



Advies Raad van State inzake het Besluit tot wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten in verband met de nadere normering van de regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen

Nader Rapport

23 oktober 2017

nr. 2105267

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten in verband met de nadere normering van de regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2017, nr. 2017000405, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 april 2017, nr. W03.170070/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft, zodat dubbele compensatie van de omzetbelasting bij het bestuursorgaan wordt voorkomen. Met het oog hierop zijn artikel 1, tweede lid, van het voorstel en de nota van toelichting aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W03.17.0070/II
's-Gravenhage, 20 april 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2017, no.2017000405, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten in verband met de nadere normering van de regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft nadere regels over de maximumbedragen voor buitengerechtelijke kosten die bij de tenuitvoerlegging van dwangbevelen door een bestuursorgaan in rekening kunnen worden gebracht aan de schuldenaar. Daartoe wordt het Besluit buitengerechtelijke kosten gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht een nadere toelichting en een aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen, zodat dubbele compensatie van de omzetbelasting bij het bestuursorgaan wordt voorkomen.

Het ontwerpbesluit regelt onder meer dat de buitengerechtelijke kosten worden verhoogd met de omzetbelasting, indien het bestuursorgaan gebruik maakt van de diensten van een derde,¹ en het bestuursorgaan de door het incassobureau in rekening gebrachte omzetbelasting niet kan verrekenen op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968.² In die situatie wordt de omzetbelasting doorberekend aan de schuldenaar.

De Afdeling merkt op dat bij deze verhoging van de buitengerechtelijke kosten met de omzetbelasting geen acht is geslagen op de compensatie van de omzetbelasting die bepaalde bestuursorganen³ uit hoofde van het BTW-compensatiefonds toekomt.⁴ De voorgestelde regeling kan er aldus toe leiden dat de omzetbelasting op de schuldenaar wordt verhaald, terwijl het bestuursorgaan daarnaast recht heeft op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit zodanig aan te passen dat een verhoging van de buitengerechtelijke kosten met omzetbelasting wordt uitgesloten indien het bestuursorgaan recht heeft op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

¹ Zoals een incassobureau.

² Voorgesteld artikel 1, tweede lid, van het Besluit buitengerechtelijke kosten.

³ Het gaat om provincies en gemeenten of een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van de Wet op het BTW-compensatiefonds.

⁴ Op grond van de artikelen 3 en 5 van de Wet op het BTW-compensatiefonds hebben vorenbedoelde bestuursorganen recht op een bijdrage uit het fonds ter financiering van de omzetbelasting die door een ondernemer aan hen in rekening is gebracht voor de aan hen verleende diensten, voorzover zij niet als ondernemer handelen.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten in verband met de nadere normering van de regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, Directie Wetgeving en Juridische Zaken van 6 maart 2017, nr. 2049493;

Gelet op artikel 4:120, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 201., nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 201., nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 1 van het Besluit buitengerechtelijke kosten komt te luiden:

Artikel 1

1. De buitengerechtelijke kosten, bedoeld in artikel 4:120 van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen in rekening worden gebracht voor zover zij redelijk zijn en bedragen ten hoogste:
15% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de eerste € 2.500 van de vordering;
10% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 2.500 van de vordering;
5% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 5.000 van de vordering;
1% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 190.000 van de vordering;
0,5% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over het meerdere met een maximum van € 6.775.
2. De kosten worden verhoogd met een percentage dat overeenkomt met het percentage, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet op de Omzetbelasting 1968, indien het bestuursorgaan voor de verkrijging van voldoening buiten rechte gebruik maakt van een dienst als bedoeld in de Wet op de omzetbelasting 1968 ter zake waarvan op grond van die wet omzetbelasting is verschuldigd en het bestuursorgaan de hem in rekening gebrachte omzetbelasting niet op grond van genoemde wet kan verrekenen en zulks nadrukkelijk verklaart en verklaart dat de kosten in verband daarmee zijn verhoogd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit besluit geeft een nadere normering van de maximumbedragen aan buitengerechtigde kosten die in rekening kunnen worden gebracht bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen. Het nader normeren van deze kosten is wenselijk omdat uit de evaluatie¹ van de geldschuldentitel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is gebleken dat de bestaande normering voor de praktijk onvoldoende duidelijk was. Hierdoor werden en worden vaak bedragen aan buitengerechtigde kosten in rekening gebracht, die niet in verhouding staan tot de daadwerkelijk gemaakte kosten en de hoogte van de oorspronkelijke geldschuld. Dit besluit is voorbereid in samenwerking met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Hoogte van de vergoeding aan buitengerechtigde kosten

