. Zo komen een zevental artikelen van Titel III van de Ambtenarenwet 1929 in materiële zin geheel of gedeeltelijk te vervallen en worden verschillende andere artikelen sterk vereenvoudigd. Ook vormt de voorgestelde aansluiting van het ambtenarenrecht inzake beslag bij het burgerlijk recht, een niet onbelangrijke harmonisering van de hier geldende regelgeving.

Het onderhavige voorstel is voorts getoetst aan de hand van de beknopte vragenlijst die is opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur, zoals vastgesteld door de Minister-President op 16 januari 1985. Daaruit is gebleken dat tegen het voorstel uit dereguleringsoogpunt geen bezwaar bestaat.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

#### **Artikel 115**

Artikel 115 van de Ambtenarenwet 1929 is opnieuw geredigeerd. Met de hier gegeven definitie wordt de werkingssfeer van Titel III uitgebreid tot alle uitkeringen waaruit de ambtenaar als regel zijn noodzakelijke kosten van levensonderhoud zal dienen te voldoen. De zinsnede «ter

beloening van de door hem bewezen diensten» is vervallen om aan te geven dat nu ieder bedrag waarop een ambtenaar in verband met deze hoedanigheid aanspraak heeft onder het bezoldigingsbegrip van artikel 115 valt. Dus bijvoorbeeld niet alleen bezoldiging, met inbegrip van vakantiegeld, maar ook vergoedingen terzake van in het kader van de dienstvervulling gemaakte kosten. In artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt evenwel de beslagvrije voet slechts van toepassing verklaard op die onderdelen van de bezoldiging van de actieve ambtenaar welke hij periodiek ontvangt. Dit betekent dat op de overige aanspraken van een ambtenaar onbepaald beslag etc. mogelijk is, tenzij beslag op de betreffende aanspraak expliciet is uitgesloten. Dit laatste is in het voorgestelde artikel 116 bepaald ten aanzien van kostenvergoedingen. De aftrek van «voordelen, in het ambt genoten» komt te vervallen aangezien het hier geen vermindering van de aanspraak op bezoldiging (meer) betreft maar kosten waarvan een eventuele verrekening op grond van het huidige artikel 116, in het voorstel artikel 117 van de Ambtenarenwet 1929 dient plaats te vinden. In het tweede lid wordt niet de gewezen ambtenaar genoemd aangezien artikel 1, vierde lid, van de Ambtenarenwet 1929 reeds bepaalt dat in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren zijn begrepen, tenzij het tegendeel blijkt.

Onder de in het tweede lid genoemde nagelaten betrekkingen worden ook begrepen de rechthebbenden op een bijzonder pensioen als bedoeld in artikel G4 van de Algemene burgerlijke pensioenwet (Stb. 1986, 540).

In het derde lid is het «vereenvoudigd beslag» niet meer expliciet genoemd, aangezien per 1 januari 1992 een wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in werking zal treden welke onder meer inhoudt dat de wijze waarop executoriaal derdenbeslag wordt gelegd wordt vereenvoudigd. Het thans bestaande verschil tussen «normaal» en «vereenvoudigd» beslag zal daarmee komen te vervallen. Slechts de procedure op basis van de Invorderingswet 1990 wijkt dan nog in betekende mate van de gebruikelijke procedure af.

### **Artikel 116**

Met betrekking tot beslag blijft, voor zover in Titel III niet anders is bepaald, het gemene recht van toepassing. Aangezien, zoals reeds in het algemene gedeelte is vermeld, artikel 475b en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een algemene regeling van de beslagvrije voet bevat die in de artikelen 117 en 118 ook voor verrekening en korting van toepassing wordt verklaard, kan artikel 119 van de Ambtenarenwet 1929 komen te vervallen. Bij dienstvervulling in het buitenland kunnen de kosten die dit met zich brengt een dusdanige omvang hebben dat deze onmogelijk uit de beslagvrije voet kunnen worden bekostigd. Indien op vergoedingen welke terzake van deze kosten worden verstrekt beslag mogelijk is, is het in het algemeen uitgesloten dat de betreffende ambtenaar zijn functie in het buitenland nog naar behoren zal kunnen vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het functie-gebonden beroepskostenvergoedingen deel van de buitenlandbetalingen die bij de Dienst Buitenlandse Zaken worden gedaan. Ook ingeval beslag mogelijk zou zijn op vergoedingen ter zake van ten behoeve van de dienstvervulling gemaakte kosten binnen Nederland, zoals bijvoorbeeld reiskostenvergoedingen, zou dit er toe kunnen leiden dat de betrokken ambtenaar minder dan 90% van de bijstandsnorm overhoudt. Bedoelde vergoedingen worden daarom uitgesloten van beslag etc.

