

Kostendekkendheid tarieven Kostenwet

eindrapportage

Cebeon, 19 maart 2001

© 2002 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, CEBEON BV, Amsterdam.

Gebruik van de inhoud van deze publikatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Gehele of gedeeltelijke herdruk is mogelijk na verkregen schriftelijke machtiging van Cebeon BV, Amsterdam.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Gegevensverzameling en respons	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Gemeenten	9
2.3	Waterschappen	10
2.4	Belastingdienst	11
3	Uitkomsten per vervolgingsactiviteit	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Aanmaningen	13
3.3	Dwangbevelen	15
3.4	Beslagleggingen en executies	17
3.5	Landelijk totaalbeeld	19
4	Belangrijkste bevindingen, suggesties voor aanpassing tarieven, indexeringsregeling en aandachtspunten voor komende jaren	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Belangrijkste bevindingen en suggesties voor aanpassing van de tarieven	23
4.3	Indexeringsregeling	26
4.4	Aandachtspunten voor de komende jaren	26
 <i>Bijlagen</i>		
A	Tarieven in de Kostenwet per vervolgingsactiviteit	31
B	Overzicht gegevens nominale ontwikkelingen Gemeentefonds	33

1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de kostendekkendheid van de tarieven uit de 'Kostenwet'. Dit onderzoek is door Cebeon¹ verricht. Opdrachtgever was het Ministerie van Financiën.

aanleiding

In de 'Kostenwet Invordering Rijksbelastingen' van 1992 (de Kostenwet) zijn tarieven voor vervolgingsactiviteiten opgenomen. Deze tarieven dienen als dekking voor de kosten van vervolgingsmaatregelen die moeten worden genomen om belastingschuldigen die nalatig zijn met betrekking tot het tijdig nakomen van op hen rustende betalingsverplichtingen, alsnog tot betaling te dwingen (de zogenaamde dwanginvordering). De tarieven worden bij de belastingschuldige in rekening gebracht. Het gaat hierbij uitsluitend om de kosten van de dwanginvordering en niet om de kosten van de gewone invordering (het innen van belastinggelden zonder dwangmaatregelen) of om de kosten van bijzondere invordering.

De Kostenwet heeft betrekking op zowel de tarieven van de Belastingdienst als die van gemeenten en waterschappen.² Door opdrachtgever is aangegeven dat bij de vaststelling van de tarieven in 1992 reeds geconstateerd is, dat bij de Belastingdienst sprake was van een beperkte overdekking en bij de gemeenten van een beperkte onderdekking. Doordat de tarieven sinds 1992 niet zijn aangepast aan veranderingen in het prijspeil (de inflatie) mag worden verwacht dat de overdekking bij de Belastingdienst kleiner is geworden en de onderdekking bij gemeenten is toegenomen. Dit is een bedrijfseconomisch ongewenste situatie.

In 1998 is reeds een beperkt onderzoek uitgevoerd naar deze problematiek door de Belastingdienst. Hieruit bleek dat meeste tarieven uit de Kostenwet in de onderzochte gevallen onvoldoende kostendekkend waren. Uit overleg tussen Belastingdienst, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Algemene Vereniging van Belastingdeurwaarders (AVB) over de aanpassing van de Kostenwet is duidelijk geworden dat een diepgaand onderzoek naar de huidige kosten bij alle sectoren (gemeenten, waterschappen en Belastingdienst) gewenst is.

begeleiding

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze bestond uit de heren Soeters (voorzitter), Dijkstra, Hendrick en Theunissen van het Ministerie van Financiën, mevrouw Haring van de Belastingdienst, mevrouw Telgt van de VNG, mevrouw Anches van de Unie van Waterschappen, de heer Woudenberg (gemeente Amersfoort) en mevrouw Plas (gemeente Haarlem) beiden namens de groep gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) en de heer Karelsen van de AVB.

Met de begeleidingscommissie zijn alle stappen van het onderzoek besproken, waaronder de te benaderen respondenten binnen de drie onderscheiden sectoren (gemeenten, waterschappen en Belastingdienst) en de te verzenden vragenlijsten. Daarnaast zijn tussentijdse en concept-eindbevindingen met de commissie besproken.

1) Met medewerking van Deloitte & Touche.

2) Alsmede voor provincies. Deze zijn echter niet in dit onderzoek betrokken.

analyseschema

Ten behoeve van het onderzoek is analyseschema 1.1 gehanteerd. Dit analyseschema bestaat uit de kosten en opbrengsten van de verschillende vervolgingsactiviteiten afzonderlijk en in totaliteit bij de onderscheiden drie sectoren.

Schema 1.1 Analyseschema

sectoren vervolgings- activiteiten	gemeenten		waterschappen		belastingdienst	
	kosten	opbrengsten	kosten	opbrengsten	kosten	opbrengsten
aanmaningen	X	X	X	X	X	X
dwangbevelen	X	X	X	X	X	X
beslagleggingen	X	X	X	X	X	X
executies	X	X	X	X	X	X
TOTALEN	X	X	X	X	X	X

Zoals uit schema 1.1 blijkt worden vier vervolgingsactiviteiten onderscheiden: aanmaningen, dwangbevelen, beslagleggingen en executies.

vragenlijst

Ten behoeve van de gegevensverzameling is een vragenlijst³ opgesteld. Deze vragenlijst is in de begeleidingscommissie van het onderzoek besproken en vervolgens aan de gemeenten en waterschappen toegezonden. Bij de Belastingdienst zijn vergelijkbare gegevens opgevraagd.

De vragenlijst sluit aan bij de gevolgde onderzoeksmethodiek, waarbij is gewerkt ‘van grof naar fijn’. Vertrokken is vanuit gegevens over integrale kosten/opbrengsten en ‘randtotalen’. Voorzover relevant en mogelijk zijn gegevens over onderdelen gevraagd: de kosten/opbrengsten van afzonderlijke belastingstromen en deelactiviteiten en de mate van toerekening van kosten van algemene ondersteuning.

3) Naast de uitgebreide vragenlijst is ook een verkorte versie gehanteerd: zie hoofdstuk 2.

inhoud rapportage

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

- hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de werkzaamheden gericht op gegevensverzameling en van de respons van gemeenten, waterschappen en Belastingdienst;
- in hoofdstuk 3 worden de uitkomsten gepresenteerd. Waar mogelijk en relevant is daarbij aangesloten bij het onderscheid in vervolgingsactiviteiten en sectoren uit analyseschema 1.1;
- hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen, suggesties voor aanpassing van de tarieven, een indexeringsregeling en een aantal aandachtspunten voor de komende jaren.

2 Gegevensverzameling en respons

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we per sector een overzicht van de werkzaamheden in het kader van de gegevensverzameling en van de respons die dat heeft opgeleverd. Achtereenvolgens gaan we in op: de gemeenten (paragraaf 2.2), de waterschappen (paragraaf 2.3) en de Belastingdienst (paragraaf 2.4).

2.2 Gemeenten

2.2.1 benaderde steekproef

uitgebreide en verkorte vragenlijst

Bij het benaderen van gemeenten zijn twee vragenlijsten uitgezet:

- een uitgebreide vragenlijst met vragen over aantallen, opbrengsten en kosten per vervolgingsactiviteit. De opbrengsten/aantallen zijn ook gevraagd voor afzonderlijke handelingen, waarop de tarieven in de Kostenwet zijn afgestemd, en voor overige handelingen. De kosten zijn niet alleen per vervolgingsactiviteit, maar ook per belastingstroom gevraagd. Daarbij is ook gevraagd naar de samenstelling van de kosten, onder andere in verband met de toerekening van indirecte/overheadkosten. De benaderde gemeenten zijn geselecteerd op basis van inwonergroottegroep en spreiding over het land;
- een verkorte versie, waarin alleen gegevens over aantallen en opbrengsten per vervolgingsactiviteit zijn gevraagd. Bij de selectie van de gemeenten (een grotere steekproef) zijn dezelfde selectiecriteria gehanteerd als bij de uitgebreide vragenlijst. De verkorte versie is vooral van betekenis voor het ophogen van de gegevens uit de uitgebreide vragenlijst naar landelijke totaalcijfers.

vooraf medewerking toegezegd

Bij de uitgebreide vragenlijst zijn gemeenten eerst telefonisch benaderd en is om medewerking gevraagd. Daarbij is expliciet gevraagd naar de mogelijkheid om vragen over kosten op onderdelen te kunnen beantwoorden. Vervolgens is de vragenlijst aan de contactpersoon toegezonden.

Ook bij de verkorte versie zijn gemeenten eerst telefonisch om medewerking gevraagd. Vervolgens is de vragenlijst toegezonden.

Voor ondersteuning bij het invullen konden alle gemeenten gebruik maken van de telefonische 'help-desk' bij Cebeon. Er hebben zowel telefonische als schriftelijke herinneringsrondes plaatsgevonden om gemeenten te bewegen de vragenlijsten alsnog in te vullen.

tweede tranche uitgebreide vragenlijst

In verband met de tegenvallende respons op de uitgebreide vragenlijst is na verloop van tijd besloten om hiervoor een tweede tranche van gemeenten te benaderen.

Daarbij is de respons op de verkorte vragenlijst een belangrijk selectie criterium geweest: de gemeenten die deze vragenlijst het best hebben ingevuld zijn vervolgens gevraagd ook de uitgebreide vragenlijst in te vullen. Deze gemeenten zijn wederom eerst telefonisch benaderd met de vraag naar de mogelijkheid om feitelijke kosten te kunnen uitsplitsen.

2.2.2 respons

verkorte vragenlijst

De respons op de verkorte vragenlijst is goed te noemen. Van de 150 uitgezette vragenlijsten is ongeveer twee-derde deel ingevuld terugontvangen (overigens niet altijd van dezelfde kwaliteit).

uitgebreide vragenlijst

De respons op de uitgebreide vragenlijst kan teleurstellend worden genoemd, zeker gezien het aantal gemeenten dat bij de eerste benadering aangaf te willen meewerken en over kostengegevens te beschikken.

In totaal (eerste en tweede tranche tezamen) zijn ongeveer 100 gemeenten telefonisch benaderd. Hiervan hebben er circa 65 aangegeven te willen meewerken. Deze gemeenten hebben ook een vragenlijst ontvangen. Uiteindelijk is van 34 gemeenten een vragenlijst ontvangen (bruto-respons).

De kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten was sterk wisselend. Van ‘slechts’ circa 20 gemeenten zijn gegevens over kosten ontvangen. Daarbij ging het in het algemeen ook nog om weinig uitgesplitste gegevens. In ongeveer de helft van de gevallen ging het om de totale kosten voor alle dwangmaatregelen tezamen. Bij de andere helft ging het om randtotalen van de kosten per vervolgingsactiviteit, waarbij de kosten in de meeste gevallen niet voor afzonderlijke belastingstromen konden worden gespecificeerd.

Voor de teleurstellende respons kan een aantal oorzaken worden genoemd:

- een groot aantal gemeenten registreert de feitelijke kosten van dwanginvordering niet afzonderlijk. Dit hangt onder meer samen met het relatief beperkte bedrag ten opzichte van het totale bedrag van de aanslagen en/of met het gecombineerd invorderen van belastingen;
- bij een groot aantal gemeenten zijn de kosten van dwanginvordering niet (op onderdelen) bekend. Dit hangt veelal samen met het ‘uitbesteden’ of ‘meeliften’ van de invorderingsactiviteiten, bijvoorbeeld aan/bij energiebedrijven;
- in een aantal gemeenten is men minder ver met de geautomatiseerde verwerking van allerlei relevante gegevens;
- bij de vervolgingsactiviteiten ‘beslagleggingen’ en ‘executies’ gaat het in het algemeen om een (zeer) beperkt aantal gevallen, waardoor er voor gemeenten en waterschappen weinig aanleiding is om de kosten hiervan afzonderlijk bij te houden.

2.3 Waterschappen

benaderde steekproef

Aan de waterschappen is alleen een uitgebreide vragenlijst toegezonden.

In eerste instantie zijn de vragenlijsten aan 6 waterschappen toegezonden. De selectie daarvan heeft op voorstel van de Unie van Waterschappen plaatsgevonden. Van deze waterschappen werd verwacht dat ze de gevraagde kostengegevens konden aanleveren. Ze hadden zich bereid verklaard aan het onderzoek mee te werken.

Omdat er ook hier sprake bleek van een tegenvallende respons zijn in een later stadium vier waterschappen extra benaderd. Deze zijn wederom in overleg met de Unie van Waterschappen geselecteerd.

respons

Uiteindelijk is van 6 waterschappen een ingevulde vragenlijst ontvangen. Ook hier was de kwaliteit van de gegevens wisselend. Door 5 waterschappen zijn opgaven over kosten verstrekt, waarbij door 3 waterschappen de kosten per vervolgingsactiviteit zijn gespecificeerd.

2.4 Belastingdienst

2.4.1 benadering

Aan de Belastingdienst is eveneens gevraagd om per vervolgingsactiviteit gegevens aan te leveren (aantallen, kosten, opbrengsten). In dit geval is de vraagstelling ondersteund door een aantal gesprekken en telefonische benaderingen.

Er zijn landelijke gegevens ontvangen van de Centrale Betalingsadministratie (CBA) en de directies Particulieren en Ondernemingen (Noord en Zuid). Vanwege de geringe betekenis van de invordering bij Grote Ondernemingen en Douane zijn deze directies niet in het onderzoek betrokken.

2.4.2 respons

aantallen

Gegevens over het aantal maatregelen per vervolgingsactiviteit zijn ontvangen van:

- de Centrale Betalingsadministratie (CBA) voor wat betreft de eerste stappen van het vervolgingstraject (aanmaningen, voortraject dwangbevelen);
- de directies Particulieren en Ondernemingen Zuid en Noord voor wat betreft de overige (vervolg-)onderdelen.

kosten

Van de CBA zijn de integrale kosten van aanmaningen en het voortraject (aanmaak) van dwangbevelen ontvangen.

Voor de overige activiteiten van dwanginvordering (resterende handelingen dwangbevelen, beslagleggingen en executies) was de Belastingdienst niet in staat om direct gespecificeerde gegevens over de kosten aan te leveren. Daarom is een aantal deelgegevens opgevraagd die met een aantal bewerkingslagen een zo goed mogelijke benadering van de feitelijke kosten beogen op te leveren.

Het betreft de volgende gegevens:⁴

- de relevante directe uren (opgaven van Particulieren en Ondernemingen Noord en Zuid);
- een gemiddelde opslag op deze directe uren voor indirecte uren (opgaven van Particulieren en Ondernemingen Noord en Zuid);
- om de kosten van deze uren te berekenen is verder gebruik gemaakt van de volgende gegevens: de gemiddelde salariskosten van een deurwaarder (afzonderlijke bedragen voor Particulieren, Ondernemingen Noord en Ondernemingen Zuid); het gemiddeld aantal productieve uren (voor Particulieren op grond van het DAR, voor Ondernemingen Noord en Zuid een eigen indicatieve opgave);
- een opslag voor materiële kosten (opgaven van Particulieren per fte, gespecificeerde totaalbedragen voor Ondernemingen Noord en Zuid);
- een opslag voor reiskosten deurwaarders (opgave Particulieren; voor Ondernemingen Noord en Zuid is van hetzelfde tarief uitgegaan).

Deze werkwijze is teruggekoppeld op de betreffende contactpersonen van enerzijds de directie Particulieren en anderzijds Ondernemingen Noord en Zuid.

4) Eventuele kosten van derden zijn (nog) niet ontvangen.

opbrengsten

Via de CBA zijn op basis van het Centrale Debiteurenbestand (COA) per directie (Particulieren, Ondernemingen Noord en Zuid) gegevens over opbrengsten verstrekt voor de activiteiten aanmaningen en dwangbevelen afzonderlijk en voor beslagleggingen en executies tezamen. Het betreft daarbij de best beschikbare indicatie per directie die bestaat uit de op vorderingen afgeboekte invorderingskosten.

kosten en opbrengsten per vervolgingsactiviteit

Voor de vervolgingsactiviteit aanmaningen is zowel een kostenopgave (gemiddeld totaalbedrag per aanmaning) en een opbrengstbedrag ontvangen (per directie).

Voor vervolgingsactiviteit dwangbevelen zijn naast de opgave van de opbrengsten per directie voor de kosten de volgende gegevens ontvangen:

- voor het voortraject (aanmaak) van dwangbevelen een afzonderlijk (gemiddeld) totaalbedrag per dwangbevel (opgave CBA);
- voor de directies Ondernemingen Noord en Zuid is een indicatieve opgave ontvangen van de directe uren die met deze vervolgingsactiviteit samenhangen. Voor Particulieren is er geen afzonderlijke opgaven van de directe uren voor dwangbevelen ontvangen: er is alleen een opgave voor de totale urenbesteding aan dwangbevelen, beslagleggingen en executies tezamen ontvangen. Daarbij is een globale indicatie gegeven van de verhouding in de gemiddelde tijdsbesteding tussen dwangbevelen enerzijds en beslagleggingen anderzijds. Deze komt er op neer dat beslagleggingen gemiddeld 1,5 à 2 maal zoveel tijd in beslag nemen als dwangbevelen. Met behulp van deze indicatie en de opgegeven aantallen is een globale toerekening van de totale uren voor de vervolgingsactiviteit dwangbevelen gemaakt;
- voor de beide overige vervolgingsactiviteiten is in het onderzoek geen verder onderscheid aan te brengen. Hoewel er voor de directies Ondernemingen Noord en Zuid wel afzonderlijke (indicatieve) opgaven van directe uren zijn gedaan, kan in het onderzoek geen zinvol onderscheid in de analyses worden aangebracht tussen deze vervolgingsactiviteiten, omdat:
 - voor zowel Particulieren als Ondernemingen Noord en Zuid de aantallen maatregelen niet zijn uitgesplitst naar beslagleggingen en executies. Wel is bekend dat het aantal executies duidelijk minder is dan het aantal beslagleggingen;
 - voor zowel Particulieren als Ondernemingen Noord en Zuid de opbrengsten niet zijn uitgesplitst naar beslagleggingen en executies;
 - de directe uren bij Particulieren niet afzonderlijk voor beslagleggingen en executies zijn uitgesplitst (zie hiervoor toelichting bij dwangbevelen).

3 Uitkomsten per vervolgingsactiviteit

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden per vervolgingsactiviteit de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd.

Gegeven de in hoofdstuk 2 geschetste beperkte respons ten aanzien van de kosten per vervolgingsactiviteit (alle drie de sectoren) hebben de uitkomsten in het algemeen een globaal, weinig uitgesplitst karakter en worden ze met de nodige ‘slagen om de arm’ gepresenteerd. De uitkomsten dienen te worden beschouwd als een zo goed mogelijke indicatie van de werkelijkheid.

presentatie gegevens

De beperkte respons bij gemeenten en — in mindere mate — waterschappen heeft er toe geleid dat de uitkomsten voor deze twee sectoren gezamenlijk worden gepresenteerd. De gegevens voor de Belastingdienst, waarbij ook een aantal (soms indicatieve) bewerkingslagen nodig zijn geweest — wordt voor het totaal van de Directies Particulieren en Ondernemingen Noord en Zuid gepresenteerd. Op onderdelen zal er indicatief worden aangegeven in hoeverre de patronen voor Particulieren en Ondernemingen afwijken.

Bij de presentatie van de uitkomsten per vervolgingsactiviteit wordt er telkens gewerkt met een bedrag per maatregel om inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van kostendekkendheid. Bij de presentatie van het (indicatieve) landelijke totaalbeeld volgt een inschatting van de totale landelijke bedragen (in miljoenen gulden) die met de afwijkingen tussen kosten en opbrengsten samenhangen.

Achtereenvolgens stellen we de vier activiteiten van het vervolgingstraject aan de orde:

- aanmaningen in paragraaf 3.2;
- dwangbevelen in paragraaf 3.3;
- beslagleggingen en executies in paragraaf 3.4;
- tot slot volgt in paragraaf 3.5 een — indicatief — landelijk totaalbeeld.

3.2 Aanmaningen

3.2.1 overzicht uitkomsten

handelingen en normvergoedingen

Voor een overzicht van de relevante handelingen en normvergoedingen voor aanmaningen verwijzen wij naar bijlage A.

overzichtstabel

In tabel 3.1 wordt een overzicht van de bevindingen voor de vervolgingsactiviteit aanmaningen gepresenteerd. Daarbij worden de uitkomsten voor gemeenten en waterschappen tezamen en voor de Belastingdienst afzonderlijk gegeven. In de tabel worden zowel de feitelijk gevonden kosten als de feitelijk gevonden de opbrengsten gepresenteerd.

Bij de gemeenten en waterschappen zijn de gegevens over kosten gebaseerd op de respons op de uitgebreide vragenlijst en de gegevens over opbrengsten op de uitgebreide en verkorte vragenlijst tezamen.

Tabel 3.1 Kosten en opbrengsten van aanmaningen (bedragen in guldens per aanmaning)

	feitelijke gemiddelde kosten	feitelijke gemiddelde opbrengsten
gemeenten/waterschappen (1998)	circa f5,—	f10,— à f11,—
Belastingdienst (1999)	circa f1,—	circa f6,—

3.2.2 bevindingen

De volgende bevindingen kunnen worden geformuleerd.

kosten lager dan opbrengsten op basis van normtarieven

Bij gemeenten en waterschappen liggen de gemiddelde invorderingskosten per aanmaning met circa f5,— duidelijk onder het niveau van de opbrengsten op basis van de huidige tarieven.⁵

Bij de Belastingdienst bedragen de kosten per aanmaning ruim f1,—. Dit is duidelijk lager dan de kosten bij gemeenten en waterschappen.

Een belangrijke oorzaak van deze verschillen tussen feitelijke kosten en opbrengsten is gelegen in de toegenomen geautomatiseerde verwerking in relatie tot het historisch vastgestelde tarief. Bij de belastingdienst is deze automatisering verder doorgevoerd dan gemiddeld voor gemeenten en waterschappen. Dit hangt onder meer samen met het relatief grote aantal aanmaningen bij de Belastingdienst.

geen aanleiding hanteren verschillende tarieven

Binnen de normvergoeding voor aanmaningen wordt een tweetal tarieven (f10,—; f20,—) gehanteerd, die aansluiten bij de omvang van het bedrag dat met de aanmaning is gemoeid (minder respectievelijk meer dan f1000,—). De relevantie van een dergelijk onderscheid vanuit de kosten die met de handelingen zijn gemoeid is in het onderzoek niet gevonden (weinig kostenverschillen). De activiteiten zijn vergelijkbaar, ongeacht het bedrag dat met de aanmaning is gemoeid. Bij gemeenten en waterschappen gaat het overigens voornamelijk om invorderingen waarbij de laagste normvergoeding relevant is.

feitelijke opbrengsten in een aantal gevallen lager dan normtarieven

In een aantal gevallen blijken de feitelijke gemiddelde opbrengsten per aanmaning lager dan de normtarieven. Dit hangt samen met een aantal redenen:

- de mogelijkheid van het ‘kruisen’ van de aanmaning met de feitelijke betaling van de belastingschuld. Naarmate de aanmaning sneller wordt verstuurd neemt de kans op kruisingen toe;
- de wijze van registreren van de ‘opbrengsten’ per activiteit: tussen respondenten kan er een verschil bestaan van de wijze waarop opbrengsten administratief bij afzonderlijke vervolgingsactiviteiten zijn ondergebracht:
 - dit kan enerzijds te maken hebben met de vraag in hoeverre er formeel inkomsten als kostenvergoeding worden toegerekend/geregistreerd, wanneer de belastingschuld na de

5) Bij enkele gemeenten liggen de kosten hoger dan de normvergoeding. Het gaat daarbij met name om (kleine) gemeenten met een weinig doorgevoerde automatisering.

aanmaning wel geheel wordt betaald, maar niet de opslag in verband met de aanmaningskosten (meestal 10,—). Formeel gezien dienen uit het betaalde bedrag dan eerst de kosten van invordering te worden bekostigd en leidt het niet toereikende deel van de betaling leiden tot een resterende belastingschuld. In de praktijk is niet altijd duidelijk of deze regel in de administraties strikt worden gevolgd. Daarbij kan er ook een relatie zijn met de vraag in hoeverre er daadwerkelijk verdere vervolgingsacties worden gedaan voor zeer geringe restbedragen (van bijvoorbeeld de f10,— voor een aanmaning);

- anderzijds is het ook mogelijk dat de feitelijke inkomsten van een bepaalde kostenopslag pas in een volgende fase wordt geregistreerd, wanneer de feitelijke betaling van de belastingschuld inclusief de diverse opslagen voor invorderingskosten plaatsvindt;
- er kan in sommige gevallen sprake zijn van de situatie dat er nooit inkomsten worden ontvangen, bijvoorbeeld bij 'kwijschelding' of bij het 'oninbaar' blijken van de vordering.

3.3 Dwangbevelen

3.3.1 overzicht uitkomsten

handelingen en normvergoedingen

Voor een overzicht van de relevante handelingen en normvergoedingen voor dwangbevelen verwijzen wij naar bijlage A.

overzichtstabel

In tabel 3.2 wordt een overzicht van de bevindingen voor de vervolgingsactiviteit dwangbevelen gepresenteerd. Daarbij worden de uitkomsten voor gemeenten en waterschappen tezamen en voor de Belastingdienst afzonderlijk gegeven⁶. In de tabel worden naast de feitelijk gevonden kosten de feitelijke opbrengsten gepresenteerd. Daarbij is in dit geval bij gemeenten/waterschappen ook voor de opbrengsten alleen gebruik gemaakt van gegevens uit de uitgebreide vragenlijsten (dat wil zeggen van gemeenten/waterschappen die ook gegevens over kosten hebben verstrekt).

Tabel 3.2 Kosten en opbrengsten van dwangbevelen (bedragen in guldens per dwangbevel)

	feitelijke gemiddelde kosten	feitelijke gemiddelde opbrengsten
gemeenten/waterschappen (1998)	circa f86,—	circa f56,—
Belastingdienst (1999)	circa f91,—	circa f91,—

6) Voor de Belastingdienst is daarbij gewerkt met de kosten en opbrengsten uitgedrukt in bedragen per betekend dwangbevel.

3.3.2 bevindingen

bij gemeenten/waterschappen zijn kosten duidelijk hoger dan opbrengsten

Voor gemeenten en waterschappen geldt dat de feitelijke gemiddelde kosten voor dwangbevelen duidelijk hoger liggen dan de feitelijke gemiddelde opbrengsten op basis van de tarieven uit de Kostenwet.

Er is sprake van een onderdekking die ten opzichte van de feitelijke kosten voor de gemeenten/waterschappen, die voor de steekproef uitkomt op ruim eenderde (ca. 35%).

Overigens merken we op dat het voor de gemeenten/waterschappen gevonden niveau van de feitelijke gemiddelde opbrengsten op basis van de uitgebreide vragenlijst is ongeveer gelijk aan het niveau op basis van de verkorte vragenlijst (met een veel grotere respons). Dit geeft aan dat de beperkte steekproef voor het onderdeel dwangbevelen (aan de opbrengstenkant) een redelijke afspiegeling lijkt te vormen.

bij Belastingdienst ongeveer in evenwicht

Gemiddeld genomen is er bij de Belastingdienst sprake van een situatie waarin de opbrengsten ongeveer even hoog liggen als de kosten per dwangmaatregel. Op grond van de beschikbare gegevens is er derhalve bij het Rijk geen sprake van een onderdekking.

Hierbij kan worden opgemerkt dat er een verschil lijkt te bestaan tussen enerzijds de directie Particulieren (bij de gehanteerde aannames is er sprake van enige overdekking) en Ondernemingen Noord en Zuid (beperkte onderdekking).

geen nadere onderverdeling naar bij tarieven aansluitende handelingen mogelijk

Zoals uit bijlage A blijkt, zijn voor dwangbevelen verschillende tarieven relevant (basistarief en een aantal aanvullende tarieven).

Zowel de gegevens van gemeenten/waterschappen als die van de Belastingdienst laten het niet toe om de totale kosten en opbrengsten naar deze onderdelen te specificeren.

Er kunnen op grond van de in dit onderzoek verkregen inzichten dan ook geen nadere conclusies worden getrokken over de afzonderlijke tarieven die voor onderdelen van de vervolgingsactiviteit dwangbevelen relevant zijn.

mogelijke oorzaken onderdekking

Voor de onderdekking kunnen de volgende oorzaken worden genoemd:

- de tarieven zijn in de afgelopen jaren niet geïndexeerd voor prijsontwikkelingen;
- het ‘kruisen’ van een dwangbevel met de feitelijke betaling van de belastingschuld;
- uit een nadere analyse van de gegevens uit de vragenlijsten blijkt dat het aantal aange maakte/uitgevaardigde dwangbevelen bij gemeenten hoger is dan het aantal betekende dwangbevelen (ca. 10%). Voor dit hogere aantal worden geen of relatief weinig opbrengsten gegenereerd;
- een mogelijk effect van het afwijkend registreren van opbrengsten per activiteit;
- een mogelijk effect van het nooit tot betaling komen in een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij ‘oninbaar’ blijken).

Voor de Belastingdienst kan worden opgemerkt dat er bij de invoering van de Kostenwet nog wel sprake was van een situatie van enige ‘overdekking’, dat dit in het onderzoeksjaar (1999) voor dwangbevelen niet (meer) opgaat.

3.4 Beslagleggingen en executies

3.4.1 overzicht uitkomsten

handelingen en normvergoedingen

Voor een overzicht van de relevante handelingen en normvergoedingen voor beslagleggingen en executies verwijzen wij naar bijlage A.

overzichtstabel

In tabel 3.3 wordt een overzicht van de bevindingen voor de vervolgingsactiviteiten beslagleggingen en executies gepresenteerd. Daarbij worden de uitkomsten voor gemeenten en waterschappen tezamen en voor de Belastingdienst afzonderlijk gegeven.

Voor de gemeenten/waterschappen worden alleen uitkomsten voor beslagleggingen gepresenteerd. Executies komen bij gemeenten en waterschappen nauwelijks voor. Waar executies bij gemeenten plaatsvinden hebben ze vooral betrekking op parkeergelden. Ook bij beslagleggingen gaat het overigens om een zeer beperkt aantal waarnemingen.

Voor de Belastingdienst worden de uitkomsten beslagleggingen en executies gezamenlijk gepresenteerd, omdat zowel gegevens over aantallen, kosten als opbrengsten niet of onvoldoende voor deze vervolgingsactiviteiten kunnen worden uitgesplitst. Wel bekend is dat het bij executies om een veel geringer aantal gaat dan bij beslagleggingen.

In tabel 3.3 worden naast de feitelijk gevonden kosten de feitelijke opbrengsten gepresenteerd. Daarbij is in dit geval bij gemeenten/waterschappen ook voor de opbrengsten alleen gebruik gemaakt van gegevens uit de uitgebreide vragenlijsten (dat wil zeggen van gemeenten/waterschappen die ook gegevens over kosten hebben verstrekt).