Het Besluit buitengerechtigde kosten ziet op de invordering van geldschulden waarop titel 4.4 van de Awb van toepassing is. Indien door een bestuursorgaan wordt overgegaan tot betekening en tenuitvoerlegging van een dwangbevel, kan het op grond van artikel 4:120, eerste lid, Awb de kosten daarvan verhalen op degene tegen wie het dwangbevel is uitgevaardigd.

De kosten van betekening en tenuitvoerlegging worden onderscheiden in gerechtelijke kosten en buitengerechtigde kosten. De gerechtelijke kosten worden berekend met toepassing van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De gerechtelijke kosten betreffen mede vergoedingen voor werkzaamheden die rechtstreeks met de ambtshandeling samenhangen en voor de goede uitvoering van die ambtshandeling nodig zijn, zoals voorbereidende, uitvoerende en afrondende werkzaamheden.

De buitengerechtigde kosten dienen afzonderlijk te worden vastgesteld aangezien deze kosten niet voortvloeien uit de ambtshandelingen genoemd in het Btag. De buitengerechtigde kosten zijn geregeld in het Besluit buitengerechtigde kosten en zien op kosten die niet rechtstreeks met een ambtshandeling samenhangen. Het gaat bijvoorbeeld om kosten die voortvloeien uit het voeren van herinneringstelefoontjes, het treffen en administreren van een betalingsregeling en het informeren van belanghebbenden daarover.

Het vorderen van buitengerechtigde kosten is geen verplichting maar een bevoegdheid; het bestuursorgaan kan er dus voor kiezen om deze kosten niet in rekening te brengen. Verder kunnen alleen die buitengerechtigde kosten worden gevorderd die daadwerkelijk zijn gemaakt, voor zover deze redelijk zijn, én voor zover de hoogte daarvan in redelijke verhouding staat tot de oorspronkelijke geldschuld². In aanvulling op dit uitgangspunt van redelijkheid bepaalde artikel 1 van het Besluit buitengerechtigde kosten dat het bedrag aan buitengerechtigde kosten dat in rekening wordt gebracht maximaal 15% van het oorspronkelijk in rekening gebrachte bedrag mag bedragen. De gedachte hierachter was enerzijds dat indien een klein geldbedrag verschuldigd is, de daadwerkelijk gemaakte buitengerechtigde kosten niet zomaar volledig gevorderd kunnen worden maar dat het maximum van 15% van de oorspronkelijk verschuldigde geldsom gehanteerd diende te worden omdat het bedrag aan buitengerechtigde kosten anders niet in verhouding zou staan tot de oorspronkelijk verschuldigde geldsom. Anderzijds betekende dit bij grote geldbedragen dat alleen redelijke kosten gevorderd konden worden en niet zonder meer 15% omdat 15% van de oorspronkelijk verschuldigde geldsom een buitenproportioneel hoog bedrag aan buitengerechtigde kosten met zich kan brengen.

Uit de evaluatie van de geldschuldentitel is echter gebleken dat bestuursorganen in de praktijk vaak standaard 15% van de oorspronkelijke kosten aan buitengerechtigde kosten in rekening brengen, ongeacht of het gaat om kleine vorderingen of om grote vorderingen, waarbij bedragen boven € 100.000 geen uitzondering zijn. In dergelijke gevallen wordt het soms door de burger als onredelijk ervaren dat er 15% van dit bedrag aan buitengerechtigde kosten in rekening wordt gebracht omdat de daadwerkelijk gemaakte kosten vele malen lager zijn.³

Benadrukt zij dat het eerder genoemde uitgangspunt van redelijkheid in het bestuursrecht behouden moet worden. De constatering dat er in veel gevallen standaard 15% van de verschuldigde geldsom in rekening wordt gebracht, vormt echter aanleiding om het maximaal in rekening te brengen bedrag nader te normeren. Voor deze nadere normering is aansluiting gezocht bij de al bestaande normering in het privaatrecht, te weten het Besluit vergoeding voor buitengerechtigde incassokosten (Besluit BIK). Aansluiting bij de in de privaatrechtelijke regeling gehanteerde systematiek ligt in de rede omdat bij de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden van meet af aan als leidraad heeft gediend dat

¹ Rapport 'De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd', Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr.194

² Zie nota van toelichting, Stb. 2009, 268.

³ Zie p. 77-78 van het Rapport 'De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd', Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr.194)



nodeloze verschillen tussen het bestuursrecht en het privaatrecht moeten worden vermeden.⁴

Het privaatrecht kent een systeem van degressieve variabelen; naarmate de hoogte van de vordering toeneemt, wordt het percentage kosten dat in rekening wordt gebracht lager. Dit systeem is opgenomen in het op 1 juli 2012 in werking getreden Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.⁵ Voor het in rekening brengen van buitengerechtelijke kosten gelden in het privaatrecht de volgende staffels:

- 15% van de hoofdsom over de eerste € 2.500 van de vordering;
- 10% van de hoofdsom over de volgende € 2.500 van de vordering;
- 5% van de hoofdsom over de volgende € 5.000 van de vordering;
- 1% van de hoofdsom over de volgende € 190.000 van de vordering;
- 0,5% over het meerdere van de hoofdsom met een maximum van € 6.775.

Deze staffels worden overgenomen in artikel 1 van het Besluit buitengerechtelijke kosten (zie hierna de artikelsgewijze toelichting).

2. Administratieve lasten

In het besluit zijn geen informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven of burgers aan de overheid opgenomen. Het besluit leidt daarom niet tot toe- of afname van de administratieve lasten.

3. Consultatie

Het concept-besluit is op 13 april 2016 aan diverse betrokken organisaties voor commentaar gezonden (o.a. de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak). Tegelijkertijd is het wetsvoorstel voor brede consultatie op internet geplaatst (www.internetconsultatie.nl).

Reacties zijn ontvangen van:

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
- de Hoge Raad der Nederlanden
- de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
- de Raad voor de Rechtspraak
- de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
- de Sociaal-Economische Raad
- de Unie van Waterschappen
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- M.W. Hauwert⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Hoge Raad, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Sociaal-Economische Raad, de VNG en de Unie van Waterschappen lieten weten geen aanleiding te zien voor het maken van inhoudelijke opmerkingen naar aanleiding van het ontwerpbesluit en daarmee te kunnen instemmen. Van de KBvG en M.W. Hauwert werd een inhoudelijke reactie ontvangen. Deze reacties hebben geleid tot aanpassing van het besluit en de toelichting. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting worden de wijzigingen nader toegelicht.

Een opmerking van de KBvG heeft niet tot aanpassing geleid. Dit betreft de suggestie om een minimumbedrag van € 40 op te nemen voor het verrichten van incassohandelingen, overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. Daarbij wordt verwezen naar richtlijn nr. 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PbEU L48/1). De richtlijn ziet vooral op handelstransacties tussen bedrijven onderling of tussen bedrijven en de overheid. Overnemen van deze suggestie zou betekenen dat voor alle geldschulden tot € 266,67⁷ de buitengerechtelijke kosten tot € 40 worden verhoogd. In de verhouding tussen overheid en burger is het – anders dan bij handelstransacties – minder aangewezen om deze extra kosten bij de burger te leggen.

⁴ Zie bijvoorbeeld pagina 53 van het 'Rapport BGK-Integraal 2013', waarin wordt opgemerkt: 'Er lijkt geen rechtvaardiging te zijn voor deze ongelijke behandeling van schuldenaren voor privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geldschulden. Het ligt voor de hand te oordelen dat de buitengerechtelijke kosten in de zin van artikel 1 Bbk slechts als redelijk zijn aan te merken als zij de kosten van artikel 2 Besluit BIK – analoog toegepast – niet te boven gaan. Het verschil is te verklaren door de tijd: het Bbk is eerder vastgesteld dan het Besluit BIK. Het Bbk lijkt hierdoor (deels) achterhaald.'

⁵ Stb. 2012, 141

⁶ De reacties zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁷ Tot dit bedrag leidt 15% van de hoogte van de geldschuld tot een lager bedrag dan € 40.



4. Artikelsgewijs

Artikel I

In het eerste lid van artikel 1 is geregeld dat alleen die buitengerechtelijke kosten kunnen worden gevorderd die daadwerkelijk zijn gemaakt, voor zover deze redelijk zijn, én voor zover de hoogte daarvan in redelijke verhouding staat tot de oorspronkelijke geldschuld.

In paragraaf 2 is uiteengezet waarom wordt aangesloten bij de privaatrechtelijke regeling voor buitengerechtelijke incassokosten. Op grond van die staffels kan het bestuursorgaan bij een bestuursrechtelijke geldschuld van bijvoorbeeld € 3.500 hooguit een vergoeding van € 475 verlangen (15% over de eerste € 2.500 is € 375 en 10% over de volgende € 1.000 is € 100) en bij een geldschuld van bijvoorbeeld € 90.000 nog hooguit € 1.675, mits het kan aantonen dat deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en deze kosten de redelijkheidstoets kunnen doorstaan. Door de staffels wordt voorkomen dat bij omvangrijke geldschulden standaard 15% buitengerechtelijke incassokosten wordt berekend, waardoor dat bedrag niet in verhouding staat tot de kosten die in het kader van de betekening en tenuitvoerlegging van een dwangbevel daadwerkelijk zijn gemaakt.

De KBvG beval aan om duidelijk te maken dat de buitengerechtelijke kosten over de kale hoofdsom dienen te worden berekend. Het bedrag aan buitengerechtelijke kosten is een percentage van het oorspronkelijk in rekening gebrachte bedrag. Dit wordt in artikel 1 tot uitdrukking gebracht door de percentages te koppelen aan de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bedrag dat in de beschikking tot vaststelling van de betalingsverplichting is opgenomen is derhalve de kale hoofdsom. Voor de berekening van de vergoeding voor de incassokosten wordt de hoofdsom dus niet vermeerderd met de mogelijk over de hoofdsom verschuldigde wettelijke rente. Dit bevordert de eenvoud en de hanteerbaarheid van de regeling en sluit aan bij de privaatrechtelijke regeling uit het Besluit vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten.

Voorts is de aanbeveling van de KBvG gevolgd om duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheid om BTW in rekening te brengen, als het bestuursorgaan niet zelf de geldschuld invordert. Indien het bestuursorgaan een derde inschakelt om de vordering voor hem te innen, kan deze derde voor zijn diensten BTW bij het bestuursorgaan in rekening brengen. De BTW vormt voor het bestuursorgaan geen extra kostenpost, indien hij de BTW kan verrekenen. Is verrekening niet mogelijk, dan worden de buitengerechtelijke kosten om de geldschuld te incasseren voor het bestuursorgaan met het BTW-percentage verhoogd. In het tweede lid is bepaald dat de buitengerechtelijke kosten worden verhoogd met een percentage dat gelijk is aan het BTW-percentage dat aan het bestuursorgaan in rekening is gebracht. Het bestuursorgaan dient dan wel aan de schuldenaar te kennen te geven dat hij de BTW niet kan verrekenen en dat de kosten met het BTW-percentage zijn verhoogd. Het bestuursorgaan kan deze verklaring opnemen in de aanmaning. Op deze wijze kan het bestuursorgaan de kostenpost in de vorm van BTW op de schuldenaar verhalen. Dit sluit aan bij de privaatrechtelijke regeling uit het Besluit vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten.

Artikel II

De datum van inwerkingtreding van dit besluit wordt bij koninklijk besluit bepaald. Hierbij wordt rekening gehouden met de vaste verandermomenten. Het besluit heeft onmiddellijke werking. Dat betekent dat de regeling zowel geldt voor vorderingen in de voldoening waarvan de schuldenaar na de inwerkingtreding van dit besluit in verzuim raakt als voor vorderingen in de voldoening waarvan de schuldenaar voordien reeds in verzuim was. Dit is niet bezwaarlijk omdat de regeling in het voordeel van de schuldenaar is.

De Minister van Veiligheid en Justitie,