## Artikel 117

De in het huidige artikel 116 gehanteerde term «inhouding» scheidt verwarring met inhoudingen op de bezoldiging die op grond van een wettelijke verplichting plaatsvinden zoals de Inhouding '82 en de loonbelasting. Dergelijke verplichte inhoudingen dienen eerst te worden afgetrokken alvorens het voor beslag vatbare bedrag kan worden vastgesteld. Het woord «inhouding» geeft bovendien in taalkundig opzicht de betekenis van het bedoelde begrip schuldvergelijking niet geheel juist weer.

Het komt ons dan ook juister voor om, in navolging van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, voortaan te spreken van «verrekening».

De woorden «als zodanig» beogen in navolging van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 december 1977, AB 1978, 69 vast te leggen dat slechts die schulden van de ambtenaar verrekend kunnen worden welke verband houden met zijn ambtelijke hoedanigheid.

De in het huidige tweede en derde lid neergelegde uitbreiding van de mogelijkheid tot verrekening voor de overheid achten wij een uitzondering op het gemene recht waarvoor geen goede rechtsgrond meer bestaat.

Het huidige vierde lid van artikel 116 bedoelt aan te geven dat inhouding (verrekening) ten behoeve van een ander openbaar lichaam behoudens de in het tweede en derde lid genoemde gevallen slechts plaats kan vinden krachtens een bijzondere wetsbepaling. Deze op zich juiste stelling vloeit echter reeds voort uit de in het algemeen aan de toepassing van schuldvergelijking gestelde voorwaarde van identiteit van de personen van crediteur en debiteur en de redactie van het voorgestelde artikel 117, eerste lid, (het huidige artikel 116, eerste lid). Aangezien het bedoelde vierde lid derhalve geen zelfstandige betekenis heeft en in de praktijk nog wel eens aanleiding blijkt te geven tot misverstanden is dit in het voorstel komen te vervallen.

Het huidige artikel 121, eerste lid, stelt de overheid in een bevoorrechte positie vergeleken bij andere werkgevers voorzover hier bepaald wordt dat iedere verrekening waartoe de overheid gerechtigd is, ondanks faillissement of surséance van betaling geoorloofd blijft. Naar de mening van ondergetekenden bestaat voor deze bevoorrechtiging geen goede rechtsgrond. Derhalve is deze bepaling niet overgenomen in het tweede lid van het voorgestelde artikel 117.

Ingevolge artikel 475d, derde lid, onder b, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt de beslagvrije voet tot een bepaald maximum verhoogd met de woonlasten voorzover deze een bepaalde grens overschrijden. Het is immers de bedoeling dat betrokkene uit de beslagvrije voet de noodzakelijke kosten van bestaan, zoals woonlasten, kan voldoen. In aansluiting hierop bepaalt het voorgestelde derde lid van artikel 117 dat de beslagvrije voet wordt verlaagd met hetgeen wordt verrekend wegens genoten huisvesting of voeding. Het is bij de overheid niet ongebruikelijk dat van rijkswegen kost of inwoning wordt verstrekt. Indien de hiervoor verschuldigde vergoeding niet met de beslagvrije voet zou mogen worden verrekend zou dit er veelal toe leiden dat vervolgens geen enkele ruimte voor verhaal van andere schulden meer bestaat. Zelfs zou zich de merkwaardige situatie kunnen voordoen dat, vanwege het feit dat de beslagvrije voet in verband met woonlasten is verhoogd, deze zelfde woonlasten niet meer verrekend zouden kunnen worden. Aldus zou een niet te rechtvaardigen ongelijkheid ontstaan tussen degenen die deze kosten wél, en degenen die deze niet uit de beslagvrije voet zouden behoeven te financieren.

