

Vergaderjaar 2013–2014

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 205

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2014

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer van 27 maart 2014, geef ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een nadere reactie op de conclusies van het rapport «De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd». Dit rapport hebben wij met een eerdere reactie aan u toegezonden bij brief van 18 maart 2014 (Kamerstuk 29 279, nr. 194).

Inleiding: de onderzoeksvragen

De onderzoekers hebben hun bevindingen gepresenteerd aan de hand van vier onderzoeksvragen aan de hand waarvan zij de werking van titel 4.4 Awb in de rechtspraktijk hebben geëvalueerd. Deze onderzoeksvragen luiden als volgt:

- a. Hoe werken de bepalingen van titel 4.4 van de Awb in de praktijk en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
- b. Voldoet titel 4.4 Awb daarmee aan de bij de totstandkoming van deze titel in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen?
- c. Welke gevolgen heeft titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van berokkenen, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?
- d. Is de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, toegenomen?

Bevindingen en appreciatie

In het hierna volgende zullen de bevindingen per vraag kort worden weergegeven en zal een nadere reactie worden gegeven op de bevindingen. In het concluderende hoofdstuk hebben de onderzoekers de eerste twee onderzoeksvragen tezamen behandeld. Daarom zullen ook in deze nadere reactie de eerste twee vragen tezamen worden behandeld.

Ad a en b.

De onderzoekers hebben wetgeving, literatuur en jurisprudentie over bestuursrechtelijke geldschulden in kaart gebracht en zes casestudies gedaan, waarin de bijzondere wetgeving en de uitvoeringspraktijk op verschillende rechtsgebieden gedetailleerd is onderzocht en beschreven. In dat kader zijn er ook interviews afgenomen bij de onderzochte uitvoeringsorganisaties en met bestuursrechters, civiele rechters, deurwaarders en rechtshulpverleners. De resultaten van het onderzoek zijn tevens voorgelegd aan een focusgroep.

De onderzoekers hebben erop gewezen dat de geldschuldentitel niet op alle bestuursrechtelijke geldschulden wordt toegepast. Naar hun oordeel doet dit afbreuk aan de uniformiteit en de eenvoudige toepasbaarheid van de geldschuldentitel.

Inderdaad leent de geldschuldentitel zich ervoor breed te worden toegepast. De Aanpassingswet vierde tranche Awb (Stb. 2009, 265) heeft ertoe geleid dat er een eind is gekomen aan de voor de invoering van deze titel bestaande situatie dat er tientallen bestuursrechtelijke wetten bestonden die een regeling over geldschulden, en in het bijzonder over de invordering, bevatten. De meest uitgebreide regeling was overigens ook toen al de Invorderingswet 1990, die een gedetailleerde regeling bevat van de betaling en invordering van belastingen. Zoals aangegeven in de brief van 18 maart jl., ging het uniformeringsstreven van de wetgever destijds echter niet zover dat een algemeen toepasselijke regeling voor alle bestuursrechtelijke geldschulden werd beoogd. In het belastingrecht bijvoorbeeld was en is behoefte aan de gedetailleerdheid die de Invorderingswet 1990 biedt.

Het voorgaande neemt niet weg dat het streven naar een grotere eenvoud en uniformiteit van belang blijft. In verband daarmee is in de eerste plaats de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: WAHV) van belang. De invorderingssystematiek van deze wet is specifiek toegesneden op de invordering van verkeersboetes door het Centraal Justitieel Incassobureau. Bij de totstandkoming van de Aanpassingswet vierde tranche Awb is er bewust van afgezien de WAHV aan te passen. De reden daarvoor was dat bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330) was aangekondigd dat op middellange termijn zou worden bezien of het mogelijk is om de WAHV onder (een variant op) het regime van de OM-afdoening te brengen en aldus te doen terugkeren in het strafrecht (Kamerstuk 29 849, nr. 17, p. 28). Gelet hierop werd het niet doelmatig geacht om voor de tussenliggende periode een ingrijpende aanpassing door te voeren omdat aanpassing van de WAHV ook ingrijpende gevolgen zou hebben voor de uitvoeringspraktijk van het CJIB (Kamerstuk 31 124, nr. 3, p. 77). De vraag of het mogelijk is de WAHV onder (een variant op) het regime van de OM-afdoening te brengen, zal worden onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wet OM-afdoening.

