



significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Verkenning

Exclusieve executiebevoegdheid gerechtsdeurwaarders

Nederlandse belangenvereniging gerechtsdeurwaarders

Barneveld, 9 maart 2016

Referentie: RL/bv/15.331

Auteur(s): Linda Bakker, Ruben Lindenberg

Inhoudsopgave

1.	Achtergrond, doel en aanpak onderzoek	3
1.1	Doel van het onderzoek	4
1.2	Aanpak onderzoek	4
2.	Resultaten	6
2.1	Stakeholderanalyse	6
2.2	Kansen	8
2.3	Bedreigingen	11
2.4	Andere aandachtspunten	13
3.	Bouwstenen voor een businesscase	15
3.1	Nut en noodzaak van een businesscase zijn nu beperkt	15
3.2	Mogelijkheden voor een financiële businesscase op basis van publieke bronnen zijn beperkt	15
4.	Conclusies en aanbevelingen	17
4.1	Conclusies	17
4.2	Aanbevelingen	19
A.	Voorstel exclusieve executiebevoegdheid	21
B.	Positionering stakeholders	22

1. Achtergrond, doel en aanpak onderzoek

01 In reactie op een aantal ontwikkelingen heeft De Nederlandse Belangenvereniging Gerechtsdeurwaarders (Hierna: Deurwaardersbelangen.Nu) een visie ontwikkeld op exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders. Enerzijds noodzaakt de veranderende markt voor gerechtsdeurwaarders dat de gerechtsdeurwaarders kijken naar taakuitbreidingen. Diverse ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er steeds minder werk is in het kader van de wettelijke bevoegdheid van gerechtsdeurwaarders. Hierdoor zullen op termijn deurwaarderskantoren moeten sluiten. Het uitbreiden van de bevoegdheden van gerechtsdeurwaarders kan de pijn in de sector verzachten.

02 Anderzijds is er ook een aantal inhoudelijk argumenten om exclusieve executiebevoegdheid van gerechtsdeurwaarders te bepleiten. Zo heeft de Raad van Europa de basis gelegd voor het harmoniseren van de beroepsuitoefening van de tenuitvoerlegging. De vereisten aan de beroepsuitoefening die in de richtlijnen van de CEPEJ staan (2009: Richtlijnen voor een betere toepassing van de bestaande aanbevelingen van de Raad van Europa voor de tenuitvoerlegging) over bijvoorbeeld opleiding en tuchtrecht zijn wel gewaarborgd bij gerechtsdeurwaarders en niet bij belastingdeurwaarders.

03 Een ander inhoudelijk argument kan gevonden worden in de rijksincassovisie die momenteel wordt geformuleerd. Hierin is een centrale rol voor het persoonsgericht innen van schulden door de overheid weggelegd. Op deze wijze wordt getracht het bestaansminimum van schuldenaren (beter) te garanderen. Uit het onderzoeksrapport 'Paritas Passé', uitgevoerd in opdracht van de KBvG, blijkt echter dat er vaak ook problemen ontstaan wanneer private en publieke schulden bij een persoon worden geïnd. Zo bezien is betere afstemming tussen rijksdiensten bij de inning van schulden een goed begin, maar kunnen problemen pas echt aangepakt worden wanneer de inning van alle schulden, privaat en publiek, in één hand ligt. Dit kan met exclusieve executiebevoegdheid bereikt worden.

04 De visie op exclusieve executiebevoegdheid houdt een uitbreiding van de bevoegdheden van gerechtsdeurwaarders in, zodat zij ook de executiebevoegdheid krijgen voor inning van achterstallige belastingen (op rijks-, gemeentelijke- en waterschapbelastingen). Naast ondernemer is de gerechtsdeurwaarder ook openbaar ambtenaar en kan vanuit die hoedanigheid deze taken ook uitvoeren. Bovendien kan de gerechtsdeurwaarder de nodige centrale regierol op zich nemen waardoor betere afstemming tussen deurwaarders ten behoeve van de schuldenaar bereikt kan worden.

05 Deze uitbreiding van bevoegdheden opent voor de gerechtsdeurwaarders een markt en kan ook leiden tot een efficiëntere en persoonsgerichtere inning. Deurwaardersbelangen.Nu heeft hier een voorstel voor ontwikkeld (zie bijlage A). Het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu gaat uit van *exclusieve* executiebevoegdheid, dat wil zeggen dat alleen nog gerechtsdeurwaarders de taken van de belastingdeurwaarder¹ mogen uitvoeren.

¹ In deze rapportage hanteren we 'belastingdeurwaarder' als verzamelnaam voor lokale, waterschaps- en rijksbelastingdeurwaarders, tenzij anders gespecificeerd.

1.1 Doel van het onderzoek

06 Deurwaardersbelangen.Nu heeft Significant gevraagd om een onderzoek te doen naar de (vermeend positieve) effecten van haar voorstel ten aanzien van exclusieve executiebevoegdheid. Dit om politiek, bestuur en de eigen achterban te overtuigen op basis van objectieve feiten. Voordat een uitgebreide studie wordt opgestart naar de effecten van exclusieve executiebevoegdheid is eerst een zogenaamde voorstudie uitgevoerd. De voorstudie dient om:

- a. Inzicht te geven in de kansen en bedreigingen voor het voorstel voor uitbreiding van bevoegdheden door het onderzoeken van de positie die de diverse stakeholders a priori ten opzichte van de ideeën van Deurwaardersbelangen.Nu innemen;
- b. Inzicht te geven in de 'onderzoekbaarheid' van de vraag hoeveel de efficiëntie van de inning verbetert door exclusieve executiebevoegdheid. Met andere woorden: de mate waarin gegevens verkregen kunnen worden om de 'businesscase' voor het idee op te stellen.

Over deze voorstudie wordt hier gerapporteerd.

07 Om deze doelstelling te behalen worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- a. Welke stakeholders hebben welke invloed op besluitvorming omtrent bevoegdheden van deurwaarders?
- b. Hoe verhoudt iedere stakeholder zich tot het idee van exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders?
- c. In hoeverre kan er met publiek beschikbare bronnen een businesscase worden gemaakt van het voorliggende voorstel?

08 Afhankelijk van de uitkomsten van deze voorstudie volgt een hoofdstudie naar de gevolgen en effecten van het voorstel.

1.2 Aanpak onderzoek

09 In het kader van de voorstudie hebben we tien interviews gevoerd met relevante stakeholders die van belang (kunnen) zijn bij verdere besluitvorming over het voorstel. Namelijk:

- a. Algemene vereniging van belastingdeurwaarders;
- b. Belastingssamenwerking Gouwe Rijnland;
- c. De Belastingdienst;
- d. Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders;
- e. Landelijke Vereniging Lokale Belastingen;
- f. Ministerie van Financiën;
- g. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- h. Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- i. Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders;
- j. Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal bankieren.

10 In de interviews hebben wij de respondenten gevraagd te reageren op het voorstel van Deurwaardersbelangen. Nu dat in bijlage A is opgenomen. Op basis van deze interviews hebben we beoordeeld in welke mate de stakeholders voor of tegen het voorstel van Deurwaardersbelangen. Nu zijn, om welke redenen zij die positie innemen en wat voor hen belangrijke thema's zijn ten aanzien van de inning van vorderingen.

11 Om de mogelijkheden van ontwikkeling van een businesscase in te schatten hebben wij een deskstudy uitgevoerd. Wij hebben op internet gezocht naar publieke bronnen over aantallen dwangbevelen, kostprijzen et cetera. De bronnen die in deze internetzoeking naar boven zijn gekomen zijn jaarverslagen van belastingsamenwerkingen, gemeenten, waterschappen en de Belastingdienst. In deze bronnen hebben we gezocht naar kengetallen die te maken hebben met de inning van vorderingen.

2. Resultaten

12 In dit hoofdstuk geven wij de resultaten van het onderzoek weer. Eerst schetsen wij hoe de relevante stakeholder gepositioneerd zijn ten opzichte van het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. Vervolgens geven wij weer hoe de stakeholders zich verhouden tot de veronderstelde kansen van exclusieve executiebevoegdheid en welke bedreigingen zij daarin zien. Ten slotte noemen we nog enkele overige aandachtspunten voor Deurwaardersbelangen.Nu die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

2.1 Stakeholderanalyse

13 Stakeholders zijn in deze voorstudie gedefinieerd als organisaties die een direct of indirect belang hebben bij invoering van exclusieve executiebevoegdheid. Hier vallen de belasting heffende organisaties onder (Belastingdienst, gemeenten en waterschappen (in casu Belastingssamenwerking Gouwe Rijnland, BSGR)), de brancheorganisaties van beroepsgroepen (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Algemene Vereniging Belastingdeurwaarders en de Landelijke Vereniging voor Lokale Belastingen), de verantwoordelijke ministeries (Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Veiligheid en Justitie), de Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal bankieren (NVVK) en de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders. Het Bureau Financieel Toezicht is ook gevraagd om aan het onderzoek mee te doen, maar heeft hiervan afgezien.

14 Het eerste doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de positionering van relevante stakeholders ten opzichte van het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu over exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders. We maken hiervoor gebruik van de stakeholder matrix (figuur 1²). De verticale as geeft weer in hoeverre de stakeholders positief staan ten opzichte van het voorstel. De horizontale as geeft de mate van invloed weer die deze stakeholder heeft op dit vlak.



Figuur 1. Stakeholdermatrix

² In bijlage B is per stakeholder de positie meer in detail uitgewerkt.

15 Het veld rechtsboven in de matrix is leeg, dit betekent dat er geen invloedrijke stakeholders zijn die overwegend positief zijn over het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. Er zijn op dit moment dan ook geen voor de hand liggende drijvende krachten gevonden die op eigen kracht het onderwerp verder kunnen brengen. De meest invloedrijke stakeholders zijn momenteel zelfs in meer of mindere mate tegenstander van het voorstel. Het Ministerie van VenJ (hierna: VenJ) heeft geen reden om zich hard te maken voor exclusieve executiebevoegdheid, maar zal ook er ook niet tegen zijn wanneer deze ontwikkeling ingezet zou worden.

16 Rechtsonder in de matrix bevinden zich de stakeholders die overwegend afwijzend staan ten opzichte van het voorstel, maar wel veel invloed hebben in het veld om veranderingen teweeg te brengen. Dit zijn de KBvG, de Algemene Vereniging van Belastingdeurwaarders, het ministerie van Financiën (hierna: Financiën) en de Belastingdienst. Voor al deze partijen geldt dat ze in meer of mindere mate kansen zien voor de uitbesteding van bepaalde taken die belastingdeurwaarders nu doen, maar ook dat ze voor het grootste deel van de werkzaamheden van belastingdeurwaarders vinden dat die door eigen personeel van de belastingdienst moeten worden uitgevoerd. Bovendien denken zij dat uitvoering door gerechtsdeurwaarders duurder is dan uitvoering door incassobureaus, zoals nu al wel gebeurt. Deze organisaties staan dan ook afwijzend ten opzichte van alle onderdelen van het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu, maar zijn vooral tegen de exclusiviteit voor gerechtsdeurwaarders. De Belastingdienst is liever flexibeler door gerichte onderdelen uit te besteden. De KBvG ziet dat exclusiviteit mogelijk weerstand oproept bij grote incassobureaus die een deel van de inning van lokale belastingen doen. KBvG ziet als voornaamste risico dat de incassobureaus een deel van hun markt verloren zien gaan en daarom mogelijk gaan ageren tegen het recht van gerechtsdeurwaarders om zich op de incassomarkt te begeven. In de ogen van de KBvG valt er veel meer te verliezen in de incassomarkt dan te winnen in de deurwaardersmarkt.

17 Linksboven in de matrix bevinden zich de stakeholders die overwegend positief zijn over het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu, maar relatief weinig invloed hebben in het veld om een dergelijke grote verandering teweeg te brengen. Dit zijn de NVVK, SZW en BSGR (Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland). Deze drie stakeholders zijn positief over het voorstel wanneer dit leidt tot een heldere systematiek waarbij de persoon centraal staat. Er is behoefte aan meer overzichtelijkheid en vooral afstemming tussen deurwaarders. Dit om het bestaansminimum van schuldenaren te kunnen garanderen. Het voorstel sluit op hoofdlijnen aan bij de uitgangspunten van de rijksincassovisie waar SZW zich hard voor maakt. Het afschaffen van bijzondere regelingen die de overheid toepast, zoals verrekenen, zou dan een goede volgende stap zijn. Verder wordt door deze partijen ook als positief punt genoemd dat er meer toezicht is op gerechtsdeurwaarders.

18 LVLB staat niet heel afwijzend ten opzichte van het voorstel, maar is zeker geen voorstander. Voor lokale belastinginners is de belastingdeurwaarder steeds minder nodig en bovendien steeds meer een sociaal werker. De verwachting is dat er steeds minder met belastingdeurwaarders gewerkt gaat worden en daardoor worden lokale belastinginners niet heel erg geraakt door het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu.

19 De partijen linksboven in de matrix zijn natuurlijke medestanders van de Deurwaardersbelangen.Nu. Er is echter een motor met macht nodig (een organisatie aan de rechterkant van de matrix) die het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu verder kan brengen. Momenteel is er geen duidelijke kandidaat voor een dergelijke motor aan te wijzen. De organisaties met invloed hebben geen voor de hand liggend belang bij exclusieve executiebevoegdheid: het positieve effect op de bedrijfsvoering schat men als beperkt in en

persoonsgericht innen kan beter bereikt worden door aansluiting op het beslagregister, vindt men. Omdat er geen intrinsieke motivatie is om iets te veranderen, zou er een externe prikkel moeten zijn om de belastingdienst en Financiën richting medestander te bewegen.

2.2 Kansen

20 Het voorstel van Deurwaardersbelangen. Nu heeft drie centrale uitgangspunten: gerechtsdeurwaarders kunnen de overheidsvorderingen *efficiënter en effectiever* uitvoeren, ze zijn er *beter voor toegerust* door de hogere opleiding en door alle vorderingen in één hand te brengen wordt het voor de schuldenaar *overzichtelijker en bovendien persoonsgericht*. In de navolgende paragraaf beschrijven wij de positionering van de stakeholders ten opzichte van deze centrale uitgangspunten.

2.2.1 *Efficiënter en effectiever innen door gerechtsdeurwaarders*

21 Er wordt op het niveau van landelijke en lokale belastinginners op verschillende manieren gedacht over de mogelijke verbeterde efficiëntie en effectiviteit door betrokkenheid van gerechtsdeurwaarders. Voor de Belastingdienst geldt dat zij altijd geïnteresseerd is in het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van het inningsproces. Zij werken echter wel vanuit het uitgangspunt dat de belastingdeurwaarder integraal onderdeel uitmaakt en zou moeten maken van het apparaat van de Belastingdienst. Bovendien denkt de Belastingdienst veel te kunnen leren van de gerechtsdeurwaarders, maar dat het gezien de schaalgrootte van de Belastingdienst ook mogelijk is efficiënt te werken zonder uitbesteding. Om die reden ziet de belastingdienst weinig meerwaarde in inning door gerechtsdeurwaarders in plaats van door belastingdeurwaarders.

22 Financiën heeft een genuanceerder standpunt. Volgens Financiën is eigen personeel zeker nog nodig bij inning van vorderingen op bedrijven, omdat daar sprake is van een relatie tussen de schuldenaar en de Belastingdienst. Voor de simpele vorderingen (inkomstenbelasting en dergelijke) geldt echter dat die best uitbesteed zouden kunnen worden aan incassobureaus of gerechtsdeurwaarders. Die zijn in de Pilot 'Externe Ondersteuning Inning' (OEI) effectiever gebleken bij het innen van door de Belastingdienst afgeschreven vorderingen. Bovendien zou een dergelijke uitbesteding passen in de trend van een krimpende overheid. Overigens merkt Financiën hierbij ook op dat het niet zozeer de huisbezoeken waren waarmee de incasso-organisatie uit de pilot OEI effectief bleek te zijn, maar juist andere methoden zoals het herhaaldelijk bellen bleken effectief te zijn. Met inzet van dergelijke methoden konden substantiële delen van de afgeschreven vorderingen toch worden geïnd. Voor Financiën bestaat er geen a priori voorkeur voor uitbesteding aan gerechtsdeurwaarders of incassobureaus. Beide kunnen de taak van belastingdeurwaarder uitvoeren en het gaat bij een uitbesteding dan ook vooral om de prijs die partijen vragen.

23 Op lokaal niveau wordt er door sommige gemeenten, waterschappen of belastingsamenwerkingen al een deel van het werk van belastingdeurwaarders uitbesteed aan commerciële partijen. De redenen hiervoor verschillen. Voor individuele gemeenten kan het te duur zijn om zelf iemand in dienst te hebben voor huisbezoeken. Belastingsamenwerkingen die de belastingdeurwaardersdiensten hebben uitbesteed, hebben hier vaak voor gekozen omdat ze eerst de samenwerking op orde wilden brengen en over de deurwaarderstaken (nog) niet wilden nadenken. Volgens de LVLB komen veel belastingsamenwerkingen hier na enige jaren weer op terug, omdat ze inzien dat het prettig is zelf 'ogen en oren' in de maatschappij te

hebben. Voor uitbesteding geldt dat gemeenten nu vaak gebruikmaken van incassobureaus en dat er niet a priori meerwaarde in gerechtsdeurwaarders ten opzichte van incassobureaus wordt gezien. Voor de gemeenten is het vooral een kostenafweging tussen beide branches.

24 Voor het landelijke en het lokale niveau geldt dat met de invoering van het schriftelijk dwangbevel en het vereenvoudigd loonbeslag of beslag op banktegoeden de behoefte aan belastingdeurwaarders enorm is afgenomen. Veel dossiers worden compleet administratief afgedaan en waar dat niet kan is het vooral de taak van de belastingdeurwaarder om te praten met de schuldenaar om toch naar een oplossing te zoeken. De rol van de belastingdeurwaarder wordt daarmee steeds meer bemiddelend. Daarnaast dient de belastingdeurwaarder als 'ogen en oren' van de organisatie en om zichtbaarheid naar buiten toe te creëren. Dit is een rol waarin de LVLB eigen personeel wel effectiever inschat dan een externe commerciële partij. Op lokaal niveau geldt dat het aantal belastingdeurwaarders nog zo gering is dat ook niet heel grote financiële voordelen te behalen zijn door uitbesteding.

Samengevat merken wij op dat geen van de geïnterviewde organisaties vatbaar was voor het argument dat gerechtsdeurwaarders efficiënter en effectiever kunnen optreden. Doordat veel zaken administratief worden afgedaan, is nog maar een klein deel van de belastingdeurwaarders nodig. Bovendien hebben zij inmiddels een dermate andere rol dan voorheen, dat het juist gewenst is deze rol met eigen personeel in te vullen. Op specifieke dossiers bij de Belastingdienst is uitbesteding een aantrekkelijke mogelijkheid, maar dit is wel wezenlijk iets anders dan exclusieve executiebevoegdheid.

2.2.2 *Exclusieve executiebevoegdheid maakt inning overzichtelijker en meer persoonsgericht*

25 Alle partijen zijn het erover eens dat de inning van schulden meer persoonsgericht moet worden, zodat het voorkomen kan worden dat schuldenaren onder het bestaansminimum uitkomen. Dit uitgangspunt is ook geheel in lijn met de inhoud van de rijksincassovisie waar nu aan wordt gewerkt. Volgens de NVVK, BSGR en SZW zou er meer samenhang tussen de verschillende schuldeisers zijn als gerechtsdeurwaarders de inning van alle vorderingen zouden uitvoeren. Wel wordt daarbij opgemerkt dat het vooral de bijzondere inningsmogelijkheden zijn (zoals loonbeslag) die vaak voor problemen met het bestaansminimum zorgen. NVVK en SZW zouden dan ook graag zien dat exclusieve executiebevoegdheid samen gaat met afschaffing van deze bijzondere mogelijkheden, zodat alle organisaties dezelfde beslagmogelijkheden krijgen.

26 De Belastingdienst en Financiën erkennen dat de berekening van de beslagvrije voet vaak niet klopt wanneer er een loonbeslag of verrekening met toeslagen plaatsvindt. Zij zijn echter van mening dat het vanwege de bijzondere positie van de overheid gewenst is dat deze bijzondere mogelijkheden blijven bestaan. Zolang ze bestaan zou exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders juist niet veel uitmaken. Verrekening en loonbeslag worden immers zonder tussenkomst van de belastingdeurwaarder uitgevoerd. De gerechtsdeurwaarders zouden er dan ook bij toepassing van het voorstel van Deurwaardersbelangen. Nu geen weet van hebben dat een dergelijk beslag of inhouding zou zijn toegepast.

27 Het enige echt effectieve middel om het bestaansminimum te kunnen garanderen zien de Belastingdienst en Financiën in toepassing van het beslagregister door zowel belastinginners als gerechtsdeurwaarders. Het is voor zowel lokale belastinginners als de Belastingdienst de ambitie om op dit systeem aan te sluiten, zodat ook informatie over bijvoorbeeld loonbeslag bekend kan zijn bij andere schuldeisers ten behoeve van een juiste berekening van de beslagvrije voet. Volgens de Belastingdienst en Financiën vervalt met aansluiting op het beslagregister het argument dat exclusieve executiebevoegdheid de samenhang tussen schuldeisers in de inning van vorderingen verbetert.

Alle organisaties zijn het erover eens dat persoonsgericht innen van schulden een belangrijk thema is. Ook wordt in de praktijk gezien dat vooral problemen ontstaan waar overheid en private schuldeisers vorderingen op dezelfde persoon hebben. De direct betrokken stakeholders (Belastingdienst, LVLB en Financiën) verwachten echter niet dat exclusieve executiebevoegdheid dit probleem effectiever oplost dan aansluiting van overheidsorganisaties op het beslagregister. Persoonsgericht innen is dan ook geen overtuigend argument voor exclusieve executiebevoegdheid.

2.2.3 Gerechtsdeurwaarders zijn beter toegerust vanwege hogere opleiding

28 Het wordt breed erkend dat gerechtsdeurwaarders een hogere opleiding hebben genoten dan belastingdeurwaarders. Dit wordt echter over het algemeen niet als een kans gezien, aangezien de opleiding van gerechtsdeurwaarders grotendeels niet relevant is voor het werk van belastingdeurwaarders. Bij de Belastingdienst worden belastingdeurwaarders erop uitgestuurd met een volledig voorbereide beslagopdracht. Die opdracht is door een jurist van de belastingdienst gemaakt en de belastingdeurwaarder heeft als taak de opdracht ter plekke uit te voeren. Bij de uitvoering komen met name sociale vaardigheden van pas en daar is de opleiding van belastingdeurwaarders vooral op gericht. De juridische kennis van gerechtsdeurwaarders is in dit proces dus niet nodig.

29 Bij de inning van lokale belastingen wordt eigenlijk nog zelden beslag op goederen gelegd. Het huisbezoek heeft dan ook meer als doel een kijkje achter de voordeur te nemen en het gesprek aan te gaan. Daarbij kan ook geholpen worden bij het grip krijgen op de financiële situatie. De rol is dus bijna meer een van sociaal werker, dan van deurwaarder. In sommige gemeenten wordt ook gekeken of voor de huisbezoeken samengewerkt kan worden met de sociale dienst. Ook hier geldt dat de kennis en competenties die nodig zijn niet per se beter zijn ontwikkeld bij gerechtsdeurwaarders en dat exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders niet zonder meer een voordeel oplevert.

30 VenJ hecht groot belang aan de onafhankelijke positie die gerechtsdeurwaarders hebben en de waarborgen waarmee het ambt is ingekleed. VenJ ziet dat belastingdeurwaarders doordat ze onderdeel van de innende organisatie uitmaken minder onafhankelijk zijn. Vanuit dat oogpunt zou uitvoering door gerechtsdeurwaarders betere waarborgen opleveren. VenJ ziet dit echter niet als een overtuigend argument voor exclusieve executiebevoegdheid omdat er geen signalen zijn dat de positionering van de belastingdeurwaarders nu voor onwenselijke situaties zorgt. VenJ denkt wel dat het als overheid verstandig is

bij uitbesteding de inning van schulden door gerechtsdeurwaarders te laten doen en niet door incassobureaus. Dit om een maatschappelijk verantwoorde inning te waarborgen.

De hogere opleiding van gerechtsdeurwaarders wordt niet als relevante meerwaarde voor uitvoering van de taken van een belastingdeurwaarder gezien. Belastingdeurwaarders worden tegenwoordig meer aangesproken op hun (sociale) vaardigheden dan op juridische kennis. De organisatie van het werk maakt bovendien dat de belastingdeurwaarder primair uitvoerder is van door collega's opgestelde (beslag) opdrachten. De betere opleiding van gerechtsdeurwaarders is daarmee geen overtuigend argument voor invoering van exclusieve executiebevoegdheid. De waarborgen waarmee het ambt van gerechtsdeurwaarder is bekleed kan wel gezien worden als een wenselijke randvoorwaarde voor inning van overheidsschulden.

2.3 Bedreigingen

³¹ Er is een aantal bedreigingen geformuleerd door de stakeholders. Deze bedreigingen werken wij hieronder uit.

2.3.1 *Het verdienmodel van gerechtsdeurwaarder is niet geheel verenigbaar met de werkzaamheden van de belastingdeurwaarder*

³² Zowel op lokaal niveau als bij de Belastingdienst maakte men het punt dat de functie van belastingdeurwaarders verder gaat dan het innen van openstaande vorderingen tegen zo laag mogelijke kosten. Belastingdeurwaarders worden bijvoorbeeld ook de 'ogen en oren' van gemeenten genoemd en vervullen een sociale rol. Bij gemeenten is het redelijk gebruikelijk dat belastingdeurwaarders niet langs gaan om beslag te leggen op goederen, maar om het gesprek met de schuldenaar aan te gaan en, eventueel samen met andere onderdelen van de gemeente, te zoeken naar een duurzame oplossing. Daarnaast zijn belastingdeurwaarders de 'zichtbare' kant van belastinginning, waarmee ze een functie hebben in het verhogen van de compliance van de belastingbetalers. Zo worden belastingdeurwaarders ingezet bij politiefuiken van de politie. Dit levert niet per se veel geld op, maar laat wel zien dat er actief met belastingschulden wordt omgegaan. Op die manier probeert de Belastingdienst de gepercipieerde pakkans te verhogen.

³³ De verwachting van de Belastingdienst en LVLB is dat niet alle huidige functies van de belastingdeurwaarder goed te verenigen zijn met het verdienmodel van gerechtsdeurwaarders. Het verdienmodel is immers gebaseerd op het uitvoeren van handelingen waar een vast bedrag voor mag worden gerekend. Deze handelingen worden ingezet met het oog de inning van de vordering op een verantwoorde wijze te maximaliseren. Het sociale aspect van lokale belastingdeurwaarders en het uitvoeren van 'zichtbaarheidsacties' zijn activiteiten die niet primair gericht zijn op het ophalen van geld en de uitvoering van de acties is ook niet altijd te koppelen aan één schuldenaar. Deze activiteiten zijn meer onderdeel van een breder beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van armoedebestrijding of beleid ter verhoging van betalingsbereidheid). Voor gemeenten geldt bovendien dat een integrale blik nodig is, omdat de gemeente

ook verantwoordelijk is voor bijstand. Zo zou beslag op inboedel kunnen leiden tot een extra aanspraak op bijstand. De gemeente kan dan wellicht de achterstallige belasting innen, maar netto juist duurder uit zijn.

34 De respondenten verwachten dat gerechtsdeurwaarders minder bereid zullen zijn tot uitvoeren van niet direct op inning gerichte werkzaamheden, omdat ze niet goed passen in bestaande activiteiten en verdienmodel van de gerechtsdeurwaarders. De respondenten waarderen de flexibiliteit die de inzet van eigen personeel mogelijk maakt ten opzichte van de formele en daarmee minder flexibele afspraken die met extern personeel gemaakt zouden moeten worden. Dit is een bedreiging die uitgaat van het plan voor exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders.

35 Los van de prikkels die uitgaan van een productfinanciering ten opzichte van de inzet van eigen personeel maakt men op lokaal niveau het punt dat inzet van gerechtsdeurwaarders voor de schuldenaren kostenverhogend werkt. De kosten die nu worden gerekend voor handelingen van belastingdeurwaarders zijn vermoedelijk niet kostendekkend voor gerechtsdeurwaarders en mogelijk gaan deze kosten dan ook omhoog. Veel gemeenten vinden het niet wenselijk dat de kosten voor hun inwoners verder oplopen.

2.3.2 Met externe deurwaarders wordt ook een extra schakel geïntroduceerd die interne afstemming vertraagt

36 Met externe deurwaarders wordt een extra schijf in de communicatie geïntroduceerd. Op lokaal niveau is het vaak ook de taak van belastingdeurwaarders om af te stemmen met andere onderdelen van de gemeente om tot een oplossing te komen. Daarnaast kan tijdens een bezoek van de belastingdeurwaarder blijken dat de heffing niet klopt. In dat geval is het belangrijk snel te schakelen om een onterecht beslag te voorkomen. Doordat alles met betrekking tot belastingen door één softwarepakket wordt ondersteund is er ook veel real-time afstemming tussen heffen en innen.

37 Bij de Belastingdienst werd eenzelfde argument gemaakt. Ook daar is vaak interne afstemming nodig, bijvoorbeeld over de heffing. De verwachting van de AVB is dat intern personeel sneller schakelt dan externe dienstverleners. Zij wijzen erop dat de Belastingdienst niet bekend staat om goede bereikbaarheid en dat dit kan betekenen dat niet tot dezelfde effectieve oplossing kan worden gekomen wanneer gerechtsdeurwaarders de vordering zouden innen.

2.3.3 Overheid is terughoudend met het delen van gegevens

38 De Belastingdienst, de LVLB en de AVB zien risico's in het delen van gegevens over schuldenaren met commerciële partijen. De Belastingdienst heeft veel privacygevoelige informatie en gebruikt deze ook bij het innen van vorderingen. Wanneer gerechtsdeurwaarders de taken van belastingdeurwaarders overnemen moet dergelijke informatie extern gedeeld worden en hier voorziet de Belastingdienst wel problemen, omdat gerechtsdeurwaarders hiervan kennis nemen en mogelijk ook voor andere schuldeisers aan het innen zijn bij dezelfde persoon is het niet ondenkbaar dat deze informatie daarvoor gebruikt kan worden. Dit vindt de Belastingdienst een onwenselijke situatie. Financiën nuanceert dit risico wel en neemt het standpunt in dat er altijd wel goede afspraken gemaakt kunnen worden over omgang met gevoelige informatie.

39 Voor inning van de lokale belastingen verkrijgen gemeenten en waterschappen ook privacygevoelige informatie. Hier speelt hetzelfde risico als voor de Belastingdienst. De LVLB ziet dit risico wel, maar verwacht ook wel dat hierover afspraken te maken zijn.

2.3.4 *De reactie van de incassobranche kan zijn gerechtsdeurwaarders van de incassomarkt te weren*

40 De KBvG wijst erop dat met exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders een deel van de markt waar incassobureaus nu actief zijn voor hen zal worden afgeschermd. Ze kunnen dan vanwege de exclusiviteit in het voorstel immers wettelijk gezien geen rol meer spelen in de inning van belastingvorderingen. De KBvG verwacht dat de incassobranche hierop zal reageren met een lobby voor een verbod op vermenging van incasso en deurwaarderswerkzaamheden. Het argument kan dan gebruikt worden dat gerechtsdeurwaarders toegang hebben tot veel persoonsinformatie, doordat ze ook voor de Belastingdienst werken, dat het risico op vermenging van deze informatie in het minnelijke traject te groot wordt. Het voorstel de markten strikt te scheiden door het gerechtsdeurwaarders te verbieden een rol te spelen in het minnelijke traject zou dan wel op politieke medestand kunnen rekenen. De KBvG wijst erop dat juist in de combinatie van minnelijk en gerechtelijk traject meerwaarde voor de gerechtsdeurwaarders valt te behalen. De afnemende winstgevendheid in de gerechtelijke trajecten kan immers deels worden gecompenseerd wanneer integrale dienstverlening in het gehele traject wordt aangeboden. Volgens de KBvG liggen er veel meer kansen in het minnelijke traject dan in uitbreiding van de werkzaamheden in de gerechtelijke fase, zoals in het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu is uitgewerkt. Derhalve zou het netto-effect van het uitbreiden van werkzaamheden ten aanzien van de inning van belastingvorderingen en het verliezen van toegang tot de incassomarkt negatief zijn voor de gerechtsdeurwaardersbranche.

41 Om voornoemde reden is de KBvG geen voorstander van het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. De KBvG is er uiteraard wel voorstander van dat gerechtsdeurwaarders vaker ingehuurd worden dan belastingdeurwaarders, maar de exclusiviteit uit het voorstel van DEURWAARDERSBELANGEN.NU is volgens de KBvG een stap te ver.

2.4 **Andere aandachtspunten**

2.4.1 *Taken van belastingdeurwaarder zijn wezenlijk anders dan van gerechtsdeurwaarder*

42 De belastingdeurwaarder is zowel op lokaal als op landelijk niveau een uitvoerder van opdrachten die door collega's worden opgesteld. Dit is een wezenlijk andere rol dan de gerechtsdeurwaarders hebben in civielrechtelijke procedures. Belastingdeurwaarders hebben over het algemeen veel minder juridische kennis nodig dan gerechtsdeurwaarders, omdat zij zelf geen beslagen voorbereiden. Bovendien is het met het schriftelijk dwangbevel en de vereenvoudigde beslagmogelijkheden steeds minder vaak nodig dat een belastingdeurwaarder langs gaat. Met invoering van exclusieve executiebevoegdheid zou dan ook vermoedelijk een beperkte markt geopend worden voor gerechtsdeurwaarders.

43 Omdat de rol van een belastingdeurwaarder anders is dan die van de gerechtsdeurwaarder worden er ook andere eisen aan gesteld. Zo blijkt momenteel bij uitbesteding van belastingdeurwaarderstaken de voorkeur vaak uit te gaan naar een incassobureau boven een gerechtsdeurwaarderskantoor. De specifieke

kennis, vaardigheden en waarborgen die gerechtsdeurwaarders hebben worden kennelijk niet noodzakelijk geacht voor uitoefening van de taken van een belastingdeurwaarder. Aangezien gemeenten en de Belastingdienst nu vertrouwd zijn met de werkwijze en de prijsstelling van incassobureaus, kan het zijn dat iets vergelijkbaars wordt verwacht van gerechtsdeurwaarders. Het zou niet realistisch zijn te verwachten dat exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders een uitbreiding betekent van eenzelfde markt als in civielrechtelijke zaken. Het zou eerder een uitbreiding van de markt zijn die lijkt op de incassowerkzaamheden.

2.4.2 Samenloop beoogd tussen exclusieve executiebevoegdheid en afschaffen bijzondere inningsmogelijkheden overheid?

44 Aan de kant van de NVVK en SZW ziet men vooral veel potentie in het voorstel van Deurwaardersbelangen. Nu wanneer dit samenloopt met een afschaffing van de bijzondere inningsmogelijkheden van de overheid, zoals vereenvoudigd loonbeslag, bankbeslag en bronheffing. Deze inningsmogelijkheden zijn vanuit de overheid gezien effectieve instrumenten, maar leveren heel veel problemen op voor de schuldenaren. Dit komt doordat de berekening van de beslagvrije voet door de bijzondere inningsmogelijkheden wordt bemoeilijkt. Het gevolg is dat daardoor mensen door beslagleggingen onder het bestaansminimum uitkomen met alle onwenselijke gevolgen van dien.

45 Het ligt volgens de NVVK en SZW voor de hand dat, wanneer de bevoegdheden voor inning van fiscale en overige vorderingen gelijk worden getrokken, dan ook de inningsmogelijkheden in alle sectoren gelijk zijn, zodat de overheid een schuldeiser wordt net als alle anderen. Indien de veranderingen op deze wijze over de gehele linie worden doorgevoerd, zou dat volgens de respondenten tot gevolg hebben dat minder schuldenaren onder het bestaansminimum komen. De Belastingdienst, Financiën en de LVLB echter, houden stellig vast aan de bijzondere positie die de overheid heeft en de bijzondere mogelijkheden die daarbij zouden horen. Ze zullen daarom niet snel worden afgeschaft.

3. Bouwstenen voor een businesscase

46 Deurwaardersbelangen. Nu heeft het idee om een businesscase op te stellen om het voorstel te onderbouwen. In een businesscase worden de kosten en baten van een voorstel gestructureerd in kaart gebracht. De nadruk ligt vaak op een financiële onderbouwing van een voorstel, maar er is daarnaast ook ruimte voor het beschrijven van de kwalitatieve kosten en baten. Voor de kwalitatieve kosten en baten kan gebruik worden gemaakt van de elementen die in voorgaande paragrafen zijn beschreven. Significant heeft daarnaast een inschatting gemaakt van de mogelijkheid om met behulp van publiekelijk beschikbare bronnen een financiële inschatting van de baten te maken. In deze paragraaf zetten we dit uiteen.

3.1 Nut en noodzaak van een businesscase zijn nu beperkt

47 Gezien de uitkomsten van de interviews, zoals weergegeven in hoofdstuk 2, moet op de eerste plaats de vraag gesteld worden of een businesscase momenteel een instrument is dat opinies zal beïnvloeden. Onze inschatting is dat de betere efficiëntie en effectiviteit van gerechtsdeurwaarders geen doorslaggevend argument zal vormen om exclusieve executiebevoegdheid in te voeren. Daardoor lijkt het ons in deze fase niet effectief om tijd te steken in het uitwerken van een businesscase om dit argument te onderbouwen. Zelfs als kan worden aangetoond dat de uitvoering efficiënter wordt als gerechtsdeurwaarders het doen, blijft dat op basis van andere argumenten toch een voorkeur bestaan voor uitvoering door eigen personeel.

3.2 Mogelijkheden voor een financiële businesscase op basis van publieke bronnen zijn beperkt

48 Het financiële element van de businesscase zou opgebouwd moeten worden rond de kosten per dossier, aangenomen dat het aantal dossiers gelijk zal blijven. Idealiter is tot op handelingniveau bekend wat de kostprijs is voor de handelingen die belastingdeurwaarders uitvoeren (bijvoorbeeld '1 huisbezoek kost € 50,-'). In publieke bronnen wordt echter niet vermeld wat kostprijzen zijn. In de interviews is gevraagd of zulke kostprijzen bekend zijn, maar het blijkt dat ze voor de innende organisaties ook niet tot op activiteitsniveau zijn uitgesplitst. Ook binnen belastingsamenwerkingen, waarin onderlinge verrekening plaatsvindt, zijn zulke kostprijzen niet bekend. Daar wordt meestal gerekend met een kostprijs per dossier vanaf bijvoorbeeld de eerste betalingsherinnering. In zulke kostprijzen worden dus kosten voor incasso en belastingdeurwaarder onder één noemer gebracht en gedeeld door het aantal dossiers, waardoor een gemiddelde prijs ontstaat. Die is niet te relateren aan de handelingen van de belastingdeurwaarder.

49 Een uitsplitsing op activiteitsniveau is dus niet te maken. Een volgende mogelijkheid is het jaarlijkse aantal dwangbevelen waarin belastingdeurwaarders moeten optreden te delen door het aantal belastingdeurwaarders dat dit doet. Dit is met publieke bronnen niet mogelijk. Zulke details staan niet in jaarverslagen. Als al wordt aangegeven hoeveel dwangbevelen jaarlijks worden afgegeven, is nog niet bekend in hoeveel gevallen met een loon- of bankbeslag zonder tussenkomst van een belastingdeurwaarder kan worden geëxecuteerd. Wij hebben voor één belastingsamenwerking informatie over formatie en werklust gekregen, maar kunnen niet inschatten in hoeverre dit representatief is. Van de Belastingdienst hebben wij geen cijfers over werklust verkregen.

50 In Drechtsteden worden jaarlijks omstreeks 5.500 dwangbevelen verstuurd. Bij 4.000 van deze dwangbevelen wordt alsnog betaald of is een vereenvoudigde beslagprocedure mogelijk. Dit betekent dat er ongeveer 1.500 dossiers zijn waarbij een belastingdeurwaarder wordt ingezet (niet bekend wat de inzet betreft). In deze dossiers zitten met name bedrijven. In Drechtsteden is er 1 fte belastingdeurwaarder aan capaciteit beschikbaar. In totaal wordt 0,8% van het totaal aan geheven belastingen afgeschreven. Hierin zitten ook kwijtscheldingen voor mensen in de schuldhulpverlening.

51 In Drechtsteden is het dus mogelijk om met één fte een werklust van 1.500 dossiers af te handelen. Het is echter niet zo dat die 1 fte alleen bezig is met beslagleggingen. Een deel van het werk van de belastingdeurwaarder is immers het meedenken over oplossingen en het afstemmen met andere gemeenteonderdelen. Ook wordt er bijvoorbeeld met een scanauto door sommige wijken gereden op zoek naar auto's van schuldenaren. Die auto's kunnen direct in beslag worden genomen als niet meteen betaald wordt. Met andere woorden: de belastingdeurwaarder is niet alleen bezig met afleggen van bezoeken en beslag leggen op zaken. Om die reden zijn deze gegevens alleen nuttig om de orde van grootte van huidige werklust en capaciteit te vergelijken met wat gerechtsdeurwaarders zouden kunnen waarmaken. Een dergelijke berekening kan voor Deurwaardersbelangen. Nu een toets zijn om te zien of er werkelijk veel verbeterpotentieel zit in de efficiëntie bij inning van lokale belastingen. Het is echter niet fijnmazig genoeg om een stevige onderbouwing te geven in de vorm van een businesscase. Niet stevig genoeg in ieder geval, is onze mening, om het belang van exclusieve executiebevoegdheid overtuigend neer te zetten. Aangezien de organisaties zelf ook geen goed beeld hebben van de werkelijke kostprijs van handelingen, is het ook niet realistisch aan te nemen dat een dergelijke diepgang van gegevens op korte termijn beschikbaar kan worden gemaakt.

52 Voor de belastingdienst is weliswaar bekend dat er ongeveer 350 belastingdeurwaarders in dienst zijn, maar wij hebben niet kunnen achterhalen hoeveel handelingen zij jaarlijks uitvoeren. Tot en met 2011 publiceerde de Belastingdienst jaarlijks een 'beheerverslag', waar ook cijfers over aantallen ingezette dwangmiddelen werden gegeven. Daarna echter is er geen apart jaarverslag van de Belastingdienst meer uitgegeven, en is het jaarverslag van de Belastingdienst opgenomen in het jaarverslag van Financiën, zij het met een stuk minder gedetailleerde cijfers. Met publieke bronnen is dan ook niet te achterhalen wat de 350 belastingdeurwaarders aan workload hebben. De Belastingdienst is ook niet bereid om deze gegevens te verstrekken, waardoor het niet mogelijk is een cijfermatige inschatting van de efficiëntie van de Belastingdienst te geven.

53 Samengevat is het nu alleen mogelijk heel globaal iets te zeggen over de productiviteit van een lokale belastingssamenwerking. Zowel voor de Belastingdienst als de lokale belastinginners is dan ook nu niet financieel te onderbouwen dat uitvoering door gerechtsdeurwaarders efficiënter is.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 *De belangrijkste stakeholders zien weinig kansen in exclusieve executiebevoegdheid...*

54 De inning van belastingvorderingen gaat tegenwoordig in de meerderheid van de gevallen volledig administratief. Dit is mogelijk gemaakt door het schriftelijk dwangbevel en de vereenvoudigde beslagprocedures. Hierdoor is de vraag naar belastingdeurwaardersdiensten aanzienlijk afgenomen en is de rol van belastingdeurwaarders bovendien veranderd. Belastingdeurwaarders zijn vooral de ogen en oren van de belastingheffers en zijn ook steeds meer op zoek naar oplossingen voor schuldenproblematiek in plaats van gericht op primair vorderingen innen. De kosten voor belastingdeurwaarders zijn al erg geslonken en zullen dat nog verder doen in de toekomst. Hierdoor zijn de kosten op lokaal niveau nu geen knelpunt en is ook niet de verwachting dat er in absolute termen erg veel bespaard zou worden door efficiënter werken (hoewel er ook wel erkend wordt dat het waarschijnlijk wel efficiënter kan). Bij Financiën wordt wel serieus overwogen een deel van de inning in de toekomst uit te besteden, maar voor een ander deel wordt weer heel bewust op inhoudelijke gronden besloten dat uitbesteding niet gewenst is.

55 Dat de inning van schulden persoonsgerichter moet en dat daarvoor meer afstemming nodig is tussen schuldeisers, wordt breed onderschreven. Een aantal van de stakeholders die zelf geen schulden innen is er absoluut voorstander van dat het onderscheid tussen gerechtsdeurwaarder en belastingdeurwaarder wordt opgeheven zodat de afstemming beter te maken is. De stakeholders die zelf innen vinden echter dat exclusieve executiebevoegdheid geen effectieve manier is om die afstemming zo goed te laten verlopen dat fouten in het berekenen van de beslagvrije voet kunnen worden voorkomen. Zij wijzen erop dat de fouten vaak ontstaan bij het toepassen van loonbeslag of verrekening met toeslagen. Hierbij zijn belastingdeurwaarders niet betrokken en dus voegt exclusieve executiebevoegdheid niets toe. Zij wijzen op het beslagregister als middel dat wel effectief zal zijn wanneer ook de overheidsorganisaties erop aangesloten zullen zijn.

56 Ten slotte is er het argument dat gerechtsdeurwaarders beter toegerust zijn voor de taak omdat zij beter opgeleid zijn dan belastingdeurwaarders. Dat gerechtsdeurwaarders beter zijn opgeleid ziet iedereen, maar geen van de stakeholders ziet dit als heel relevant voor het werk van de belastingdeurwaarder. De belastingdeurwaarder heeft nu immers meer het karakter van uitvoerder van beslagopdrachten (bij de Belastingdienst) of sociaal werker (bij lokale belastingen) en niet van juridisch expert, zoals de gerechtsdeurwaarder is. De vermeende kans kan zodoende zelfs een bedreiging worden: gerechtsdeurwaarders worden als (te) duur gezien voor het uitvoeren van de simpele werkzaamheden van een belastingdeurwaarder. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de positie van Cannock Chase in de markt voor lokale belastingdeurwaarders. Ook de belastingdienst hechtte in de aanbesteding van de belastingdeurwaardersdiensten geen bijzondere waarde aan de uitgebreidere kennis en waarborgen die gerechtsdeurwaarders hebben ten opzichte van incassobureaus.

4.1.2 ... En ze zien wel een aantal belangrijke bedreigingen...

57 Nog los van het feit dat er voor exclusieve executiebevoegdheid een wetswijziging nodig is en dat er een complexe transitie voor nodig is, waarbij vermoedelijk veel personeel overgenomen zal moeten worden, zijn er enkele specifieke risico's voor de belasting innende organisaties verbonden aan het voorstel. Voor zowel de Belastingdienst als de lokale belastinginners geldt dat men verwacht dat het verdienmodel van gerechtsdeurwaarders niet altijd overeenkomt met de eigen belangen en die van de burger. Ook is met een externe gerechtsdeurwaarder de communicatie tussen innen en heffen gecompliceerder. Waar nu systemen met elkaar verbonden zijn en collega's elkaar gemakkelijk opzoeken, zal de communicatie met gerechtsdeurwaarders mogelijk minder gemakkelijk verlopen. Ten slotte wordt genoemd dat het delen van privacygevoelige informatie buiten de eigen organisatie gevoelig ligt.

4.1.3 ... Waardoor er momenteel geen voor de hand liggend momentum gevonden kan worden

58 De stakeholders met invloed zijn allen in meer of mindere mate tegenstander van het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. Argumenten die Deurwaardersbelangen.Nu aandraagt ter onderbouwing van het voorstel worden niet gevolgd of irrelevant geacht. De belangrijkste stakeholders hebben zelf ook allemaal een belang bij de huidige organisatie en hebben, vinden ze zelf, te weinig te winnen bij verandering. Er zijn weliswaar organisaties die wel voorstander zijn, maar die zijn niet direct betrokken en hebben daarmee weinig invloed.

59 Door de configuratie van de stakeholders bestaat er nu geen motor die het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu verder kan helpen en is er ook geen zicht op een organisatie die snel met Deurwaardersbelangen.Nu samen op zal trekken. Zelfs de KBvG, die wat betreft belangen op één lijn met Deurwaardersbelangen.Nu staat, is er geen voorstander van exclusieve executiebevoegdheid na te streven.

60 Een mogelijke prikkel die stakeholders zou kunnen laten bewegen is de politiek. Uiteraard past het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu in het discours over een kleinere overheid en het is dan ook goed mogelijk dat er politici te vinden zijn die als ambassadeur kunnen optreden en discussies kunnen aanzwengelen. Deze discussie hoeft echter niet per se te eindigen bij exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders. De Belastingdienst kan met meer uitbesteden ook al een inkrimping van het eigen apparaat realiseren. In dat geval is het nog helemaal niet zeker dat dit gunstig voor gerechtsdeurwaarders uitpakt, aangezien momenteel incassobureaus veel succesvoller dan gerechtsdeurwaarders zijn in de markt voor belastingdeurwaardersdiensten.

4.1.4 Een ingrijpende verandering als exclusieve executiebevoegdheid vraagt om een bredere probleemanalyse en een lange(re) adem

61 Vanuit belastinginners is er weinig meerwaarde in de exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders boven de mogelijkheid die ze al hebben om werkzaamheden uit te besteden. Sterker, momenteel hebben ze veel meer flexibiliteit in keuzes over de eigen bedrijfsvoering dan wanneer gerechtsdeurwaarders exclusief bevoegd zouden zijn voor executie van dwangbevelen. De conclusie die wij daaruit trekken is dat het voorstel van de Deurwaardersbelangen.Nu een ingrijpende verandering betekent

met een resultaat dat niet aantoonbaar veel beter is dan de huidige situatie. Het zou veel logischer zijn een grote verandering als exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders in te voeren als dit gepaard gaat met een bredere verandering, bijvoorbeeld ten aanzien van bijzonder inningsmogelijkheden en preferentie die overheden hebben. Een bredere verandering, waar exclusieve executiebevoegdheid deel van zou uitmaken, moet dan wel een heel concreet probleem in het huidige systeem oplossen. Het is onze ervaring dat het erg lang duurt voordat grote 'systeemveranderingen' in gang worden gezet, omdat er altijd veel krachten zijn die de status quo behouden. Uiteindelijk is er een 'window of opportunity' voor verandering als de geesten er rijp voor zijn, vaak gecombineerd met een directe aanleiding (een kritiek probleem). Wij zijn een dergelijk 'kritiek probleem' tijdens de interviews niet tegen gekomen.

62 Deurwaardersbelangen. Nu kan ons inziens wel blijven lobbyen voor exclusieve executiebevoegdheid (of een bredere verandering), zodat sommige geesten er wellicht rijp voor worden of blijven, maar dan is het nog altijd wachten op een geschikt moment waarop een idee ook tot werkelijke veranderingen kan leiden. Uiteraard kan dit moment ook nooit komen.

63 Wanneer de Deurwaardersbelangen. Nu verder zou willen gaan met de lobby voor exclusieve executiebevoegdheid is het wel nodig de visie wat verder uit te werken. De huidige visie werd toch nog wel erg vaak ontvangen als een duidelijke poging van de gerechtsdeurwaarders om een nieuwe markt aan te boren. In een verder uitgewerkte visie moet dan ook vooral naar voren komen hoe gerechtsdeurwaarders bij kunnen dragen aan verbeteringen in Nederland op een wijze die nu door belastingdeurwaarders niet gerealiseerd kan worden.

4.2 Aanbevelingen

64 Op basis van de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

4.2.1 *Probeer de vraag naar dienstverlening die in uitbestedingen wordt gevraagd te beïnvloeden*

65 Op korte termijn zal geen exclusieve executiebevoegdheid worden doorgevoerd, maar het is wel mogelijk dat er meer werk door de Belastingdienst wordt uitbesteed. In het verleden hebben gerechtsdeurwaarders hier geen voet tussen de deur gekregen. Financiën denkt dat er een behoorlijke hoeveelheid werk van belastingdeurwaarders uitbesteed zou kunnen worden en dit is voor gerechtsdeurwaarders een interessante markt. De Belastingdienst ziet echter in het geheel geen comparatief voordeel van gerechtsdeurwaarders ten opzichte van incassobureaus. VenJ heeft hierover gezegd dat maatschappelijk verantwoord innemen van schulden belangrijk is en dat dit het beste geborgd is door de waarborgen die het ambt van gerechtsdeurwaarder bekleden.

66 Het is onze aanbeveling te proberen dergelijke aanbestedingen te beïnvloeden voor ze plaatsvinden. Dat wil zeggen, proberen de unieke propositie van gerechtsdeurwaarders bij Belastingdienst en Financiën over het voetlicht te brengen en hen ervan te overtuigen dat die meerwaarde heeft boven incassobureaus. Indien dit lukt, zou dit terug te zien moeten zijn in de vraag die in de aanbesteding bij de markt wordt neergelegd. Zo kunnen de kansen van gerechtsdeurwaarders vergroot worden.

4.2.2 *Investeer in een visie op de executie van vonnissen en dwangbevelen die verder gaat dan het innen van belastingen*

67 Op zichzelf maakt exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders weinig kans om op korte termijn veel momentum te vergaren. De investering in een dergelijke ingrijpende verandering is aanzienlijk en de belangrijkste stakeholders hebben er maar weinig bij te winnen. Verstandiger is het (zie voorgaande aanbeveling) te investeren in het vergroten van kansen bij aanbestedingen van belastingdeurwaardersdiensten dan om nu veel te investeren in het op de politieke agenda krijgen van exclusieve executiebevoegdheid.

68 Het vergroten van kansen bij aanbestedingen is wellicht geen strategie waarmee gerechtsdeurwaarders de lucht krijgen die ze nodig hebben. Wij adviseren daarom dat Deurwaardersbelangen.Nu investeert in ontwikkeling van een bredere visie op de toekomst van de deurwaarderij, waar exclusieve executiebevoegdheid deel van kan uitmaken. Ontwikkel een dergelijke visie vanuit maatschappelijke waarden en maatschappelijke problemen, om de schijn tegen te gaan dat het alleen om het uitbreiden van markt gaat. Op die manier kan ook worden aangesloten bij bredere maatschappelijke discussies en daardoor zal de waarde van de oplossingen die gerechtsdeurwaarders kunnen bieden eerder worden ingezien door anderen.

A. Voorstel exclusieve executiebevoegdheid



Exclusieve executiebevoegdheid gerechtsdeurwaarder

69 Dat is waar in de kringen van de gerechtsdeurwaarders al lang over gesproken, nagedacht en soms geuit wordt. De gerechtsdeurwaarder die alles wat met de tenuitvoerlegging van titels van doen heeft voor zijn rekening neemt. Niet op grond van afspraken, nee in de wet geregeld. En dus zijn exclusiviteit.

70 Naast de gerechtsdeurwaarders figureren in de wereld van de tenuitvoerlegging van titels [dwangbevelen], juridische invordering, deurwaarders voor de invordering van belastingschulden van de centrale Overheid, Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Zij worden door het betreffende publieke orgaan benoemd.

71 Invordering door deze deurwaarders vindt plaats op grond van de Invorderingswet 1990. In Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet wordt voor de invordering verwezen naar de Invorderingswet 1990.

72 De gerechtsdeurwaarders zijn prima geëquipeerd om ook de tenuitvoerlegging van titels van deze publieke organen op zich te nemen.

73 Daarmee ontstaat in de tenuitvoerlegging in Nederland ook een betere samenhang dan nu het geval is: gerechtsdeurwaarders en deurwaarders van de publieke organen komen elkaar in hun werk herhaaldelijk tegen, zaken moeten op elkaar afgestemd en verder geregeld worden.

74 Tenuitvoerlegging van alle titels geconcentreerd bij de gerechtsdeurwaarder betekent in de praktijk dat dit werk op een efficiënte en effectieve manier kan worden gedaan.

75 Dat sluit ook aan bij de in december 2009 door de Europese Commissie voor de efficiëntie in justitie (CEPEJ) aangenomen "Richtlijnen voor een betere toepassing van de bestaande aanbevelingen van de Raad van Europa voor de tenuitvoerlegging". Met name waar het gaat over de inrichting en uitvoering van de tenuitvoerlegging door, zoals de CEPEJ dat omschrijft, professionele uitvoeringsambtenaren.

76 Het betekent ook dat op een adequate en juiste wijze uitvoering kan worden gegeven aan de uitgangspunten die zijn opgenomen in de eerste contouren van de Rijksincassovisie.

B. Positionering stakeholders

B.1 SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

77 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ziet voordelen in het plan van Deurwaardersbelangen.Nu. Het voorstel past uitstekend in de rijksincassovisie waarin als uitgangspunt is geformuleerd dat de inning met betrekking tot één burger zo veel mogelijk in één hand moet liggen, zodat de inning zo persoonsgericht mogelijk kan plaatsvinden. SZW ziet bovendien dat de gerechtsdeurwaarders al veel verder zijn met persoonsgerichte aanpak dan de overheid (door aansluiting op beslagregister en VISH).

78 Een ander voordeel van gerechtsdeurwaarders ten opzichte van belastingdeurwaarders is de mate van toezicht op gerechtsdeurwaarders. Dit is aanzienlijk beter geregeld dan bij belastingdeurwaarders en de zorgvuldigheid in het proces lijkt dan ook groter bij gerechtsdeurwaarders dan bij belastingdeurwaarders.

79 SZW ziet wel een risico voor het plan in gegevensdeling. De belastingdienst is bijzonder terughoudend gegevens over burgers met derden te delen, zo ook met gerechtsdeurwaarders. Dit zou voor de belastingdienst wel eens een belangrijk argument kunnen zijn om tegen het plan van Deurwaardersbelangen.Nu in te brengen. Een ander risico is dat als de exclusieve executiebevoegdheid betekent dat ook de speciale inningsmogelijkheden (loonbeslag en bronheffing bijvoorbeeld) verdwijnen dit verlies betekent van zeer effectieve inningsmethoden. Deze mogelijkheden zal de staat daarom niet zomaar loslaten. Een laatste risico voor het plan is dat de inningskosten voor schuldenaars nu relatief laag zijn en dat die met de tarieven van gerechtsdeurwaarders een stuk hoger komen te liggen. Dit zou weer een argument vanuit de schuldhulpverlening kunnen zijn om niet achter exclusieve executiebevoegdheid te gaan staan.

80 SZW is een voorstander van uitvoering van het plan van Deurwaardersbelangen.Nu, maar tekent daarbij wel aan dat SZW geen formele macht heeft op dit dossier. Uiteindelijk ligt die bij de ministeries van VenJ en Financiën. Hier zou een motor gevonden moeten worden die de verandering kan aanzwengelen. Die motor is niet nu al heel duidelijk ergens aanwezig.

B.2 NVVK (Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren)

81 De NVVK is positief over het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu omdat dit kan bijdragen aan persoonsgericht innen. Door alles in één hand te leggen kan een totaaloverzicht worden verkregen van alle openstaande schulden, de private en de publieke. Het beslagregister zoals deze nu bestaat, waarin alleen private schuldeisers zijn opgenomen, volstaat onvoldoende. Een totaaloverzicht is nodig om tot afstemming te komen met als uitgangspunt het bestaansminimum van de schuldenaar te garanderen.

82 Belangrijke voorwaarde is volgens de NVVK wel om ook te komen tot één systematiek voor het vorderen van schulden. Ze pleiten dan ook voor het afschaffen van bijzondere regelingen die de overheid inzet bij het innen van belastingsschulden zoals verrekeningen op inkomensondersteunende maatregelen. Dit maakt dat schuldenaars vaak onder het bestaansminimum terechtkomen. Een heldere berekening van de beslagvrije voet is noodzakelijk om het bestaansminimum te garanderen.

83 Een ander voordeel is dat gerechtsdeurwaarders onder toezicht van de tuchtkamer staan, terwijl het toezicht op belastingdeurwaarders beperkt is. Dit maakt dat het werk van de gerechtsdeurwaarders mogelijk zorgvuldiger is.

84 De NVVK ziet ook enkele risico's in het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. Het voornaamste is dat het verdienmodel van gerechtsdeurwaarders niet centraal mag staan bij het innen van belastinggelden. Bovendien mogen de mogelijke extra kosten niet op de schuldenaar worden verhaald. Tot slot zijn een sterke informatiepositie en goede relatie met de opdrachtgever cruciaal. De gerechtsdeurwaarder moet te allen tijde op de hoogte zijn van bijvoorbeeld kwijtscheldingen, zodat de burger altijd op de hoogte is van al dan niet openstaande schulden.

B.3 BSGR (Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland)

85 Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland is met name vanuit maatschappelijk oogpunt positief over het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. Het kan bijdragen aan persoonsgericht innen en dat is wenselijk volgens BSGR. Door alles in één hand te leggen is er een totaaloverzicht van schulden. Dit is nodig om kwijtscheldingen en ook de beslagvrije voet goed in te kunnen schatten.

86 Daarnaast is het mogelijk ook interessant voor de eigen organisatie. Momenteel wordt het proces al deels uitbesteed aan een commerciële partij, omdat het te duur is voor de eigen belastingdeurwaarders om langs de deuren te gaan. De verwachting is verder dat de eigen belastingdeurwaarders in de komende jaren door natuurlijk verloop zullen afvloeien.

B.4 SNG (Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders)

87 De SNG verwacht dat het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu op landelijk niveau niet haalbaar is. De belastingdienst zal deze taak niet uit handen geven. Op lokaal niveau kunnen gerechtsdeurwaarders mogelijk wel efficiënter innen dan gemeenten zelf omdat het ondernemers zijn. Echter, twee grote incassobureaus bedienen deze markt al grotendeels. Door de schaalgrootte kunnen ze dit ook efficiënt doen, gerechtsdeurwaarders kunnen moeilijk met hen concurreren vanwege hun hogere tarief.

88 De processen van belasting en gerechtsdeurwaarders verschillen van elkaar. De vraag is wat de meerwaarde is van de hoger opgeleide gerechtsdeurwaarder in het relatief eenvoudige proces van overheidsvorderingen. Verder hebben belastingdeurwaarders allerlei tolerantie mogelijkheden waarbij de burger centraal staat. Terwijl bij de gerechtsdeurwaarder als ondernemer het ophalen van het geld centraal staat.

89 De SNG beheert het beslagregister en verzorgt de gegevensuitwisseling tussen deurwaarders, de gerechtelijke macht en de buitenwereld. Ze voorzien dat ICT in de toekomst een belangrijk deel van het werk van deurwaarders kan gaan overnemen. De invulling van de rol van deurwaarders wordt dan mogelijk meer die van sociaaljuridische ondersteuning.

B.5 LVLB (Landelijke Vereniging Lokale Belastingen)

90 De trend in de lokale belastinginning is dat er steeds meer samengewerkt wordt in belastingsamenwerkingen. Op termijn denken zij dat alleen de hele grote gemeenten nog zelfstandig opereren bij het heffen en innen van belastingen. Met de vorming van samenwerkingen is vaak ook een verkleining van het aantal belastingdeurwaarders mogelijk. De vraag naar belastingdeurwaarders is aanzienlijk afgenomen door de invoering van het schriftelijk dwangbevel en de vereenvoudigde beslagmogelijkheden. Hierdoor wordt de meerderheid van de dossiers volledig administratief afgedaan. Voor kleine gemeenten is het daardoor niet rendabel meer zelf een belastingdeurwaarder in dienst te hebben. Belastingsamenwerkingen kunnen af met één tot enkele belastingdeurwaarders voor het gehele gebied.

91 Voor ondersteuning van de inning van lokale belastingen zijn enkele softwarepakketten beschikbaar. Dit zijn belastingpakketten die het gehele proces van heffen tot innen en invorderen ondersteunen. De software maakt ook profielen van schuldenaren op basis van historisch betaalgedrag en gegevens die geautomatiseerd uit andere bronnen worden verkregen. Doordat het pakket alle schakels in het heffings- en inningsproces integreert worden mutaties in de situatie van de belastingplichtige meteen overal verwerkt. Zo kan een verhuizing effect hebben op de hoogte van een heffing en daarmee op de hoogte van een vordering. Dit wordt allemaal automatisch bijgewerkt. Vereenvoudigde beslagmogelijkheden, zoals het loonbeslag worden ook door de softwarepakketten voorbereid.

92 De LVLB ziet weinig duidelijke kansen in de exclusieve executiebevoegdheid voor gerechtsdeurwaarders. Voor lokale belastingen zijn door het schriftelijk te betekenen dwangbevel en het gebruik van loonbeslag steeds minder belastingdeurwaarders nodig. De huisbezoeken zijn dan ook steeds minder nodig om verhaal te halen en belastingdeurwaarders hebben steeds meer als functie om 'ogen en oren' van de organisatie te zijn en vervullen soms ook een signalerende rol richting andere diensten van de gemeenten. Er zijn op sommige plekken dan ook ideeën om werk van de belastingdeurwaarders te combineren met huisbezoeken van de sociale dienst.

93 De verwachting van de LVLB is ook niet dat de kosten veel lager zullen liggen bij uitvoering door gerechtsdeurwaarders; de kosten zijn al enorm geslonken. Bovendien is voor inning van lokale belastingen geen hoog opgeleide belastingdeurwaarder nodig; het gaat tegenwoordig meer om (sociale) vaardigheden, dan om juridische kennis bij de huisbezoeken. Voor de belastingsamenwerkingen is de schaal groot genoeg om eigen belastingdeurwaarders aan te houden, maar kleinere gemeenten die niet bij een samenwerking zijn aangesloten besteden de deurwaarderswerkzaamheden uit.

94 Samenwerkingsverbanden hebben soms ook de deurwaarderswerkzaamheden uitbesteed, maar dat is geen doorzettende trend. Eerder wordt er momenteel voor gekozen belastingdeurwaarderstaken weer in eigen beheer te nemen, juist omdat men erachter komt dat veel administratief wordt afgehandeld en dat dit ook prima kan met de eigen softwarepakketten.

95 LVLB ziet enkele potentiële bedreigingen in de exclusieve executiebevoegdheid. Ten eerste verkrijgen gemeenten veel persoonsinformatie met het doel te gebruiken voor inning van belasting. Het is een risico deze gegevens te delen met derden. Ten tweede ziet de LVLB dat gemeenten er alles aan doen de kosten

voor schuldenaren zo laag te houden, terwijl het verdienmodel van gerechtsdeurwaarders, waarbij per handeling een prijs gerekend wordt, daarmee niet per se te verenigen is. Ten slotte denkt de LVLB dat het introduceren van een extra schakel de efficiëntie vermindert. Er moet toch communicatie plaatsvinden tussen gemeenten en de gerechtsdeurwaarders, waar dat nu allemaal via interne systemen verloopt. Dit vergroot de complexiteit en de kans op fouten.

B.6 KBvG (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders)

96 De KBvG ziet dat er wat moet gebeuren om het beroep gerechtsdeurwaarder levend te houden, maar ziet weinig heil in het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu. De KBvG verwacht dat het exclusieve uit het voorstel van Deurwaardersbelangen.Nu weerstand gaat oproepen bij incassobureaus, die een deel van de inning van lokale belastingen doen. Zij zouden een deel van hun markt verloren zien gaan en het is goed mogelijk dat zij gaan ageren tegen het recht van gerechtsdeurwaarders om zich op de incassomarkt te begeven. Daarom valt er in de ogen van de KBvG veel meer te verliezen in de incassomarkt dan te winnen in de deurwaardersmarkt met dit voorstel. Er zit in de ogen van de KBvG vooral toekomst in het uitbreiden richting incasso: wanneer de incasso en het gerechtelijk traject door één kantoor kan worden gedaan kan geld verdiend worden.

97 Verder verwacht de KBvG dat het niet zal lukken om een overtuigende businesscase te maken. De apparaatskosten van belastingdienst en lokale overheden zijn niet duidelijk en de kostprijzen voor handelingen, zoals het betekenen van een dwangbevel, zijn niet kostendekkend voor het hele apparaat. Een deel van de kosten voor inning wordt nu dus op de samenleving afgewenteld. De vraag is hoe dit zou moeten worden geregeld als gerechtsdeurwaarders ingehuurd worden.

98 De KBvG schat ook in dat het plan bij de belastingdienst en het ministerie van Veiligheid en Justitie op weinig steun kan rekenen. De belastingdienst heeft in de afgelopen jaren intensief in de eigen ICT geïnvesteerd en op het ministerie van V&J zien ze niet echt een probleem waarvoor dit een oplossing zou kunnen zijn.

B.7 AVB (Algemene Vereniging Belastingdeurwaarders)

99 De AVB vertegenwoordigt met name de belastingdeurwaarders van de Belastingdienst. De AVB ziet dat er in de uitvoering van het werk van de belastingdeurwaarders van de Belastingdienst nog wel ruimte is voor verbetering van de efficiëntie, bijvoorbeeld in de logistiek rond huisbezoeken of informatievoorziening met apps ter plekke. De AVB is echter ook van mening dat de Belastingdienst zelf een voldoende schaalgrootte heeft om deze verbeteringen op eigen kracht door te voeren. Daar is volgens de AVB geen exclusieve executiebevoegdheid voor nodig.

100 De betere opleiding van gerechtsdeurwaarders ziet de AVB niet als voordeel. Zij zien dat belastingdeurwaarders juist steeds meer vaardigheden moeten aanspreken. De AVB verwacht niet dat gerechtsdeurwaarders op het gebied van vaardigheden beter gekwalificeerd zijn dan belastingdeurwaarders.

101 Het voornaamste bezwaar dat de AVB heeft tegen exclusieve executiebevoegdheid is dat inning van privaatrechtelijke vorderingen en belastingvorderingen vermengd worden. De Belastingdienst beschikt over veel gevoelige informatie, waaronder van de FIOD en Justitie. Het is in de ogen van de AVB niet de bedoeling dat deze informatie bij commerciële organisaties terechtkomt.

102 Een tweede risico dat de AVB ziet, is dat met exclusieve executiebevoegdheid de lijnen langer worden, waar soms snel actie nodig is om bijvoorbeeld een beslag op goederen te voorkomen. De Belastingdienst blinkt niet uit in bereikbaarheid voor externen. Hier hebben belastingdeurwaarders in dienst van de Belastingdienst geen last van; zij bellen gemakkelijk met een collega.

103 Ten slotte ziet de AVB het risico dat gerechtsdeurwaarders niet zo geneigd zullen zijn bij te dragen aan de bredere handhavingsrol die belastingdeurwaarders hebben, omdat gerechtsdeurwaarders voor hun inkomsten afhankelijk zijn van uitvoering van acties. Zo is er deelname aan verkeersacties, waar het voornaamste doel is de zichtbaarheid van de Belastingdienst via de aanwezigheid van belastingdeurwaarders te vergroten. Eigen personeel doet hieraan mee, maar de AVB betwijfelt of een gerechtsdeurwaarder dat ook zou doen.

B.8 De Belastingdienst

104 De belastingdienst ziet het innen van vorderingen als een kerntaak die integraal verbonden is met de handhaving en daarom door de Belastingdienst zelf moet worden uitgevoerd. De belastingdienst heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in een monitorsysteem voor de debiteuren. Hierin komt financiële informatie over debiteuren geautomatiseerd bij elkaar, zodat automatisch duidelijk wordt wanneer een beslag mogelijk is. De invorderaars maken op basis hiervan een beslagopdracht die door de belastingdeurwaarders wordt uitgevoerd. Door de automatisering en de uitstekende informatiepositie van de belastingdienst is dit een efficiënt proces. De voorbereiding van het beslag wordt niet door de belastingdeurwaarder gedaan; deze voert het beslag slechts uit. Volgens de belastingdienst kan het werk van de belastingdeurwaarder wellicht nog efficiënter worden uitgevoerd, maar door de schaalgrootte kan de belastingdienst daarin zelf slagen maken en is uitbesteding richting gerechtsdeurwaarders daarvoor niet nodig. Uit de pilot OEI is bovendien niet gebleken dat gerechtsdeurwaarders meer vorderingen innen dan belastingdeurwaarders, dus dat is voor de belastingdienst geen overweging.

105 De belastingdienst erkent dat gerechtsdeurwaarders beter opgeleid zijn dan belastingdeurwaarders (op mbo-niveau). Dit vindt de belastingdienst eerder een knelpunt dan een kans. Voor de taken van de belastingdeurwaarder is immers slechts weinig juridische kennis nodig (die is wel nodig bij de voorbereiding van een beslag, maar dat wordt door de invorderaars gedaan). De verwachting is dan ook dat gerechtsdeurwaarders overgekwalificeerd zijn en daarmee mogelijk ook duurder dan de huidige belastingdeurwaarders.

106 De grootste bedreiging die de belastingdienst ziet in het plan van Deurwaardersbelangen. Nu is dat overheidsinformatie die nodig is voor de invordering van belastingschulden verstrekt zou worden aan gerechtsdeurwaarders die ook werkzaam zijn voor private schuldeisers. Deze vermenging is onwenselijk en de huidige scheiding van functies borgt beter dat informatie niet voor de verkeerde doeleinden wordt gebruikt dan wanneer gerechtsdeurwaarders ook betrokken zouden zijn bij invordering van belastingschulden.

107 Ten slotte verwacht de belastingdienst dat in de toekomst nog meer dan nu digitaal kan worden afgehandeld in het invorderingsproces. Dit betekent dat er minder belastingdeurwaarders nodig zullen zijn in de toekomst en dat de rol verandert. De belastingdeurwaarder zal nog meer het maatwerk gaan doen, terwijl de bulk digitaal wordt afgehandeld. De belastingdeurwaarder zal daarmee nog meer een sociale functie krijgen dan die nu al heeft.

B.9 VenJ (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

108 Het ministerie van VenJ stelt voorop dat zij geen direct belang voor zichzelf ziet bij exclusieve executiebevoegdheid. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de huidige praktijk onwenselijke resultaten opleveren voor de rechtsstaat en het is daarmee vooral een onderwerp voor Financiën. VenJ zal nergens voor gaan liggen, maar ziet zichzelf dit thema niet aanzwengelen.

109 Het ministerie van VenJ erkent dat gerechtsdeurwaarders een bijzondere positie innemen doordat zij onafhankelijk zijn van zowel debiteur als crediteur. Er bestaat ook stevig toezicht op de onafhankelijke rol en gerechtsdeurwaarders zijn aan het tuchtrecht verbonden. Deze waarborgen zijn uniek voor de gerechtsdeurwaarders en ze gelden niet voor belastingdeurwaarders. Belastingdeurwaarders staan in een hiërarchische verhouding met hun opdrachtgever, de Belastingdienst, en daardoor zijn ze niet onafhankelijk. Zo bezien zou het zuiverder zijn als gerechtsdeurwaarders ook belastingschulden zouden innen. VenJ heeft overigens nooit een indicatie gehad dat het ontbreken van onafhankelijkheid van belastingdeurwaarders leidt tot problemen waarbij debiteuren gedupeerd worden. Daarom ziet VenJ hierin niet een dwingende noodzaak tot exclusieve executiebevoegdheid, maar eerder een mooie bijvangst.

110 Dat het belang van debiteuren beter gediend is als alle inning van vorderingen door gerechtsdeurwaarders wordt gedaan lijkt VenJ een sterk argument dat past in de lobby van bijvoorbeeld de schuldhulpverlening. De verwachting is dat de politiek ook wel gevoelig is voor dergelijke argumenten.

111 Het financiële argument voor exclusieve executiebevoegdheid lijkt VenJ erg sterk, zeker nu in België gebleken is dat uitbesteding van de inning van belastingschulden voor een aanzienlijk beter resultaat heeft geleid. VenJ ziet echter ook dat het argument van de Belastingdienst dat innen van vorderingen een integraal onderdeel van de eigen taken vormt steekhoudend is. VenJ denkt dan ook dat uitbesteding van bepaalde taken meer kans maakt dan een verschuiving van bevoegdheden.

112 Al met al denkt VenJ dat er maar weinig kans van slagen is de bevoegdheden bij de Belastingdienst weg te nemen en dat dit sowieso een 'lange weg omhoog' zal zijn. De Belastingdienst zal immers haar bevoegdheden wel blijven verdedigen. VenJ denkt dat het meer zin heeft te kijken hoe de gerechtsdeurwaarders meer kans kunnen maken bij uitbesteding van werk door de Belastingdienst. Hierin denkt VenJ dat gerechtsdeurwaarders een voordeel hebben ten opzichte van incassobureaus, omdat de overheid zou moeten streven naar maatschappelijk verantwoorde inning en dat dat beter geborgd is bij het ambt van gerechtsdeurwaarders dan bij incassobureaus die aan geen enkele standaard gebonden zijn. Kennelijk ziet de Belastingdienst dat nu nog niet zo, maar hier zouden de gerechtsdeurwaarders wel aandacht voor kunnen vragen.

B.10 Financiën

113 Financiën vindt dat op grond van het compliancebeleid de totale klantbehandeling in handen moet zijn van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de inning van schulden. Niettemin wordt het wel mogelijk geacht de inning van bepaalde kleine schulden zoals de motorrijtuigenbelasting, restbedragen met betrekking tot toeslagvoorschotten en kleine vorderingen inkomstenbelasting van particulieren, waarbij de relatie tussen heffing en inning in termen van toezicht minder aanwezig is, uit te besteden. De pilot OEI heeft volgens Financiën laten zien dat door de belastingdienst afgeschreven schulden nog altijd geïnd kunnen worden. Bovendien past uitbesteding, waar mogelijk, in de ontwikkeling van een krimpende overheid.

114 Het delen van informatie met externe partijen hoeft volgens Financiën geen probleem te vormen. Er moeten goede afspraken over geheimhouding worden gemaakt om de privacy te waarborgen, maar dat valt in de praktijk wel te organiseren.

115 Persoonsgericht innen van schulden vindt Financiën ook een belangrijk thema. Financiën merkt echter ook op dat exclusieve executiebevoegdheid weinig toevoegt aan aansluiting op het beslagregister. Met een goed gevuld beslagregister kan immers ook het complete beeld rondom een schuldenaar worden gevormd. Bovendien zijn belastingdeurwaarders niet betrokken bij de vereenvoudigde beslagvormen. Dit zijn juist de beslagvormen die het meest worden toegepast. De informatie over loonbeslag en dergelijke komen dus met exclusieve executiebevoegdheid niet automatisch op de juiste plek terecht. Het beslagregister zou deze informatie wel moeten gaan bevatten in de toekomst.