## **Artikel 118**

Omdat door de ruimere definitie in artikel 115 het begrip bezoldiging tevens pensioen omvat, is de toevoeging «en pensioenen» in het voorgestelde artikel 118 overbodig geworden. Het voorgestelde derde lid bevat het huidige artikel 121, tweede en derde lid, met dien verstande dat artikel 121, tweede lid, gedeeltelijk is komen te vervallen wegens het schrappen van artikel 120. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de spelling van het artikel te moderniseren.

## **Artikel 119**

Dit artikel is opgenomen om aan te geven dat de beslagvrije voet niet alleen beïnvloed wordt door beslag op andere inkomsten, maar ook indien op deze andere inkomsten verrekening of korting plaatsvindt. Voor de bepaling van de beslagvrije voet worden immers, volgens de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gegeven regels, verschillende inkomsten samengesteld, waarna de beslagvrije voet naar evenredigheid van de verschillende inkomsten over deze inkomsten wordt verdeeld. Indien evenwel op andere inkomsten beslag is gelegd tellen deze inkomsten slechts voor het meerdere mee. Uiteraard dient hetzelfde te gelden als op eventuele andere inkomsten geen beslag ligt maar verrekening of korting wordt toegepast. Het artikel heeft uitsluitend betrekking op de berekening van de beslagvrije voet en beoogt derhalve niet de onderlinge verhouding van verrekening, beslag en korting te wijzigen.

## **Artikel 120**

Dit artikel beoogt aan te geven dat ingeval meerdere schuldeisers van dezelfde rangorde aanspraak hebben op een deel van dezelfde bezoldiging dit voor beslag vatbare deel naar evenredigheid van de schulden onder hen moet worden verdeeld.

Ingeval van verrekening zal, door het vervallen van het tweede en derde lid van het huidige artikel 116, de situatie dat ten behoeve van meer dan één schuldeiser wordt verrekend zich nauwelijks meer voordoen.

Niettemin ligt het in beginsel voor de hand dat ingeval de Staat verschillende vorderingen op een betrokkene heeft, die bijvoorbeeld voortvloeien uit aanstellingen bij verschillende departementen, het verrekende bedrag naar evenredigheid over de verschillende departementen zal worden verdeeld, als ware zij te onderscheiden schuldeisers.

Door het vervallen van artikel 120 is voorts het handhaven van het tweede lid van artikel 122 niet langer zinvol.

## **Artikel 121**

In het voorstel is het huidige artikel 123 sterk vereenvoudigd. Het vereiste van goedkeuring voor cessie en dergelijke is vervallen aangezien niet goed valt in te zien waarom de overheid in de huidige tijd voor haar ambtenaren zou dienen te beslissen of dezen hun recht op bezoldiging aan een ander mogen overdragen. Ook zijn de bepalingen betreffende een volmacht verleend aan een instelling voor openbaar nut komen te vervallen. Wij achten het bestaan van een dergelijke ingewikkelde, bijzondere regeling ten behoeve van een bepaalde beperkte groep schuldeisers niet langer noodzakelijk naast de reeds bestaande mogelijkheden van beslag, korting, cessie en «gewone» volmacht. Wij achten het evenwel gewenst dat in navolging van artikel 1638g Burgerlijk Wetboek, wordt bepaald dat een volmacht tot invordering schriftelijk dient te worden verleend. Het bepaalde in artikel 1638f, eerste lid, van het BW,

namelijk dat een volmacht tot voldoening, dat wil zeggen ontvangen van bezoldiging eveneens schriftelijk moet worden verleend is mede verwerkt in de voorgestelde tekst van artikel 121, tweede lid.