Een tweede punt van belang is dat de onderzoekers hebben geconcludeerd dat de praktijk de bepalingen van titel 4.4 op zichzelf als duidelijk en goed toepasbaar beoordeelt, maar dat het nog wel schort aan *bekendheid* met de regeling en de rechtspraak daarover. Naar aanleiding van deze conclusie hebben wij bezien op welke wijze de bekendheid van de regeling voor de praktijk kan worden vergroot. In samenspraak met het kenniscentrum «Prettig contact met de overheid» van het Ministerie van BZK, dat beoogt een goed en slagvaardig openbaar bestuur te bevorderen en het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken, wordt thans verkend welke maatregelen kunnen worden getroffen om de bekendheid

te vergroten en om met name bestuursorganen meer handelingsperspectieven te bieden met betrekking tot de geldschuldentitel.

Op enkele punten brengt overigens de keuze van de wetgever voor een heel breed toepassingsbereik met zich mee dat in specifieke gevallen nadere voorzieningen in een bijzondere wet nodig zijn. Een aantal bepalingen van vooral de eerste afdeling van titel 4.4 Awb maken het daarom mogelijk dat de wetgever in een bijzondere wet een bijzondere of nadere voorziening treft indien daaraan behoefte is. Het kan daarbij gaan om voorzieningen die niet zo algemeen zijn dat ze in de Algemene wet bestuursrecht voor alle bestuursrechtelijke geldschulden geregeld zouden moeten worden, maar om voorzieningen die voor een bepaald rechtsgebied zeker niet mogen ontbreken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de betalingstermijn. In artikel 4:87 is bepaald dat die termijn zes weken bedraagt, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift een andere termijn is vastgesteld. Voor de termijn van zes weken is blijkens de parlementaire geschiedenis gekozen omdat deze aansluit bij de bezwaar- en beroepstermijn. Dit moest voorkomen dat mensen zich vergissen in de termijn bij het betalen of bij het instellen van bezwaar of beroep; de termijn is immers gelijk (Kamerstuk 29 702, nr. 3, p. 34). In bepaalde gevallen ligt een termijn van zes weken echter niet in de rede. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als uit een wet volgt dat pas vanaf een bepaalde datum aanspraak bestaat op geld (zoals bij de AOW) of bij de betaling van lonen en uitkeringen (die worden uiterlijk betaald op de laatste dag waarop het loon of de uitkering betrekking heeft).

Voorts geven de onderzoekers een aantal meer technische suggesties voor verbetering van de geldschuldentitel. De suggestie om in de Awb te regelen dat bevoorschotting kan worden stopgezet nemen wij graag over. Ook zijn wij voornemens de gesignaleerde problematiek rond de (tijdige) inning van verbeurde dwangsommen op te lossen. Dit betreft in het bijzonder de positie van derden in relatie tot de verjaring. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal dit jaar in consultatie worden gegeven.

