

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 mei 1991

's-Gravenhage 22 oktober 1991

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 1991, no. 90.024769, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Ambtenarenwet 1929 betreffende inhouding, beslag en korting op bezoldiging en pensioen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 januari 1991, nr. 90.024769, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 mei 1991, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, aan. De Raad van State heeft enkele opmerkingen gemaakt.

1. Artikel I van het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige regeling van inhouding, beslag en korting op de bezoldiging en het pensioen van ambtenaren te vervangen door een regeling die nauwer aansluit bij het burgerlijk recht. Volgens de laatste alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting levert het voorstel daarmee een bijdrage aan het streven naar deregulering. Naar de mening van de Raad van State is echter verdergaande deregulering mogelijk, indien de gelegenheid wordt benut om titel III daadwerkelijk te herzien. De huidige regeling is gedateerd en sinds de totstandkoming van de Ambtenarenwet 1929 zelden gewijzigd, zij het wel wat frequenter dan in de eerste alinea van de memorie van toelichting wordt vermeld (bijvoorbeeld Stb. 1984, 461, en Stb. 1989, 490). Voor modernisering en aanpassing aan de

1. De Raad is van mening dat verdergaande deregulering mogelijk zou zijn geweest indien de gelegenheid was benut om titel III daadwerkelijk te herzien.

De Raad doet vervolgens een aantal suggesties. En passant merkt de Raad op dat titel III wel wat frequenter is gewijzigd dan de memorie van toelichting vermeldt. Inderdaad is in 1984 het toen bestaande onderdeel a van artikel 124 komen te vervallen, en is het in de toelichting bij dit voorstel genoemde artikel 123b, hoewel dit pas op 1 januari 1992 in werking zal treden, al in de wet ingevoegd, zodat titel III sedert 1929 reeds vier keer gewijzigd is. De toelichting is op dit punt aangepast. De door de Raad gedane suggesties worden hieronder besproken.

1°. Deze suggestie is overgenomen.

huidige wetgevingstechnische inzichten komen naar het oordeel van het college de volgende artikelen of onderdelen daarvan in aanmerking.

1°. Artikel 115, tweede lid.

De clause «tenzij het tegendeel blijkt of uit de aard der zaak volgt» ware te schrappen, omdat in titel III, zoals thans voorgesteld, geen bepalingen meer voorkomen, die nopen tot een afwijkende interpretatie van het begrip «ambtenaar» in brede zin.

2°. Artikel 115, derde lid.

Voor zover dit lid niet overbodig is, ware het vereenvoudigd beslag nader te specificeren door verwijzing naar de desbetreffende regeling.

3°. Artikel 116, eerste lid.

Indien wordt beoogd aan te geven dat titel III ten aanzien van beslag niet derogeert aan het materiële en formele civiele recht, is de bepaling niet alleen overbodig, maar ook niet geheel juist, voor zover dat op grond van artikel 115, derde lid, ook zou gelden voor artikel 19 van de Invorderingswet 1990; in dat geval blijft immers het fiscale recht mede van toepassing.

4°. Artikel 117, tweede lid.

Het in dit lid geïntroduceerde begrip «korting» is niet gedefinieerd, maar wordt in artikel 118 enigszins uitgewerkt. Een verwijzing naar dat artikel is dan ook logisch en zinvol.

5°. Artikel 124, aanhef en onder a.

Het ligt meer voor de hand dat in speciale regelingen door middel van schakelbepalingen verwezen wordt naar een meer algemene wet als de Ambtenarenwet 1929 dan dat – andersom – die algemene wet zichzelf van overeenkomstige toepassing verklaart op rechtsbetrekkingen die buiten haar reikwijdte vallen (artikel 1, derde lid) of geplaatst zijn (artikel 2). Daarom verdient het de voorkeur deze bepaling te schrappen en, voor zoveel nodig, in rechtspositieregelingen van arbeidscontractanten, militaire ambtenaren, etc., titel III van overeenkomstige toepassing te verklaren, dan wel titel III in de artikelen 1, derde lid, en 2 uit te zonderen.

6°. Artikel 124, aanhef en onder b.

Deze bepaling is geheel uitgewerkt en kan derhalve vervallen.

2°. Het begrip «vereenvoudigd beslag» wordt gehanteerd in die gevallen waarin vorm- of procedurevoorschriften die bij «normaal» beslag gelden, zijn komen te vervallen. Bij de inwerkingtreding van de boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek per 1 januari 1992 zal tevens het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden gewijzigd. Laatstbedoelde wijziging omvat onder meer een vereenvoudiging van de wijze waarop executoriaal derdenbeslag kan worden gelegd. Dit leidt ertoe dat het thans bestaande onderscheid tussen «normaal» en «vereenvoudigd» beslag dan niet meer zal bestaan. Alleen de vordering, bedoeld in artikel 19 van de Invorderingswet 1990 (Stb. 221), wijkt dan nog in betekende mate van de gewone beslagprocedure af. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel niet voor 1 januari 1992 kracht van wet zal hebben verkregen, is de zinsnede «vereenvoudigd beslag en» in artikel 115, derde lid, naar aanleiding van de suggestie van de Raad vervallen. De toelichting is aangepast.

3°. Artikel 116, eerste lid, beoogt niet aan te geven dat titel III ten aanzien van beslag niet derogeert aan het civiele recht. Artikel 116, eerste lid, beoogt slechts aan te geven dat, voor zover titel III hieromtrent niets (anders) regelt, de algemene regeling met betrekking tot beslag (met inbegrip van de vordering op basis van artikel 19 van de Invorderingswet 1990) in het ambtenarenrecht van overeenkomstige toepassing is. Indien titel III echter ter zake wel een bepaling bevat, zoals bijvoorbeeld artikel 116, tweede lid, derogeert deze aan de algemene regeling. Ten einde de betekenis te verduidelijken is in artikel 116, eerste lid, van het wetsvoorstel de zinsnede «voor zover in deze titel niet anders is bepaald» ingevoegd.

4°. De door de Raad aanbevolen toevoeging is aangebracht.

5°. Hoewel het inderdaad meer voor de hand lijkt te liggen dat in speciale regelingen door middel van schakelbepalingen verwezen wordt naar een meer algemene wet – zoals de Ambtenarenwet 1929 – dan andersom, is de bepaling van artikel 124 toch gehandhaafd. De argumenten voor het handhaven zijn de volgende.

In de eerste plaats heeft de bepaling nooit tot bijzondere problemen aanleiding gegeven. Voorts is het bepaald geen ongebruikelijk fenomeen dat een algemene wet zichzelf van toepassing verklaart op situaties buiten haar eigen reikwijdte. Verwezen zij bijvoorbeeld naar diverse schakelbepalingen in het Nieuw Burgerlijk Wetboek en naar bijvoorbeeld artikel 3.1.1. van het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht.

Belangrijker is echter dat er geen goede alternatieven zijn. De suggestie van de Raad om de onderhavige bepaling te schrappen en in rechtspositieregelingen titel III van overeenkomstige toepassing te verklaren ligt niet voor de hand omdat de onderhavige bepaling ook ziet op personen waarvoor geen rechtspositieregeling geldt, en voorts omdat de mogelijkheden van beslag en korting niet alleen rechten en verplichtingen betreffen van de partijen bij een arbeidsverhouding maar ook van derden (de schuldeisers). Het ligt dan ook meer voor de hand om deze materie bij wet te regelen dan bij de algemene maatregelen van bestuur waarin de rechtspositiereglementen zijn vervat.

Ten slotte ziet de onderhavige bepaling mede op personen die niet vermeld worden in de artikelen 1, derde lid, en 2 zoals bijvoorbeeld degenen die een schadeloosstelling ontvangen vanwege het feit dat zij in een publiekrechtelijk college zijn verkozen. Ook de suggestie van de Raad om titel III in de artikelen 1, derde lid, en 2 uit te zonderen is derhalve geen adequaat alternatief.

6°. Deze suggestie is overgenomen.

2. Ter wille van de overzichtelijkheid ware artikel V te schrappen en het Arbeidsovereenkomstenbesluit bij regeling van gelijke orde (een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 134, eerste lid, van de Ambtenarenwet 1929) te wijzigen.

3. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Overeenkomstig het advies is de betreffende bepaling uit dit voorstel gelicht en zal deze als een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur tot stand worden gebracht.

3. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn door mij ter harte genomen. Op diverse plaatsen is de toelichting geactualiseerd in verband met het feit dat het wetsvoorstel nr. 17 897 inmiddels kracht van wet heeft verkregen (Wet van 13 december 1990 (Stb. 605), houdende vaststelling van een algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen).

4. Voorts is het wetsvoorstel aangevuld met een bepaling welke ertoe strekt de artikelen 131 en 132 van de Ambtenarenwet 1929 te doen vervallen. Deze overgangsbe-
palingen welke bij de totstandkoming van titel III zijn opgenomen, hebben nu geen betekenis meer.

Ik moge U 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 Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W04.910014 van de Raad van State van 8 mei 1991.

– In het intitulé ware bij voorkeur te vermelden dat de Ambtenarenwet 1929 en enkele andere wettelijke regelingen in verband met de herziening van de beslagvrije voet worden gewijzigd.

– In de considerans ware bij voorkeur te vermelden dat het wenselijk is de regeling van beslag, verrekening en korting in het ambtenarenrecht te laten aansluiten bij het burgerlijk recht en in verband daarmee titel III van de Ambtenarenwet 1929 te herzien en enkele andere wettelijke regelingen te wijzigen.

– In artikel 115, derde lid, van de Ambtenarenwet 1929 ware «de vordering van artikel 19» te wijzigen in: de vordering, bedoeld in artikel 19.

– In artikel 117, tweede lid, van de Ambtenarenwet 1929 ware ondanks toegepaste korting of gelegd beslag» te wijzigen in:

ondanks gelegd beslag of toegepaste korting als bedoeld in artikel 118.

– In artikel 119 van de Ambtenarenwet 1929 ware «het bepaalde in» te schrappen.

– In artikel 123 van de Ambtenarenwet 1929 ware «De artikelen 3.11.16-20b» te wijzigen in: De artikelen 316 tot en met 323 van Boek 3.

– Ter wille van de duidelijkheid verdient het de voorkeur de onderdelen van artikel IV van nummers in plaats van letters te voorzien (punt 122 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– De memorie van toelichting ware met betrekking tot wetsvoorstel 17 897 te actualiseren.

– In de tweede volzin van de laatste alinea (Deregulering) van het algemene deel van de memorie van toelichting ware na «een zevental artikelen» in te voegen: van titel III van de Ambtenarenwet 1929.

– In de eerste volzin van de toelichting op artikel 123 van de Ambtenarenwet 1929 ware «in de Ambtenarenwet 1929 zal worden ingevoegd» te wijzigen in: in werking zal treden.

– In de toelichting op artikel SV ware de Wet rechtstoestand dienstplichtigen van een vindplaats te voorzien.