### **Artikel 123**

Dit artikel is vrijwel gelijkloidend aan het artikel 123b dat ingevolge de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw BW achtste gedeelte (Wet van 25-10-1989, Stb. 490), op 1 januari 1992 in werking zal treden. De in dit artikel 123b voorkomende zinsnede «pensioenen en andere geldelijke aanspraken, verschuldigd krachtens een rechtsverhouding waarop deze titel van toepassing of van overeenkomstige toepassing is,» is niet overgenomen. Aangezien het nu voorgestelde begrip bezoldiging tevens pensioen en «andere geldelijke aanspraken» omvat, terwijl artikel 124 Titel III van overeenkomstige toepassing verklaart op de door arbeidscontractanten genoten «bezoldiging», heeft genoemde zinsnede geen zelfstandige betekenis meer.

### **Artikel 124**

Wegens het bepaalde in onderdeel a van het huidige artikel 124 vindt Titel III van de Ambtenarenwet 1929 reeds overeenkomstige toepassing ten aanzien van pensioenen welke worden genoten door personen die geen gewezen ambtenaar of weduwe of wees van een ambtenaar zijn, zoals bijvoorbeeld (gewezen) arbeidscontractanten. Met betrekking tot het loon was op grond van artikel 14, tweede lid, van het Arbeidsovereenkomstenbesluit ten aanzien van beslag artikel 1638g Burgerlijk Wetboek inclusief de daarin opgenomen beslagvrije voet van toepassing. Artikel 1638r Burgerlijk Wetboek is evenwel niet van toepassing verklaard zodat op grond van de artikelen 1461 BW en volgende ten aanzien van iedere schuld schuldvergelijking kan plaatsvinden.

Met betrekking tot andere uitkeringen die de (gewezen) arbeidscontractant ontvangt, bijvoorbeeld terzake van werkloosheid, geldt geen beslagvrije voet noch enigerlei beperking van de mogelijkheid tot schuldvergelijking.

Door het voorgestelde artikel wordt aan deze ongelijke situatie een einde gemaakt en Titel III van toepassing verklaard op alle periodieke uitkeringen als bedoeld in artikel 115 welke door een (gewezen) arbeidscontractant worden genoten.

### **Artikelen 131 en 132**

Deze artikelen vormen overgangsbepalingen ten aanzien van Titel III welke thans geen betekenis meer hebben zodat zij zijn komen te vervallen.

### **ARTIKELEN II en III**

De voorgestelde wijzigingen van de Abp-wet en de Spoorwegpensioenwet strekken er toe om de vergoedingen van bijzondere kosten die verband houden met werk- of leefvoorzieningen ten behoeve van een invalide werknemer niet vatbaar te doen zijn voor beslag.

### **ARTIKEL IV**

De wijziging van artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering heeft tot gevolg dat de daarin neergelegde regeling met

betrekking tot de beslagvrije voet ten aanzien van periodieke uitkeringen ook van toepassing wordt op bezoldiging in de zin van artikel 115, met dien verstande dat geen beslagvrije voet geldt voor de bedragen die een ambtenaar niet periodiek ontvangt. Voor zover laatstbedoelde bedragen niet van beslag etc. zijn uitgezonderd, is hierop dus onbeperkt beslag mogelijk.

Aangezien het bezoldigingsbegrip van artikel 115 mede pensioen omvat waarop de Algemene burgerlijke pensioenwet van toepassing is, kan de uitzondering hiervan in onderdeel c van genoemd artikel 475c komen te vervallen. Op grond van artikel 124 is Titel III eveneens van toepassing op pensioenen op basis van de Spoorwegpensioenwet, zodat geen reden meer bestaat om deze pensioenen in het betreffende artikel 475c nog langer uit te zonderen. De uitkeringen voor degenen die hun dienstplicht vervullen hoeven niet langer expliciet te worden genoemd omdat de Wet rechtstoestand dienstplichtigen (Stb. 1971, 231) titel III van de Ambtenarenwet 1929 van overeenkomstige toepassing verklaart en bedoelde uitkeringen onder het bezoldigingsbegrip van artikel 115 kunnen worden begrepen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin