

Vergaderjaar 2024–2025

35 482

Wijziging van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het opheffen van bedingen in het handelsverkeer die ertoe strekken vervreemding dan wel verpanding van geldvorderingen op naam tegen te gaan (Wet opheffing verpandingsverboden)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 februari 2025

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovenvermelde voorstel aan.

INLEIDING

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en de vragen van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks-PvdA en JA21. Graag ga ik in deze nota in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Daarbij sluit ik aan bij de in het verslag gekozen volgorde van vraagstelling.

Omwille van de transparantie maak ik voorafgaand aan de beantwoording een opmerking over het advies van de Commissie insolventierecht¹ over het onderhavige wetsvoorstel waar, zowel door verschillende fracties in uw Kamer als door mijzelf in deze nota naar aanleiding van het verslag, naar wordt verwezen. Ten tijde van het uitbrengen van het advies was ik nog lid van de Commissie insolventierecht. In die hoedanigheid heb ik meegeschreven aan het genoemde advies.

VRAGEN EN OPMERKINGEN GROENLINKS-PVDA FRACTIE

Uit het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer begrijpen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat er momenteel onderzoek door het WODC wordt gedaan naar de lege boedelproblematiek. Zij vragen of de regering de uitkomsten van dit (aanvullend) onderzoek met deze Kamer kan delen en in het geval dit onderzoek nog niet is afgerond horen zij graag wanneer die afronding kan worden verwacht.

Het rapport «De beloning van curatoren bij lege boedels – een juridisch, empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek naar de knelpunten bij de financiering van curatoren en de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen» is inmiddels gereedgekomen en is op 30 januari 2025 door

¹ Advies van 29 februari 2024 van de Commissie insolventierecht inzake het wetsvoorstel Wet opheffing verpandingsverboden. Het advies is te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/89afa5ef-3f23-4115-9124-8ef1ddd28fca/file>.

het WODC openbaar gemaakt. Als bijlage treft u dit rapport aan, samen met de brief waarmee ik dit rapport heb toegestuurd aan de Tweede Kamer. Voor een eerste reactie op dit rapport verwijs ik naar deze brief.

Verder wijzen de leden van GroenLinks-PvdA op het Advies van de Commissie insolventierecht wetsvoorstel opheffing verpandingsverboden van 29 februari 2024. Naar aanleiding van dit advies vragen de hier aan het woord zijnde leden of en zo ja, hoe de verwachte verruiming van het krediet mogelijk weer wordt verkleind door een terughoudender opstelling van kredietverleners die niet in staat zijn een pandrecht te vestigen of dit niet willen. Ook vragen zij of er inzicht is in de aard van de kredietverleners die naar verwachting een pandrecht zullen bedingen en de aard van de kredietverleners die dit niet kunnen of doen. Is het bijvoorbeeld zo dat met name banken zullen profiteren van een dan preferente positie en kleine leveranciers niet en als dit het geval blijkt, is dit dan niet juist nadelig voor het MKB in het geval zij leverancier zijn, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat vorderingen die eerder niet konden worden overgedragen of verpand, straks wel kunnen worden overgedragen of verpand. Doel van het wetsvoorstel is verruiming van de kredietmogelijkheden voor het MKB. Het is dan ook niet de verwachting dat de verruiming van de kredietmogelijkheden wordt verkleind door een terughoudender opstelling van kredietverleners. Iedere kredietverlener kan in beginsel een pandrecht eisen als zekerheid voor de te verstrekken lening, voor zover er een onderpand beschikbaar is. Dit zal door dit wetsvoorstel vaker het geval zijn. Voor kredietverleners die geen pandrecht willen verkrijgen verandert er niets. Een kredietverlener die geen pandrecht wil verkrijgen hoeft dat op grond van dit wetsvoorstel ook niet te doen.

Welke kredietverleners naar verwachting een pandrecht zullen bedingen valt op voorhand niet te zeggen. Het wetsvoorstel maakt daarin geen onderscheid. Het is denkbaar dat een bank die al krediet verleent aan een ondernemer, dat krediet zal uitbreiden omdat de bank meer zekerheid kan verkrijgen in de vorm van een pandrecht op vorderingen die eerder niet konden worden verpand. Dat is in het voordeel van de ondernemer die daardoor meer of eenvoudiger krediet kan krijgen. Mocht de ondernemer echter desondanks failliet gaan, dan is niet uitgesloten dat er, als gevolg van de verpanding, minder overblijft voor andere schuldeisers van de failliete ondernemer. Deze mogelijkheid weegt echter niet op tegen de extra de kredietmogelijkheden voor het MKB, ook gezien het feit dat in potentie 400.000 MKB-ondernemers voordeel kunnen hebben van het voorstel, tegenover ongeveer 2650 MKB-ondernemers die in 2023 failliet gingen. Daar komt bij dat concurrente schuldeisers andere mogelijkheden hebben om het risico af te dekken dat een schuldenaar failliet gaat. Ik denk dan bijvoorbeeld aan een kredietverzekering, waarmee ondernemers het risico kunnen afdekken dat hun debiteuren niet meer kunnen betalen. Naast verruiming van de kredietmogelijkheden door bankfinanciering is het wetsvoorstel ook gericht op de verruiming van mogelijkheden voor het MKB om hun debiteurenportefeuille uit te besteden via factoring. Het betreft het belang voor een MKB-ondernemer om vorderingen op zijn klanten te kunnen verkopen en cederen aan een partij die die vorderingen wil kopen tegen een korting. De ondernemer, die vaak een betalings-termijn overeen is gekomen met klanten en dus moet wachten op het geld, kan hiermee al direct het gehele bedrag ontvangen, minus een afgesproken korting. Soms wordt ook de hele incasso uitbesteed door middel van een cessiearrangement, zodat de ondernemer geen debiteurenincasso administratie hoeft te organiseren. Ook op die manier levert het voorstel dus voordelen op voor het MKB.

Het onderhavige wetsvoorstel is primair van belang om de zekerheidspositie van kredietverstrekkers te verbeteren met de verwachting dat hiermee ook de mogelijkheid van krediet wordt verruimd, zo stellen genoemde leden. Zij informeren of er onderzoek bestaat waaruit blijkt dat dit ook zal worden gerealiseerd. Anders geformuleerd vragen zij of het aannemelijk is dat kredietverstrekkers slechts een (klein) deel van hun toegenomen zekerheid zullen aanwenden voor de verwachte verruiming.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de overdraagbaarheid en verpandbaarheid van zakelijke geldvorderingen niet langer kunnen worden beperkt of uitgesloten. De verwachting is dat daardoor nieuwe kredieten kunnen worden afgesloten of een debiteurenportefeuille kan worden overgedragen via factoring. Het doel is dus om het MKB meer kredietruimte te geven.

Daarnaast wijs ik op een voordeel dat door de Commissie insolventierecht is genoemd.² Naast vergroting van de kredietruimte zal het voorstel naar verwachting leiden tot lagere transactiekosten en lagere rente. Dat komt doordat het voor een bank of factormaatschappij te kostbaar is om voor iedere te verstrekken lening na te gaan of er sprake is van verpandingsverboden waardoor bepaalde vorderingen niet als zekerheid kunnen worden gebruikt. In plaats daarvan wordt het risico dat een lening wordt verstrekt waarvoor achteraf minder of geen zekerheid blijkt te zijn, verdisconteerd in de rente die voor *iedere* lening wordt gevraagd, dus ook voor leningen aan ondernemers in sectoren waar weinig of geen gebruikt wordt gemaakt van verpandingsverboden. Dat betekent dat het volledige MKB baat kan hebben bij het voorstel, omdat het verkrijgen van een lening over de hele breedte goedkoper wordt, niet alleen in de sectoren waar (op grote schaal) gebruik wordt gemaakt van verpandingsverboden. Of deze voordelen zich inderdaad zullen voordoen is echter op voorhand niet te onderzoeken omdat dit afhankelijk is van verschillende factoren. Ik denk dan aan de financieringsbehoefte van het MKB en de economische omstandigheden. Wel heeft de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer toegezegd het voorstel twee jaar na inwerkingtreding te monitoren en vier jaar na inwerkingtreden te evalueren.³ Daarbij zullen deze vragen worden meegenomen. Uiteraard ben ik bereid om de bevindingen ook aan uw Kamer te zenden.

Wat is het verband van de verruiming van de kredietruimte (met mogelijk 1 miljard) en de kans dat een onderneming insolvent raakt en waarom wordt dit wetsvoorstel niet betrokken bij de bredere herziening van het insolventierecht waarin de lege boedelproblematiek wel een expliciet punt van aandacht zal zijn, zo vragen deze leden tot besluit.

Waar het mij bij dit voorstel in het bijzonder om gaat, is dat ondernemers die dat nodig hebben, hun incassorisico kunnen beperken of extra financiering kunnen aantrekken. Dat is de meerwaarde van het voorstel. Dat betekent dat de, naar schatting, 400.000 MKB-ondernemers in Nederland potentieel voordeel hebben van het voorstel. Daar staat tegenover dat in 2023 ongeveer 2650 MKB-ondernemers failliet gingen. Het is niet uitgesloten dat in die faillissementen de verdeling anders zou zijn uitgevallen als er meer vorderingen van de failliete ondernemer zouden zijn verpand.

Op basis van bovenstaande getallen verwacht ik dat het overgrote deel van ondernemend Nederland zal kunnen profiteren van het wetsvoorstel, terwijl maar een klein deel als schuldeiser te maken kan krijgen met het faillissement van een schuldenaar. Daar komt bij, zoals ik hiervoor al opmerkte, dat ondernemers andere mogelijkheden hebben om het risico

² Advies Commissie insolventierecht, par. 3.4–3.5.

³ Kamerstukken II 2023–2024, 35 482, nr. 11 (Verslag van een wetgevingsoverleg), p. 23.

af te dekken dat een debiteur niet meer kan betalen, zoals een kredietverzekering. Alles afwegende, vind ik de voordelen van dit voorstel daarom zwaarder wegen dan de mogelijke nadelen.

Ik zie geen reden om het voorstel te betrekken in de bredere herziening van het insolventierecht, in het bijzonder de lege boedelproblematiek. Dit voorstel is gericht op het verbeteren van de kredietmogelijkheden van het MKB en daartoe wordt het goederenrecht op onderdelen gewijzigd. De Faillissementswet wordt ongemoeid gelaten. Het aanhouden van dit wetsvoorstel zou bovendien als nadeel hebben dat de verwachte kredietruimte voor het MKB niet op korte termijn kan worden gerealiseerd, zo merkt ook de Commissie insolventierecht op.⁴

Zoals opgemerkt in het antwoord op de eerste vraag van de GroenLinks-PvdA fractie, is het WODC-rapport rond de lege boedelproblematiek inmiddels gepubliceerd. Voor een eerste reactie op dit rapport verwijs ik naar de brief waarmee ik dit rapport heb toegestuurd aan de Tweede Kamer. Deze brief en het rapport treft u als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag aan.

Een andere kwestie betreft de faillissementen waarin onvoldoende actief zit om een uitkering te doen aan concurrente crediteuren. Het gaat dan niet om de lege boedelproblematiek (de situatie dat er te weinig in de boedel zit om de curator te betalen), maar om het vraagstuk van de rangorde van schuldeisers in faillissement. Dat wordt ook wel het verdelingsvraagstuk genoemd. Zoals de Minister voor Rechtsbescherming eerder heeft aangegeven, bij brief van 15 april 2024 aan de Tweede Kamer⁵, zie ik geen aanleiding om met maatregelen te komen om de positie van concurrente schuldeisers te verbeteren omdat dit de nodige negatieve gevolgen, zoals rechtsonzekerheid of aanzienlijke kosten, meebrengt. Dit is ook gebleken uit het WODC-rapport over het verdelingsvraagstuk, dat op 16 september 2021 aan uw Kamer is aangeboden.⁶

Vragen en opmerkingen VVD fractie

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering wat onderhavig wetsvoorstel betekent voor vorderingsrechten uit publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, zoals vorderingen uit hoofde van de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) of Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL).

Door subsidieverstreking verkrijgt de ontvanger van de subsidie een vordering op de overheidsinstantie die de subsidie verstrekt. Als een overheidsinstantie een subsidie verstrekt aan een ondernemer, zijn er vier manieren waarop de overdraagbaarheid van de ontstane vordering kan zijn, of worden, uitgesloten: in de wet, in een subsidiebeschikking, in een subsidieuitvoeringsovereenkomst of doordat de aard van de vordering zich tegen overdracht verzet.

Als de wet waarop de subsidieverstreking berust bepaalt dat de subsidievordering onoverdraagbaar is, heeft dit wetsvoorstel daarvoor geen gevolgen. De onoverdraagbaarheid volgt in dat geval uit art. 3:83 lid 1 BW («Eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten zijn overdraagbaar, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet.»).

Als in de subsidiebeschikking is bepaald dat de subsidievordering onoverdraagbaar is, heeft dit wetsvoorstel daarvoor eveneens geen gevolgen. Een subsidiebeschikking is een eenzijdige rechtshandeling. Een daarin opgenomen verbod om de vordering over te dragen of te

⁴ Advies Commissie insolventierecht, par. 4.7.

⁵ Kamerstukken II 2023–2024, 33 695, nr. 22.

⁶ Kamerstukken II 2020–2021, 35 225, nr. 22.

verpanden is daarom geen – civielrechtelijk – beding in de zin van het wetsvoorstel.

Indien de subsidieuitvoeringsovereenkomst een onoverdraagbaarheidsbeding bevat, hangt het af van de omstandigheden van het geval of het een civielrechtelijk beding betreft dat wordt geraakt door dit voorstel. Gekeken zal moeten worden of het een vordering betreft die voortkomt uit de uitoefening van een beroep of bedrijf. Valt een onoverdraagbaarheidsbeding in een subsidieuitvoeringsovereenkomst echter onder de reikwijdte van het voorstel, dan is het denkbaar dat het beding daardoor ongeldig zal worden.

Tot slot is het mogelijk dat de vordering naar zijn aard niet overdraagbaar is (bijvoorbeeld vanwege de persoonlijke aard van de subsidie) en ook in dat geval heeft dit wetsvoorstel daarvoor geen gevolgen. De vordering is in dat geval onoverdraagbaar op grond van art. 3:83 lid 1 BW.

In het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland is het verbod op verpanding al eerder afgeschaft. De leden van de VVD-fractie informeren of de effecten van de afschaffing van dat verbod in genoemde landen is onderzocht, en, zo ja, wat de positieve en de negatieve effecten zijn geweest. Hoe gaat de regering voorkomen dat de negatieve effecten zich hier voordoen, zo vragen deze leden.

Het is juist dat in de ons omringende landen, zoals Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, al langer wetgeving van kracht is waarmee onoverdraagbaarheids- en niet-verpandingsbedingen aan banden zijn gelegd. De overwegingen voor invoering van dergelijke regelingen waren, zowel in Oostenrijk als in Duitsland, vergelijkbaar met die in Nederland: er was een praktijk waarbij grote bedrijven het hun toeleveranciers onmogelijk maakten hun vorderingen te gebruiken als zekerheid voor financiering. Voor zover ik weet zijn er in Duitsland en Oostenrijk geen problemen ondervonden als gevolg van de regelingen.

Met dit wetsvoorstel geven we MKB-ondernemers in Nederland ten eerste ruimere mogelijkheden om vorderingen op hun klanten in te zetten als onderpand voor kredietverlening. Het wetsvoorstel is daarnaast gericht op verruiming van de mogelijkheden voor MKB-ondernemers om hun debiteurenportefeuille uit te besteden via factoring. Ik ben voornemens het voorstel twee jaar de inwerkingtreding te monitoren en vier jaar na inwerkingtreding te evalueren.

VRAGEN EN OPMERKINGEN JA21 FRACTIE

De leden van de fractie van JA21 vragen of de regering nader kan toelichten hoe de inperking van de contractvrijheid, zoals voorzien in het wetsvoorstel, specifiek zal bijdragen aan een betere concurrentiepositie van het MKB, en hoe de kosten van compliance worden geminimaliseerd voor zowel grote als kleine bedrijven.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat bedingen die de overdraagbaarheid en verpandbaarheid van zakelijke geldvorderingen uitsluiten, nietig worden. Dat betekent enerzijds een zekere beperking van de vrijheid om onoverdraagbaarheidsbedingen of niet-verpandingsbedingen in contracten op te nemen. Die inperking levert anderzijds juist een verruiming van contractsvrijheid op, namelijk voor het MKB om vorderingen over te dragen of te verpanden. Daarmee wordt bewerkstelligd dat het MKB eenvoudiger en goedkoper toegang krijgt tot financiering. Het voorstel zal bovendien bijdragen aan de concurrentiepositie van het MKB doordat een gelijk speelveld wordt gecreëerd ten opzichte van verschillende ons omringende landen, zoals Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, die de werking van contractuele onoverdraagbaarheids- en niet-verpandingsbedingen al hebben beperkt of afgeschaft.

Ten aanzien van de kosten waar de leden naar vragen geldt dat deze beperkt zijn. De nietigheid van onoverdraagbaarheidsbedingen en niet-verpandingsbedingen brengt op zichzelf geen lasten mee voor de praktijk, zoals ook blijkt uit de regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.⁷ Wel geldt voor (grote) bedrijven die een MKB-ondernemer als schuldeiser hebben, dat zij mogelijk meer met overgedragen of verpande vorderingen te maken krijgen en dus met het verwerken van mededelingen van verpanding of overdracht. Om dit nadeel zo goed mogelijk te ondervangen, wordt de schriftelijkheidseis ingevoerd. Dat brengt extra lasten mee voor degene die de mededeling moet doen: de nieuwe schuldeiser (meestal een bank). Deze extra lasten zijn echter beperkt doordat een groot deel van de mededelingen van verpandingen nu al schriftelijk plaatsvindt. Daar komt bij dat het in de Nederlandse praktijk op dit moment heel gebruikelijk is te kiezen voor de wettelijk toegestane stille variant van cessie of verpanding, dus zonder mededeling aan de debiteur van de gecedeerde of verpande vordering. De debiteur van de vordering blijft in deze gevallen bevoegd om aan zijn oorspronkelijke schuldeiser te betalen, zolang geen mededeling van de cessie of verpanding is gedaan.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel staat vermeld dat de verwachting is dat de kredietruimte voor het MKB met bijna 1 miljard kan toenemen.⁸ Garanties voor het verstrekken van extra krediet door banken zijn echter niet expliciet vermeld, zo stellen genoemde leden. Zij vragen of de regering meer duidelijkheid kan geven over hoe zij banken wil aansporen om daadwerkelijk gebruik te maken van de vergrote kredietruimte en welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat banken strengere kredietvoorwaarden gaan hanteren.

Het wetsvoorstel beoogt meer vorderingen vatbaar te maken voor overdracht en verpanding om zo de kredietruimte voor het MKB te vergroten. Naast verruiming van de financieringsmogelijkheden voor het MKB is de verwachting dat het verkrijgen van een krediet goedkoper zal worden. Die verwachting wordt gesteund door het advies van de Commissie insolventierecht, waaruit blijkt dat dat de onwenselijke praktijk van eenzijdige verpandingsverboden niet in alle sectoren voorkomt, maar wel in alle sectoren gevolgen heeft, dus ook in sectoren waar verpandingsverboden niet gebruikelijk zijn.⁹ Op dit moment wordt over de gehele linie een risico-opslag (hogere rente) gerekend om het risico te verdisconteren dat bepaalde vorderingen niet als zekerheid kunnen dienen. Die kosten zullen naar beneden gaan, zodat het, in alle sectoren, voor ondernemers die daar behoefte aan hebben eenvoudiger en goedkoper wordt een lening af te sluiten of hun krediet uit te breiden. Het voorstel zal twee jaar na inwerkingtreding worden gemonitord vier jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Zoals eerder aangegeven, zal ik de uitkomsten hiervan ook met uw Kamer delen.

Ik verwacht dat banken, juist door dit voorstel, zullen worden aangespoord om meer krediet te verlenen omdat de belemmeringen daarvoor, zoals hogere kosten, worden weggenomen. Het is daarmee ook denkbaar dat meer buitenlandse financiers in Nederland actief zullen worden en factoring of vorderingenfinanciering zullen gaan aanbieden aan het MKB. De vraag of er inderdaad meer krediet wordt verleend, zal worden meegenomen in de monitoring na twee jaar en de evaluatie na vier jaar.

In de memorie van toelichting wordt erkend dat verpanding de positie van banken en andere financiers in faillissementen kan versterken, en dat dit

⁷ Kamerstukken II 2019–2020, 35 482, nr. 3.

⁸ Kamerstukken II 2019–2020, 35 482, nr. 3, p. 2.

⁹ Advies Commissie insolventierecht, par. 3.4–3.5.

ten koste kan gaan van gewone schuldeisers.¹⁰ De leden van de fractie van JA21 vragen hoe de regering ervoor wil zorgen dat gewone schuldeisers in faillissementen niet structureel benadeeld worden door deze versterking van de positie van pandhouders.

Dit voorstel is erop gericht meer vorderingen vatbaar te maken voor overdracht en verpanding. Doel daarvan is om de kredietruimte voor het MKB te vergroten. Als het MKB, na inwerkingtreding van het voorstel, gebruik gaat maken van die extra kredietruimte, kan dit leiden tot een toename van verpande vorderingen. Als een MKB-ondernemer die gebruikt heeft gemaakt van de extra kredietruimte faillieert, is het niet uitgesloten dat sprake zal zijn van een kleinere faillissementsboedel. Het wetsvoorstel is er echter juist op gericht betalingsproblemen bij het MKB te voorkomen.

Eerder verwees ik al naar onderzoek in opdracht van het WODC naar de mogelijkheden om te komen tot een rechtvaardiger verdeling in faillissement. In lijn met de reactie daarop van de Minister voor Rechtsbescherming, zie ik geen aanleiding om met maatregelen te komen om de positie van concurrente schuldeisers te verbeteren omdat dit de nodige negatieve gevolgen, zoals rechtsonzekerheid of aanzienlijke kosten, meebrengt.¹¹ Wel is het, zoals ik opmerkte in antwoord op vragen van de GroenLinks-PvdA fractie, voor ondernemers mogelijk zichzelf te beschermen tegen het risico van niet betalende debiteuren, bijvoorbeeld via een kredietverzekering.

De Staatssecretaris Rechtsbescherming,
T.H.D. Struycken

¹⁰ Kamerstukken II 2019–2020, 35 482, nr. 3, p. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2023–2024, 33 695, nr. 22.