Tabel 3.3 Kosten en opbrengsten van beslagleggingen en executies (bedragen in guldens per beslaglegging/executie)

	feitelijke gemiddelde kosten	feitelijke gemiddelde opbrengsten
beslagleggingen gemeenten/waterschappen (1998)	circa f168,—	circa f24,—
beslagleggingen/executies Belastingdienst (1999)	circa f314,—	circa f84,—

3.4.2 bevindingen

beslagleggingen door gemeenten/waterschappen

Uit tabel 3.3 kan worden afgeleid dat de feitelijk gebleken gemiddelde kosten ver boven het niveau van de feitelijk gebleken gemiddelde inkomsten voor beslaglegging liggen. Deze uitkomst doet zich voor ondanks de situatie dat de opbrengsten deels zijn gebaseerd op het feitelijke aantal uren, dat met de werkzaamheden in verband met beslaglegging is gemoeid en dat voor bepaalde onderdelen de feitelijke kosten in rekening kunnen worden gebracht.

Voor het verschil tussen kosten en opbrengsten kunnen de volgende verklaringen worden aangereikt:

- de tarieven zijn de afgelopen jaren niet geïndexeerd;
- bepaalde handelingen vallen niet onder de reikwijdte van de Kostenwet en worden niet door een tarief gecompenseerd. In dit geval kan met name worden gewezen op de handelingen in verband met beslagen op inkomsten (met name loonbeslagen, maar ook uitkeringsbeslagen e.d.) die bij gemeenten en waterschappen circa 80% van de gevallen uitmaken;
- op basis van de uitgebreide vragenlijst en de vergelijking met wel in de tarieven gehonoreerde handelingen is naar rato van de wel ontvangen opbrengsten voor overige beslagleggingen indicatief berekend welke gedeerde inkomsten gemiddeld met het niet vergoeden van loonbeslagen kunnen zijn gemoeid. Ook als de handelingen in verband met loonbeslag wel voor vergoeding in aanmerking komen lijkt er ten opzichte van het niveau van de kosten sprake te zijn van een resterende onderdekking van enkele tientallen procenten;
- er kan sprake zijn van een bepaald deel ‘oninbare’ bedragen. Hierover is voor gemeenten en waterschappen geen nadere informatie beschikbaar.

beslagleggingen en executies bij Belastingdienst

Uit tabel 3.3 blijkt dat ook bij de Belastingdienst de feitelijke gemiddelde kosten ver boven het niveau van de feitelijke gemiddelde inkomsten liggen. In dit geval gaat het om beslagleggingen en executies tezamen (tezamen ook wel ‘tenuitvoerleggingen’ genoemd), waarbinnen beslagleggingen het grootste deel van de invorderingsactiviteiten vormen. Deze uitkomst doet zich voor ondanks de situatie dat de opbrengsten deels zijn gebaseerd op het feitelijke aantal uren, dat met de werkzaamheden in verband met beslaglegging is gemoeid en dat voor bepaalde onderdelen de feitelijke kosten in rekening kunnen worden gebracht.

Ook nu kan worden opgemerkt dat de uitkomsten tussen de directies Particulieren enerzijds en Ondernemingen Noord en Zuid anderzijds sterk variëren. De geconstateerde onderdekking doet zich in veel sterkere mate voor bij Ondernemingen Noord en Zuid.

Voor het verschil tussen kosten en opbrengsten kunnen de volgende verklaringen worden aangereikt:

- de tarieven zijn de afgelopen jaren niet geïndexeerd;
- bepaalde handelingen vallen niet onder de reikwijdte van de Kostenwet en worden niet door een tarief gecompenseerd. In dit geval kan net zoals bij gemeenten/en waterschappen worden gewezen op de handelingen in verband met loonbeslagen. Deze situatie is met name voor de directie Particulieren relevant. De Belastingdienst heeft geen gegevens kunnen aanleveren over de mate waarin dit het geval is;
- het ‘oninbaar’ zijn van bepaalde vorderingen. Voor Ondernemingen Noord en Zuid is daarbij met name het gevolg van faillissementen van belang. In deze situaties is het vaak niet mogelijk om opbrengsten voor de dekking van vervolgingsactiviteiten te genereren.

geen nadere onderverdeling naar bij tarieven aansluitende handelingen mogelijk

Zoals uit bijlage A blijkt zijn voor beslagleggingen en executies verschillende tarieven relevant (basistarief en een aantal aanvullende tarieven). Zowel de gegevens van gemeenten/waterschappen als die van de Belastingdienst laten het niet toe om de totale kosten en opbrengsten naar deze onderdelen te specificeren.

Er kunnen op grond van de in dit onderzoek verkregen inzichten dan ook geen nadere conclusies worden getrokken over de afzonderlijke tarieven die voor onderdelen van de vervolgingsactiviteiten beslagleggingen/executies.

3.5 Landelijk totaalbeeld

indicatief totaalbeeld

Behalve de analyses naar de mate van kostendekkendheid per vervolgingsmaatregel is het ook relevant om de totale omvang van de onder- of overdekking in beeld te brengen. In het onderstaande wordt daarom eerst een (indicatief) inzicht gegeven in de mate waarin de verschillende vervolgingsactiviteiten plaatsvinden en wordt vervolgens de totale omvang van de landelijke bedragen van onder- of overdekking geïndiceerd.

Deze beelden zijn nadrukkelijk indicatief. Behalve de diverse kanttekeningen die in de voorgaande paragrafen zijn gemaakt ten aanzien van de betrouwbaarheid van kosten en opbrengsten per onderdeel heeft dit indicatieve karakter ook te maken met het feit dat er voor gemeenten/waterschappen niet sprake is van een integraal beeld, maar van waarnemingen op basis van een steekproef. De uitkomsten uit de respons op de vragenlijsten moeten daarom via een globale ophogingsprocedure naar een landelijk beeld worden vertaald.

ophogingsprocedure voor gemeenten/waterschappen

Voor gemeenten zijn de uitkomsten van de kostendekkendheid gebaseerd op een zeer beperkte steekproef. Voor de ophogingsprocedure kan ook gebruik worden gemaakt van de verkorte vragenlijst, waarvoor een grotere steekproef van gemeenten heeft gerespondeerd. De aantallen maatregelen zijn naar Nederland opgehoogd door de respons in te delen naar groottegroepen op basis van inwonertal. Per groottegroep is de non-respons bijgeschat naar rato van het aantal inwoners. Deze genuanceerde ophogingsmethode levert een betere benadering op van het totale aantal maatregelen dan een ongewogen ophoging, omdat de aantallen maatregelen tussen de inwonergroottegroepen uiteenlopen. Tussen de inwonergroottegroepen is er globaal genomen sprake van een oplopend aantal maatregelen per inwoner (in grotere steden is er gemiddeld sprake van een duidelijk hoger aantal aanmaningen en dwangbevelen per 1000 inwoners dan in kleinere gemeenten).

Voor de waterschappen zijn de uitkomsten naar een landelijk niveau opgehoogd met behulp van de inwoneraantallen (waterschappen omvatten veelal zowel grotere als kleinere gemeenten).

indicatief beeld aantallen vervolgingsmaatregelen

In tabel 3.4 is een indicatie opgenomen van de relatieve frequentie waarmee de afzonderlijke vervolgingsmaatregelen voorkomen. Het betreft het aantal maatregelen per 1000 inwoners. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar:

- aanmaningen;
- dwangbevelen⁷;
- beslagleggingen en executies, waarvan executies een relatief beperkt deel uitmaken⁸.

7) Bij gemeenten/waterschappen het totale aantal dwangbevelen (waarvan ca. 90% betekende dwangbevelen betreft); bij de belastingdienst het aantal betekende dwangbevelen.

8) Bij gemeenten is dit inclusief niet in de kostenwet genoemde maatregelen (m.n. loonbeslagen e.d.).

Tabel 3.4 Indicatief overzicht aantallen maatregelen per 1000 inwoners voor gemeenten/waterschappen (tezamen) en Belastingdienst (particulieren en ondernemingen tezamen).

vervolgingsactiviteit	aantal maatregelen bij gemeenten + waterschappen per 1000 inwoners	aantal maatregelen Belastingdienst (particulieren en ondernemingen) per 1000 inwoners
aanmaningen	ca. 128	ca. 167
dwangbevelen	ca. 47	ca. 50 à 51
beslagleggingen/executies	ca. 4	ca. 20

Uit tabel 3.4 blijkt dat het aantal maatregelen bij gemeenten/waterschappen tezamen voor elk van de vervolgingsactiviteiten relatief duidelijk lager ligt dan bij het Rijk. Verschillen kunnen zowel samenhangen met het aantal afzonderlijke belastingstromen dat relevant is, met de omvang van de bedragen (dit kan het betaalgedrag beïnvloeden) als met de vorm van inning (machtigingen voor automatische incasso, mogelijkheden voor gespreide betaling, en meer specifiek bij gemeenten bijvoorbeeld het deels meeliften met energiebedrijven).

Daarbij valt op dat het relatieve verschil bij beslagleggingen/executies veel groter is dan bij aanmaningen en dwangbevelen. Dit kan enerzijds samenhangen met het betaalgedrag, maar ook met afwegingen over het al/niet doorzetten van invorderingsmaatregelen in de sfeer van beslagleggingen/executies (bijvoorbeeld voor gemeenten/waterschappen wanneer het om betrekkelijk geringe bedragen gaat en de tarieven uit de kostenwet niet kostendekkend zijn).

indicatie totale onder- en overdekking per vervolgingsactiviteit

In tabel 3.5 is een indicatief overzicht opgenomen van de totale landelijke bedragen die per vervolgingsmaatregel gemoeid zijn met de over- en onderdekking zoals deze in de voorgaande paragrafen zijn aangegeven. Bij onderdekking wordt het bedragen met een -/- aangegeven (bedragen in miljoenen gulden).

Tabel 3.5 Indicatief overzicht totale bedragen van over- en onderdekking per vervolgingsmaatregel voor gemeenten/waterschappen (tezamen) en Belastingdienst (particulieren en ondernemingen tezamen).

vervolgingsactiviteit	totale bedrag over-/onderdekking gemeenten/waterschappen in mln gulden	totale bedrag over-/onderdekking Belastingdienst in mln gulden
aanmaningen	ca. + 9 mln	ca. + 13 mln
dwangbevelen	ca. -/- 23 mln	ca. 0 mln
beslagleggingen/executies	ca. -/- 10 mln	ca. -/- 73 mln
Totaal	ca. -/- 24 mln	ca. -/- 60 mln

Uit tabel 3.5 blijkt dat er bij een ophoging van de onderzoeksresultaten van gemeenten/waterschappen naar een landelijk totaal sprake is van een (indicatief) totaalbedrag aan onderdekking van ca. 24 miljoen gulden voor alle maatregelen tezamen. Dit tekort is het saldo van een overschot bij aanmaningen (ca. + 9 mln), een substantieel tekort bij dwangbevelen (ca. -/- 23 mln) en een tekort bij beslagleggingen/executies (ca. -/- 10 mln).

Voor de belastingdienst is er sprake van een totaalbedrag aan onderdekking van ca. -/- 60 mln gulden. Dit bedrag is het saldo van een overschot van ca. + 13 mln gulden bij aanmaningen, een neutraal beeld bij dwangbevelen en een tekort bij beslagleggingen/executies (ca. -/- 73 mln gulden).

momentopname

De bovenstaande bedragen zijn niet alleen indicatief vanwege de hiervoor geschetste aspecten ten aanzien van de gehanteerde basisgegevens en bewerkingsslagen, maar er kan daarbij ook sprake kan zijn van een zekere momentopname, die zich in de loop der jaren kan wijzigen.

Met name ontwikkelingen in de inningswijze zouden het beeld bij gemeenten/waterschappen in dynamische zin kunnen beïnvloeden (mate van meeliften energiebedrijven, combineren van belastingstromen, automatische incasso, betalen in termijnen etc.). Daarnaast is de vraag in hoeverre gemeenten/waterschappen wellicht op grond van de substantiële onderdekking bij beslagleggingen/executies bepaalde afwegingen maken om al/niet tot verdere vervolging over te gaan.

4 Belangrijkste bevindingen, suggesties voor aanpassing tarieven, indexeringsregeling en aandachtspunten voor komende jaren

4.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk bestaat uit de volgende onderdelen:

- een overzicht van de belangrijkste bevindingen met suggesties voor aanpassing van de tarieven (paragraaf 4.2);
- een voorstel voor een indexeringsregeling (paragraaf 4.3);
- een aantal aandachtspunten voor de toekomst (paragraaf 4.4).

4.2 Belangrijkste bevindingen en suggesties voor aanpassing van de tarieven

4.2.1 algemeen

uitkomsten indicatief

De onderzoeksuitkomsten zijn indicatief van aard. Dit heeft te vooral te maken met de beperkingen die in de loop van het onderzoek zijn gebleken in de sfeer van de administraties van zowel gemeenten/waterschappen als de Belastingdienst. Zowel in de sfeer van de kosten (bepaling totale niveau, afbakening daarbinnen tussen vervolgingsactiviteiten) als in de sfeer van de opbrengsten (verschillende registratie-methoden, waardoor ook de afbakening tussen vervolgingsactiviteiten onduidelijkheden kan bevatten) is gebleken dat er op dit moment ondanks alle inspanningen van betrokkenen uiteindelijk toch niet meer dan een indicatief inzicht in de kostendekkendheid van de huidige tarieven van de Kostenwet kan worden verkregen. Dit betekent dat er wel globale indicaties over de noodzaak van aanpassingen in het niveau van de tarieven kunnen worden gegeven, maar niet/nauwelijks heldere aanbevelingen ten aanzien van de bestaande onderliggende tariefstructuur (tarieven voor afzonderlijke handelingen binnen de vier onderscheiden vervolgingsactiviteiten).

in totaliteit onderdekking

Voor alle vervolgingsactiviteiten tezamen is er per saldo sprake van een situatie waarbij de totale kosten duidelijk hoger zijn dan de opbrengsten op basis van de tarieven uit de Kostenwet. Dit geldt zowel voor gemeenten/waterschappen (globale indicatie van landelijke onderdekking is circa 24 mln gulden) als voor de Belastingdienst (landelijk circa 60 mln onderdekking).

Per vervolgingsactiviteit gaat daarbij een uiteenlopend beeld achter deze totale uitkomst schuil.

4.2.2 aanmaningen

in totaal overdekking

Bij aanmaningen zijn de gemiddelde opbrengsten hoger dan de gemiddelde kosten (overdekking). Dit geldt zowel voor gemeenten/waterschappen (landelijk circa 9 mln gulden) als voor de Belastingdienst (circa 13 mln gulden).

Een belangrijke oorzaak van dit verschil is gelegen in de toegenomen geautomatiseerde verwerking in relatie tot het historisch vastgestelde tarief. Bij de belastingdienst is deze

automatisering verder doorgevoerd dan gemiddeld voor gemeenten en waterschappen. Dit hangt onder meer samen met het relatief grote aantal aanmaningen bij de Belastingdienst.

aanpassing tarief(structuur)

Vanuit de feitelijke kostenpatronen zouden de tarieven voor aanmaningen dan ook kunnen worden verlaagd. Daarbij is er in het onderzoek geen aanleiding gevonden om bij de tariefstelling een relatie te leggen met de omvang van de belastingschuld: dit betekent dat vanuit kostenoverwegingen niet langer een hoger tarief (20 gulden) voor grotere bedragen nodig lijkt te zijn.

indexering

Wel is het raadzaam om na een eventuele (neerwaartse) herziening van de tarieven voor aanmaningen deze jaarlijks aan te passen (indexeren) voor algemene prijsontwikkelingen (zie ook paragraaf 4.3).

4.2.3 dwangbevelen

onderdekking gemeenten/waterschappen, neutraal beeld Belastingdienst

Bij de vervolgingsactiviteit dwangbevelen loopt het beeld uiteen:

- voor gemeenten/waterschappen zijn de kosten gemiddeld aanzienlijk (ruim een derde) hoger dan de opbrengsten op grond van de tarieven uit de Kostenwet (indicatie voor totale landelijk onderdekking is 23 miljoen gulden);
- voor de Belastingdienst is er gemiddeld sprake van een beeld dat ongeveer in evenwicht is: de gemiddelde kosten zijn ongeveer evenhoog als de opbrengsten die voor deze dwangmaatregel worden geregistreerd.

aanpassing tariefniveau

Voor de gemeenten/waterschappen is er tegen deze achtergrond aanleiding om tot een (algemene) verhoging van de tarieven voor dwangbevelen over te gaan.

Voor de Belastingdienst kan worden opgemerkt dat er bij de invoering van de Kostenwet nog wel sprake was van een situatie van enige ‘overdekking’, maar dat dit in het onderzoeksjaar (1999) voor dwangbevelen niet (meer) wordt aangetroffen.

geen zicht op onderliggende tariefstructuur

Voor de vervolgingsactiviteit dwangmaatregelen zijn per activiteit verschillende tarieven relevant (basistarief en een aantal aanvullende tarieven). Zowel de gegevens van gemeenten/waterschappen als die van de Belastingdienst laten het niet toe om de totale kosten en opbrengsten naar deze onderdelen te specificeren. Er is alleen een onderbouwing gevonden voor een algemene aanpassing van alle betrokken tarieven.

indexering

Tegen deze achtergrond lijkt het raadzaam om de tarieven voor dwangbevelen jaarlijks aan te passen (indexeren) voor algemene prijsontwikkelingen (zie ook paragraaf 4.3).

Voor gemeenten zou ook het eenmalig (naar de toekomst toe) aanpassen van de tarieven voor de nominale ontwikkelingen in het prijspeil sinds 1990 er globaal genomen toe leiden dat de opbrengsten voor dwangbevelen meer in evenwicht zijn met de kosten. Voor de toekomst kan een indexeringsregeling bijdragen om een dergelijk evenwicht te bewaren.

4.2.4 beslagleggingen en executies (tenuitvoerleggingen)

geen onderscheid beslagleggingen en executies mogelijk

Voor de vervolgingsactiviteiten beslagleggingen en executies (tezamen ook wel tenuitvoerleggingen) kan er geen afzonderlijk beeld worden gepresenteerd, omdat er noch bij gemeenten/waterschappen, noch bij de Belastingdienst voor de relevante schakels een compleet beeld kon worden verkregen (kosten, opbrengsten en aantallen). Bij gemeenten en waterschappen kan daarbij worden opgemerkt dat het relatief om veel geringere aantallen gaat dan bij de Belastingdienst (executies komen zelfs nauwelijks voor).

onderdekking

Bij beslagleggingen/executies zijn de gemiddelde opbrengsten veel lager dan de gemiddelde kosten. Dit geldt zowel voor gemeenten/waterschappen (landelijk circa +/- 10 mln gulden) als voor de Belastingdienst (circa +/- 73 mln gulden).

loonbeslagen e.d. in Kostenwet opnemen

Voor de onderdekking bij beslagleggingen is relevant dat op dit moment bepaalde handelingen niet onder de reikwijdte van de Kostenwet vallen en daarmee niet door een tarief worden gecompenseerd. In dit geval kan met name worden gewezen op de handelingen in verband met loonbeslagen e.d. die bij gemeenten en waterschappen ongeveer 80% van de gevallen uitmaken. Het wel vergoeden van dit soort handelingen zal de onderdekking bij gemeenten en waterschappen aanzienlijk kunnen reduceren.

Ook als de handelingen in verband met loonbeslag wel voor vergoeding in aanmerking komen zijn er sterke aanwijzingen dat er ten opzichte van het niveau van de kosten bij beslagleggingen bij gemeenten/waterschappen nog steeds sprake is van een onderdekking van enkele tientallen procenten.

Voor de Belastingdienst zal het opnemen van loonbeslagen slechts in beperkte mate de onderdekking kunnen verbeteren. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het tekort bij beslagleggingen/executies zich voor een belangrijk deel voordoet bij de directies Ondernemingen Noord en Zuid (hier spelen onder meer de effecten van faillissementen een rol).

geen zicht op onderliggende tariefstructuur

Voor de vervolgingsactiviteiten beslagleggingen/executies zijn per activiteit verschillende tarieven relevant (basistarief en een aantal aanvullende tarieven). Zowel de gegevens van gemeenten/waterschappen als die van de Belastingdienst laten het niet toe om de totale kosten en opbrengsten naar deze onderdelen te specificeren. Er is alleen een onderbouwing gevonden voor een algemene aanpassing alle betrokken tarieven.

indexering

Bij beslagleggingen/executies kan deze onderdekking in belangrijke mate worden gereduceerd als de tarieven eenmalig (naar de toekomst toe) voor algemene prijsontwikkelingen in de afgelopen jaren worden aangepast. Voor de toekomst is het jaarlijks aanpassen van de tarieven aan de algemene prijsontwikkelingen aan te bevelen (zie verder paragraaf 4.3).

Voor gemeenten/waterschappen is daarbij de verwachting dat door de combinatie van deze indexeringsmaatregelen en het onderbrengen van loonbeslagen e.d. als relevante activiteit binnen de Kostenwet tezamen de opbrengsten meer in evenwicht worden gebracht met de kosten.

Voor de Belastingdienst zal een dergelijke werkwijze ook tot een duidelijk hogere kostendeckingsgraad leiden. De aanpassingen zullen echter geen soelaas bieden voor de onderdekking bij met name Ondernemingen Noord en Zuid voorzover deze samenhangt met faillissementen bij belastingschuldige ondernemingen.

4.3 Indexeringsregeling

In het voorgaande is op een aantal punten gewezen op de wenselijkheid van een indexeringsregeling. In het onderstaande werken we een dergelijke indexeringsregeling nader uit.

De tarieven uit de Kostenwet zijn de afgelopen jaren niet voor algemene prijsontwikkelingen in de sfeer van de materiële consumptie en loonkosten aangepast. Wanneer dit wel zou zijn gebeurd zouden de tarieven enige tientallen procenten hoger hebben gelegen.

Wij stellen voor om na de herziening van de tarieven deze jaarlijks te indexeren. Daarnaast kan het met eenmalig opwaarts bijstellen van de tarieven in verband met de nominale ontwikkelingen in de afgelopen periode voor dwangbevelen, beslagleggingen en executie een belangrijke bijdrage leveren aan het wegwerken van de bij deze invorderingsactiviteiten gebleken onderdekking.

Voor een indexeringsregeling (ook voor de eenmalige correctie voor de afgelopen periode) stellen we voor om aan te sluiten bij gegevens die jaarlijks in het kader van de ontwikkeling van het Gemeentefonds beschikbaar komen. In dat kader komen gegevens over de jaarlijkse ontwikkeling van het niveau van de materiële consumptie en van de loonkosten voor de overheid beschikbaar. Bijlage B bij deze rapportage bevat een overzicht van de jaarlijkse ontwikkeling sinds 1990. Tevens is hierin een nadere toelichting opgenomen van de achtergrond en vindplaatsen van deze gegevens.

Voor het opstellen van een geschikte indexeringsregeling bestaan verschillende mogelijkheden, omdat de beide componenten ('lonen en salarissen' en 'materiële consumptie') in een bepaalde verhouding kunnen worden meegewogen (bijvoorbeeld 25/75, 50/50 of zelfs 100/0).

Uit Bijlage B blijkt dat het verschil uitmaakt of de prijsontwikkeling van de 'lonen en salarissen' wordt gevolgd of de prijsontwikkeling van de 'materiële consumptie': in het afgelopen decennium is de relevante nominale ontwikkeling in de sfeer van de component 'lonen en salarissen' (in de jaren 1990 t/m 1999 circa 30%) duidelijk sneller gestegen dan in de sfeer van de 'materiële consumptie' (in de periode 1990 t/m 1999 circa 20%).

Omdat de kosten van de vervolgingsactiviteiten voor een relatief groot deel bestaan uit loonkosten lijkt het voor de hand te liggen om de nominale ontwikkeling van de component 'lonen en salarissen' relatief zwaarder mee te wegen dan van de 'materiële consumptie'.

4.4 Aandachtspunten voor de komende jaren

In dit afsluitende onderdeel stellen we een aantal aandachtspunten voor de komende jaren aan de orde. Het gaat dan om de overgang naar de Euro en een aantal aandachtspunten voor de betrokken sectoren en het rijk.

overgang naar Euro

Wanneer de tarieven zijn aangepast aan de gevonden kostenniveaus kunnen ze worden omgezet in Euro's.

sectoren

Voor de sectoren (gemeenten, waterschappen en Belastingdienst) bevelen wij aan om in de komende jaren de kosten en opbrengsten voor de afzonderlijke invorderingsactiviteiten aanmaningen, dwangbevelen en beslagleggingen (en indien relevant ook executies) te registreren. De hieruit voortvloeiende gegevens kunnen van belang zijn voor een goede afstemming van de tarieven op de (ontwikkeling van de) kosten in de komende jaren.

Voor een heldere registratie zou vooraf een bepaald ‘format’ kunnen worden gemaakt met daarbij nadere richtlijnen over de toerekening van kosten en de berekening van opbrengsten. Behalve dat er op deze wijze een accuraat cijfermatig beeld van de totale kostendekkingsgraad per vervolgingsactiviteit mogelijk is, kan alleen op een dergelijke wijze meer inzicht worden verkregen in de onderliggende tariefstructuur. Uit het huidige onderzoek is immers gebleken dat de huidige administratie/registratie van zowel gemeenten/waterschappen als de Belastingdienst het niet mogelijk maakt om een dergelijk inzicht te verkrijgen.

rijk

Voor het rijk lijkt het aanbevelenswaardig om de kosten en opbrengsten van de verschillende invorderingsactiviteiten in de komende jaren te monitoren en om de tarieven jaarlijks te indexeren en periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) te evalueren.

Een dergelijke evaluatie is om een aantal redenen relevant:

- zoals aangegeven is voor de invorderingsactiviteiten dwangbevelen, beslagleggingen en executies op dit moment alleen een algemene aanpassing van de tarieven mogelijk op basis van de beschikbare gegevens. Meer gegevens over de ontwikkeling van kosten en opbrengsten op onderdelen van deze activiteiten kunnen leiden tot meer maatwerk per afzonderlijk tarief;
- wanneer meer gegevens beschikbaar zijn is het wellicht ook mogelijk om tot een vereenvoudiging van het huidige systeem met een aantal verschillende tarieven per vervolgingsactiviteit te komen;
- veranderingen in de organisatie van de dwanginvordering bij met name gemeenten in de komende jaren (bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van het ‘meeliften’ met de inning via energiebedrijven) kunnen mogelijk de kostenstructuur danwel de aantallen maatregelen per vervolgingsactiviteit beïnvloeden.

Bijlagen

A Tarieven in de Kostenwet per vervolgingsactiviteit

In onderstaande tabel A.1 is een overzicht opgenomen van de relevante tarieven zoals die in de Kostenwet invordering Rijksbelastingen voor elk van de vier vervolgingsactiviteiten (aanmaningen, dwangbevelen, beslagleggingen en executies) relevant zijn.

Tabel A.1 Tarieven in de Kostenwet Invordering Rijksbelastingen

vervolgingsmaatregelen	onderdelen	tarieven
aanmaning	· belastingschuld < f1000	f10
	· belastingschuld > f1000	f20
betekening dwangbevel	· basis	f50
	· verhoging voor elk bedrag van f100 waarmee de belastingschuld f100 te boven gaat (maximum belastingschuld f15.000)	f5
	· ingevolge een wettelijk voorschrift doen van een ander exploit geven van een kwitantie ter afwering van lijfswang of beslaglegging	f20
	· ingevolge een wettelijk voorschrift voor 'gezien' doen tekenen van een exploit of ander stuk, aanplakken van een exploit en doen aankondigen van een gedaan exploit in een dagblad (voor elk van deze handelingen)	f20
		f4
beslagkosten	· basis	f70
	· verrichtingen langer dan 4 uren voor elk uur of een gedeelte daarvan	f20
	· bedragen toekomende aan derden voor de door hen rechtstreeks ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het dwangbevel verrichte handelingen	feitelijke kosten
executiekosten	· basis	f90
	· bekendmaken van de verkoop door het aanslaan van verkoopbiljetten, al dan niet gevolgd door aankondiging van de verkoop in een dagblad	f35
	· ingevolge een wettelijk voorschrift opmaken van een ander procesverbaal	f20
	· iedere getuige per uur of een gedeelte daarvan	f7
	· verrichtingen langer dan 4 uren voor elk uur of een gedeelte daarvan	f20
	· bedragen toekomende aan derden voor de door hen rechtstreeks ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het dwangbevel verrichte handelingen	feitelijke kosten

B Overzicht gegevens nominale ontwikkelingen Gemeentefonds

overzicht relevante ontwikkelingen sinds 1990

In onderstaande tabel B.1 is een overzicht opgenomen van de jaarlijks relevante nominale ontwikkelingen in de periode sinds 1990, zoals deze in het kader van de ontwikkeling van het Gemeentefonds worden gebruikt. Het betreft gegevens met betrekking tot:

- in kolom 1: de lonen en salarissen: eerst wordt een percentage voor het betreffende uitkeringsjaar genoemd. Daarachter is een cumulatieve ontwikkeling weergegeven door middel van een oplopend indexcijfer (1989=100);
- de netto materiële consumptie (kolom 2): eerst wordt een percentage voor het betreffende uitkeringsjaar genoemd. Daarachter is een cumulatieve ontwikkeling weergegeven door middel van een oplopend indexcijfer (1989=100).

vindplaats relevante gegevens

De definitieve inzichten in de nominale ontwikkelingen voor een bepaald jaar worden gebaseerd op gegevens uit de jaarlijkse rapportages ‘Centraal Economisch Plan’ van het Planbureau. Daarnaast spelen ook de Macro Economische Verkenningen een rol (tussentijdse ramingen).

Over het algemeen worden deze inzichten gepresenteerd in de meicirculaire van het daaropvolgende jaar (voorheen de junicirculaire). Hieraan voorafgaand zijn er op diverse momenten ramingen (bijvoorbeeld reeds in de meicirculaire van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar met een bijstelling in de septembercirculaire).

Tabel B.1 Overzicht nominale ontwikkelingen sinds 1990 in kader van Gemeentefonds: voor 'lonen en salarissen' en 'materiële consumptie'. Bron: uitkeringscirculaires Gemeentefonds.

uitkerings- jaar	nominale ontwikkeling lonen en salarissen; in % per jaar (en cumu- latief d.m.v. index)	nominale ontwikkeling materiële consumptie in % per jaar (en cumulatief d.m.v. index)	bron: CEP/circulaires Gemeentefonds
1990	4,0% (104)	2,5% (102)	CEP/junicirc. 1991
1991	3,1% (107)	3,0% (106)	CEP/junicirc. 1992
1992	3,9% (111)	2,9% (109)	CEP/junicirc. 1993
1993	1,2% (113)	1,3% (110)	CEP/junicirc. 1994
1994	1,2% (114)	1,8% (112)	CEP/junicirc. 1995
1995	3,9% (119)	1,1% (113)	CEP/junicirc. 1996
1996	0,3% (119)	1,0% (114)	CEP/junicirc. 1997
1997	1,7% (121)	1,8% (116)	CEP/meircirc. 1998
1998	3,4% (125)	2,1% (119)	meircirc. 1999
1999	4,3% (131)	1,3% (120)	meircirc. 2000
2000	2,9% (134)	2,6% (124)	septembercirc. 2000 (voorlopig)
2001	4,4% (140)	3,5% (128)	september 2000 (voorlopig)