Van een algemene regeling in de geldschuldentitel van de Awb op grond waarvan er door bestuursorganen rente kan worden gevorderd over de periode dat onverschuldigd betaalde gelden onterecht bij de burger hebben berust, zijn wij geen voorstander. De bepalingen over het vorderen van rente in titel 4.4 hebben geen betrekking op de vraag of een bestuursorgaan rechtsgeldig een verplichting tot betaling van die rente kan vaststellen indien iemand, naar later blijkt, ten onrechte over een bepaald bedrag heeft kunnen beschikken. Bovendien komt onverschuldigde betaling in verschillende gedaanten voor terwijl een algemene regel dat rente verschuldigd is over de termijn dat iemand ten onrechte over een bedrag heeft kunnen beschikken, niet in alle gevallen passend zou zijn (gedacht kan worden aan de situatie dat de overheid abusievelijk (teveel) heeft betaald). De beslissing om al dan niet te regelen dat rente kan worden gevorderd in geval er onverschuldigd is betaald aan een burger, dient op het desbetreffende beleidsterrein door de bijzondere wetgever te worden genomen. De algemene regeling in de Awb heeft slechts betrekking op de rente die de schuldenaar verschuldigd is indien hij een geldschuld niet op tijd heeft betaald.

De suggesties van de onderzoekers om de verrekeningsbevoegdheden van bestuursorganen te verruimen en om in de wet meer materiële regels te geven omtrent de invulling van de bevoegdheid om uitstel van betaling te geven of geldschulden kwijt te schelden, nemen wij niet over. De onderzoekers wijzen zelf reeds op het probleem dat bestuursorganen elkaar soms «in de weg lopen» door te verrekenen. Verrekening door een bestuursorgaan leidt tot wijziging van de draagkracht van de burger. Als

een betalingsregeling met een ander bestuursorgaan echter is gebaseerd op de draagkracht van de burger voordat er werd verrekend, komt de burger door de verrekening (opnieuw) in de problemen. Mogelijk wordt zelfs de beslagvrije voet, dat wil zeggen het deel van het inkomen dat de schuldenaar mag behouden voor de betaling zijn levensonderhoud en vaste lasten, niet gerespecteerd, hetgeen onwenselijk is. Daarnaast zou een ruime regeling van verrekeningsbevoegdheden in de Awb tot nieuwe problemen aanleiding geven. Het is mij bekend dat bestuursorganen die verschillende regelingen uitvoeren, tussen die verschillende regelingen willen kunnen verrekenen. De vraag rijst dan echter aan welke schuld een betaling moet worden toegerekend. Zeker als een bestuursorgaan ook voor andere bestuursorganen int, kan dit leiden tot de vraag wiens vordering uiteindelijk wordt voldaan en wie met een oninbare vordering blijft zitten. In het kader van het project Clustering Rijksincasso (onderdeel van de Hervormingsagenda Rijksdienst) wordt overigens aandacht besteed aan dit onderwerp.

De invulling van de bevoegdheid om uitstel van betaling te verlenen, kan naar ons oordeel het best gestalte krijgen in de vorm van een ministeriële regeling (zoals de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen op het terrein van het sociale zekerheidsrecht) of in beleidsregels van het bevoegde bestuursorgaan en dus niet in een algemene regeling in de Awb. De aard van de bestuursrechtelijke geldschuld speelt daarbij immers een rol, evenals specifieke omstandigheden van de schuldenaar. Met de onderzoekers zijn wij van mening dat de beleidsregels die de ontvanger heeft neergelegd in de Leidraad invordering 2008, bestuursorganen die overwogen beleidsregels op te stellen goede inspiratie kunnen bieden.

Ad c. Rechtsbescherming

Een belangrijk aspect bij de invordering van geldschulden is de rechtsbescherming. Om efficiëncyredenen is in de geldschuldentitel gekozen voor concentratie van bezwaren en beroepen: het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een beschikking waarbij de verplichting tot betaling is vastgesteld, heeft mede betrekking op latere bijkomende beschikkingen (zoals een beschikking omtrent verrekening of bevoorschotting) voor zover de belanghebbende deze betwist. Daarnaast volgt uit de geldschuldentitel dat een dwangbevel een besluit is waartegen rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter. De tot dan toe bestaande mogelijkheid om een verzetsprocedure te starten bij de civiele rechter tegen een dwangbevel, is met de inwerkingtreding van de geldschuldentitel komen te vervallen. In het onderzoek is gezien welke gevolgen deze beide maatregelen hebben gehad voor de rechtsbescherming van de burger.

De beide maatregelen zijn positief gewaardeerd. Concentratie van bezwaar en beroep scheelt de belanghebbende tijd omdat hij niet opnieuw een bestuurlijke voorprocedure hoeft te doorlopen, is duidelijk omdat hij niet tegelijkertijd bij verschillende instanties hoeft te procederen en scheelt kosten omdat er slechts eenmaal griffierecht is verschuldigd. Wel wijzen de onderzoekers erop dat het nuttig zou kunnen zijn meer duidelijkheid te verschaffen over wanneer er sprake is van het «betwisten van een beschikking» en om een bestuursorgaan te verplichten de rechter in voorkomende gevallen te informeren als zij bijkomende beschikkingen nemen. Deze onderwerpen worden betrokken bij de hiervoor genoemde verkenning die momenteel plaatsvindt met het kenniscentrum «Prettig contact met de overheid».

Ad d. Administratieve lasten

De Eerste Kamer heeft gevraagd om bij de evaluatie aandacht te besteden aan de vraag of de toename van het aantal beslismomenten dat de geldschuldentitel kent, een toename van de administratieve lasten van de burger betekent. In de brief van 18 maart is ingegaan op de conclusies uit het evaluatieonderzoek met betrekking tot de administratieve lasten. De onderzoekers hebben te dien aanzien geconcludeerd dat er voor burgers niet zoveel lijkt te zijn veranderd door de invoering van titel 4.4 Awb. De directe kosten die gepaard gaan met de afwikkeling van een betalingsbeschikking en het invorderingsproces zijn niet gewijzigd en titel 4.4 Awb heeft evenmin geleid tot een toe- of afname van informatieverplichtingen. Voor bestuursorganen hebben de onderzoekers geconcludeerd dat de verwachting van de regering dat de toename van het aantal beslismomenten niet tot noemenswaardige extra lastendruk zou leiden, lijkt te zijn uitgekomen. Ook van een verschuiving van lasten van deurwaarders naar bestuursorganen lijkt nauwelijks sprake te zijn geweest.

Uitleiding

In hun slotbalans concluderen de onderzoekers:

Heeft de invoering van titel 4.4 Awb al met al gebracht wat de betrokkenen ervan hoopten en verwachtten? Zoals zo vaak moet het antwoord luiden: gedeeltelijk. Waar de rechtsbescherming van burgers (in elk geval op papier) is verbeterd door het verdwijnen van «de knip» tussen het beroep bij de bestuursrechter en het verzet bij de burgerlijke rechter, is het streven naar één, uniforme regeling maar zeer ten dele succesvol geweest. Het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering, alsmede de vele afwijkingen in bijzondere wetten doen afbreuk aan die uniformiteit en relativeren de beoogde eenvoudige toepasbaarheid van de – op zichzelf als duidelijk ervaren – geldschuldentitel. In het streven naar eenvoud en uniformiteit is nog wel wat terrein te winnen.

Hierboven heb ik een aantal voorstellen gedaan om de eenvoud en uniformiteit die met de geldschuldentitel wordt nagestreefd, in sterkere mate te bereiken dan tot nu toe volgens het onderzoek het geval is geweest. Die voorstellen hebben aan de ene kant betrekking op wijziging van de wettelijke regeling om knelpunten op te lossen en de helderheid te vergroten. Aan de andere kant betreffen de voorstellen het verbeteren van de uitvoeringspraktijk en van de informatievoorziening aan burgers. De onderzoekers hebben er met recht op gewezen dat juist hier nog veel te winnen valt. Ook de ervaringen met het project *Prettig contact met de overheid* hebben aangetoond dat de wijze van uitvoering voor het bereiken van de doelstellingen van de wetgever evenzeer van belang is als de tekst van de wet zelf.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten