

Voorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht wenselijk is in die wet enkele wijzigingen van technische aard aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4:96 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Na het eerste lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De verplichting tot betaling van een voorschot wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan aan de wederpartij schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden dat er grond bestaat om toepassing te geven aan het eerste lid, aanhef en onder a of b, tot en met de dag waarop de beschikking omtrent intrekking of wijziging is bekendgemaakt of de dag waarop sedert de kennisgeving van het ernstige vermoeden dertien weken zijn verstreken.

B

Artikel 5:35 komt te luiden:

Artikel 5:35

In afwijking van artikel 4:104, eerste lid, verjaart de rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

C

Aan artikel 5:37 worden drie leden toegevoegd, luidende:

4. Een beschikking tot invordering stuit de verjaring.

5. Indien op de dag waarop de rechtsvordering verjaart een verzoek als bedoeld in het tweede lid aanhangig is, wordt de verjaringstermijn verlengd tot onherroepelijk op het verzoek is beslist.

6. Indien op de dag waarop de rechtsvordering verjaart bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is tegen de afwijzing van een verzoek als bedoeld in het tweede lid of tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op een dergelijk verzoek, wordt de verjaringstermijn verlengd tot:

- a. de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van beroep ongebruikt is verstreken,
- b. onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist, of
- c. het bestuursorgaan alsnog een besluit omtrent invordering heeft genomen.

Artikel II

Op een beschikking tot invordering van een dwangsom die is gegeven voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.

Artikel III

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

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Voorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het rapport «De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd». Dit rapport is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie geschreven door een onderzoeksteam van de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht.¹ De directe aanleiding voor die opdracht was de toezegging aan de Eerste Kamer bij de behandeling van de Vierde tranche van de Awb en de Aanpassingswet Vierde tranche Awb dat de geldschuldentitel zou worden geëvalueerd.² De maatregelen die in dit voorstel zijn opgenomen zijn aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2014.³

Uit de bevindingen van de onderzoekers volgt dat de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling ertoe heeft geleid dat de rechtsbescherming van burgers is verbeterd door het verdwijnen van «de knip» tussen het beroep bij de bestuursrechter en het verzet bij de burgerlijke rechter, maar dat het streven naar één, uniforme regeling slechts ten dele succesvol is geweest. Het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering, alsmede de afwijkingen in bijzondere wetten, doen afbreuk aan die uniformiteit en relativeren de beoogde eenvoudige toepasbaarheid van de – op zichzelf als duidelijk ervaren – geldschuldentitel.

In de bovengenoemde brief van 4 september 2014 is aangekondigd dat er voorstellen zullen worden gedaan om de eenvoud en uniformiteit die met de geldschuldentitel werden en worden nagestreefd, in sterkere mate te bereiken dan tot nu toe volgens het onderzoek het geval is geweest. Deze 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. Dit voorstel van wet biedt voorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht waardoor twee van de gesignaleerde knelpunten worden opgelost en de helderheid van de wettelijke bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden wordt vergroot.

¹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 194.

² Handelingen I 2008/09, nr. 36, blz. 1619–1647.

³ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 205.

Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de uitvoeringspraktijk en van de informatievoorziening aan burgers. Hiervoor is geen wetswijziging vereist. In samenwerking met het kenniscentrum “Passend Contact met de overheid” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat beoogt een goed en slagvaardig openbaar bestuur te bevorderen en het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken, is een handreiking ontwikkeld voor bestuursorganen die met geldschulden te maken hebben (<http://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/handleiding-geldschulden/>). Voor het ontwikkelen van de handreiking is ervoor gekozen een brede werkgroep in te stellen met daarin deskundigen van organisaties die in hun dagelijks werk te maken hebben met de inning van geldschulden aan de overheid en van organisaties die nauw betrokken zijn bij burgers die met dergelijke geldschulden te maken hebben.

In de handreiking wordt praktische informatie gegeven over het gebruik van de geldschuldentitel teneinde de bekendheid van de regeling te vergroten en de door de onderzoekers genoemde knelpunten die het werken met de regeling in de praktijk bemoeilijken, weg te nemen. Daarvoor zijn bestaande best practices en invorderingspraktijken beschreven die door organisaties bij de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden worden gebruikt. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de informatievoorziening aan de burger en de manier waarop die het beste kan plaatsvinden.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De in dit voorstel van wet opgenomen wijzigingen hebben betrekking op twee onderwerpen, te weten het creëren van de mogelijkheid voor bestuursorganen om de betaling van voorschotten op te schorten en het opschorten van de verjaringstermijn van verbeurde dwangsommen, teneinde de positie van derden bij de inning van verbeurde dwangsommen te versterken.

Opschorten van de bevoorschotting

Uit interviews die zijn gehouden in het kader van het evaluatieonderzoek is gebleken dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om een tijdelijke, conserverende maatregel te nemen in de vorm van opschorten van de betalingsverplichting van een bestuursorgaan die volgt uit een voorschotbeschikking. Op dit moment kunnen voorschotbeschikkingen op grond van artikel 4:96 Awb uitsluitend worden gewijzigd of ingetrokken, bijvoorbeeld indien de ontvanger aan de bevoorschotting verbonden voorschriften niet naleeft. Uit de evaluatie blijkt dat er in de praktijk ook behoefte bestaat aan de bevoegdheid van opschorting van de bevoorschotting. Het bestuursorgaan kan volgens het voorstel de betaling van voorschotten gedurende ten hoogste dertien weken opschorten in geval van vermoeden van onregelmatigheden. Als het bestuursorgaan reden heeft om te vermoeden dat er iets niet in de haak is en voorschotten worden stopgezet, reageren burgers doorgaans snel en leveren zij de benodigde informatie aan. Het besluit kan bovendien worden genomen zonder dat er

al een definitief oordeel hoeft te worden gegeven over de rechtspositie van de geadresseerde.⁴ De mogelijkheid om de bevoorschotting op te schorten bestaat reeds voor voorschotten op subsidies (artikel 4:56 Awb) en toeslagen die de Belastingdienst/Toeslagen uitkeert (artikel 23 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). De voorgestelde wijziging strekt tot opvolging van deze aanbeveling om in artikel 4:96 Awb te bepalen dat de bevoorschotting kan worden opgeschort.

Verlengen verjaringstermijn invordering verbeurde dwangsommen

Bij de Vierde tranche van de Awb is de positie van derden die om handhaving vragen versterkt. Het kwam – en komt – voor dat burgers het bestuur attenderen op een overtreding en daarbij verzoeken om een herstelsanctie toe te passen. Indien het bestuursorgaan zo'n verzoek afwijst, kunnen belanghebbenden daartegen bezwaar maken en zo nodig beroep en hoger beroep instellen. Het kwam echter voor dat naar aanleiding van een dergelijk verzoek wel een sanctie werd opgelegd, maar deze vervolgens niet werd geëffectueerd. Onder het oude recht had een belanghebbende die om handhaving had verzocht dan geen bestuursrechtelijke mogelijkheden om het bestuur tot daadwerkelijk optreden te bewegen. Om de rechtsbescherming van derden te versterken en om de handhaving effectiever te maken, is in de Vierde tranche voorzien in een regeling die een derde die om handhaving heeft gevraagd ook bij geschillen omtrent de effectuering van herstelsancties, toegang geeft tot de bestuursrechter. Bij geschillen over het al dan niet invorderen van dwangsommen na het niet voldoen aan een last onder dwangsom is dit gerealiseerd door de introductie van de invorderingsbeschikking. De derde-belanghebbende die om handhaving heeft verzocht, zal als regel ook belang hebben bij de beslissing omtrent de effectuering van de herstelsanctie, tenzij dit belang door wijziging van de feitelijke situatie is weggefallen (bijvoorbeeld doordat de omwonende die overlast ondervond, inmiddels is verhuisd). Indien deze derde meent dat ten onrechte niet wordt ingevorderd, zal hij het bestuursorgaan kunnen vragen een invorderingsbeschikking te nemen. Tegen de beslissing op deze aanvraag of het uitblijven daarvan zal hij zo nodig bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen.⁵ Tevens is in de Vierde tranche de verjaringstermijn verlengd van zes maanden naar een jaar. De zes-maanden-termijn werd in de praktijk als te kort ervaren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleitte daarbij voor een verjaringstermijn van vijf jaren. Een verlenging tot vijf jaren zou naar het oordeel van de regering echter te zeer afbreuk doen aan de rechtszekerheid van de (vermeende) overtreder en niet passen bij de aard van de last onder dwangsom. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreder te dwingen om de wet (alsnog) na te leven. Dit doel wordt slechts bereikt als het bestuursorgaan bij niet-naleving van de last de dwangsom daadwerkelijk en spoedig effectueert (zie in die zin ook P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, 5e druk, Deventer: Kluwer 2014, blz. 227 en de noot van F.J. van Ommeren onder HR 28 juni 2002, AB 2003, 102

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, bijlage bij nr. 194, p. 67-68.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 102-103 en 115-116.

(Haarlemmermeer/Hashish). Daarom werd voorgesteld de praktijk enigszins tegemoet te komen door verlenging van de termijn tot een jaar.⁶

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de invorderingsbevoegdheid in sommige gevallen toch reeds is verjaard voordat de uitkomst bekend is van een bezwaar of beroep tegen de last onder dwangsom of een beschikking omtrent invordering. Dit probleem doet zich vooral gevoelen indien een derde-belanghebbende heeft verzocht om invordering. Er kunnen zich dan verschillende situaties voordoen waarin het niet voor de hand ligt dat de rechtsvordering al verjaart. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de beslistermijn op het verzoek van de derde om over te gaan tot invordering, nog niet is verstreken na ommekomst van twaalf maanden nadat de dwangsom is verbeurd of indien er op dat moment nog een procedure aanhangig is tegen de weigering van een bestuursorgaan om een invorderingsbeschikking te nemen.⁷ In de literatuur is eveneens op deze problematiek gewezen.⁸ In dergelijke gevallen moet het mogelijk zijn om een lopende (besluitvormings)procedure af te ronden. Om deze reden wordt voorgesteld om de verjaringstermijn van artikel 5:35 te verlengen met de tijd die nodig is om een lopende procedure af te ronden. Met het oog op de rechtszekerheid van de (vermeende) overtreder duurt de verlenging niet langer dan strikt noodzakelijk voor de afronding van een al lopende (besluitvormings)procedure.

3. Uitvoeringslasten

De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoeringslasten van het openbaar bestuur zullen gering zijn. De opschorting van de verplichting tot betaling van een voorschot kan de bestuurslasten verlichten doordat door het treffen van de conservatoire maatregel in bepaalde gevallen wordt voorkomen dat ten onrechte uitbetaalde bedragen dienen te worden teruggevorderd. Daarmee wordt de kans verkleind dat de bedragen feitelijk niet meer terug te vorderen zijn omdat het geld inmiddels is uitgegeven. De opschorting van de verjaringstermijn bij verzoeken van belanghebbenden om invordering van verbeurde dwangsommen, leidt niet tot wijziging van de bestuurslasten. De belasting van de rechterlijke macht zal naar verwachting niet toenemen door dit voorstel.

Het wetsvoorstel heeft evenmin effect op de administratieve lasten voor burgers. De voorgestelde wijzigingen leiden niet tot nieuwe verplichtingen met betrekking tot het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

4. Financiële gevolgen

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 702, nr. 7, p. 46-47.

⁷ Evaluatierapport, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 194, p. 88. Vgl. ook Vz ABRvS 29 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:278, waarin de voorzieningenrechter om te voorkomen dat het belang van verzoeker bij het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen, en daarmee de mogelijkheid om naleving van de opgelegde last onder dwangsom af te dwingen, komt te vervallen, bij wijze van voorlopige voorziening aan de overtreder uitstel van betaling verleent van de plicht tot betaling van de door hem verbeurde dwangsommen tot aan de dag na de datum van de uitspraak in de bodemzaak.

⁸ Zie T.N. Sanders, De verjaring van de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen, JBplus 2014, p. 142-143.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

5. Consultatie

Het wetsvoorstel is op 13 april 2016 aan diverse betrokken organisaties voor commentaar gezonden (o.a. de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten).

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 president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden
- de Raad voor de rechtspraak
- de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
- de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
- de Sociaal-Economische Raad
- de Unie van Waterschappen
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- J. Nijenhuis en M. Bernardt
- mr. drs. T.N. Sanders⁹

De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Sociaal-Economische Raad, de Unie van Waterschappen en J. Nijenhuis en M. Bernardt lieten weten geen aanleiding te zien voor het maken van inhoudelijke opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen en te kunnen instemmen met het voorstel. Van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en T.N. Sanders werd een inhoudelijke reactie ontvangen. Een aantal van deze reacties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste hoofdlijnen uit de diverse reacties.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wees erop dat het voorgestelde artikel I, onderdeel C, geen oplossing biedt voor het geval waarin het bestuursorgaan eerst in de elfde of twaalfde maand na verbeurte van de dwangsom een beschikking omtrent invordering neemt en tegen die beschikking eerst na ommekomst van een jaar een bezwaarschrift wordt ingediend en voor het geval waarin tegen de beschikking omtrent de invordering geen bezwaar is gemaakt of er geen derde-belanghebbende is die het bestuursorgaan heeft verzocht een beschikking omtrent invordering te nemen. In verband hiermee pleitte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor een verjaringstermijn van

⁹ Deze reacties zijn als bijlagen bij deze memorie van toelichting gevoegd.

vijf jaren. Naar aanleiding van deze reacties is artikel I, onderdeel C aangepast. Voor een toelichting op de aanpassing wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Voorts vroegen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en T.N. Sanders hoe de in artikel I, onderdeel C, voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb zich verhoudt tot de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever met de verjaringsregeling van artikel 5:35 Awb. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de toenmalige artikelen 138 Gemeentewet, 135 Provinciewet en 72, derde en vierde lid, Waterschapswet model hebben gestaan voor artikel 5:35. Deze artikelen kenden allemaal een verjaringstermijn van zes maanden. Uit de memories van toelichting bij deze wetten volgt dat deze artikelen zijn ontleend aan artikel 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.¹⁰ Dit laatste artikel is op zijn beurt ontleend aan de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom (Trb. 1974, 6).¹¹ De keuze voor een verjaringstermijn van zes maanden, is noch in artikel 611g Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, noch in de genoemde artikelen uit de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet toegelicht. Zoals reeds in de parlementaire geschiedenis bij de Vierde tranche vermeld, was deze termijn bij nader inzien aan de korte kant omdat men in bestuursrechtelijke zaken soms de uitkomst van een eventueel beroep tegen de dwangsomoplegging wil kunnen afwachten.¹² De hoofdregel dat een verjaringstermijn bij bestuursrechtelijke dwangsommen een jaar bedraagt blijft in dit voorstel gehandhaafd. De oplossing die wordt voorgesteld voor de in de evaluatie en de literatuur gesignaleerde knelpunten, is in lijn met hetgeen de wetgever beoogde met de verlenging van de verjaringstermijn bij de Vierde tranche van de Awb.

De Raad voor de rechtspraak beval aan om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan overgangsrecht omdat de formulering van de voorgestelde bepalingen in artikel 5:37 erop leek te wijzen dat de desbetreffende bepalingen alleen voor nieuwe gevallen zouden gelden. Zoals hiervoor is vermeld is artikel 5:37 naar aanleiding van de reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak gewijzigd. In verband met deze wijziging bleek overgangsrecht wenselijk te zijn. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting zal nader worden ingegaan op het overgangsrecht.

Tot slot merkten de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en T.N. Sanders op dat het wenselijk zou zijn als er in de Awb een vervaltermijn zou worden opgenomen voor het nemen van een betalingsbeschikking. De Awb bevat reeds een dergelijke voorziening voor onverschuldigd betaalde subsidies (artikel 4:57) en voor bestuurlijke boetes (artikel 5:45) in zijn algemeenheid. Een algemene vervaltermijn voor het nemen van betalingsbeschikkingen is niet te geven omdat niet in zijn algemeenheid te bepalen valt op welk tijdstip de termijn

¹⁰ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 128, Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3, en Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 62.

¹¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 789, nrs. 1-3, p. 5.

¹² Kamerstukken II 2004/05, 29 702, nr. 3, p. 114.

moet starten. Daarom is in verschillende rechtsgebieden telkens een specifiek op dat rechtsgebied toegespitste regeling getroffen. Alleen bij de onderwerpen waarvoor de Awb het algemene kader is, bevat de Awb in titel waarin het desbetreffende onderwerp is geregeld (titel 4.2 over subsidies en titel 5.4 over bestuurlijke boetes), bevat de Awb een vervalttermijn. Zo wordt voor het begin van de termijn bij bestuurlijke boetes vanzelfsprekend aangeknoopt bij het tijdstip waarop de overtreding heeft plaatsgevonden. De boete moet binnen vijf (als de maximale boete die kan worden opgelegd hoger is dan €340) of drie jaar (als het boetemaximum lager is) nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies daarentegen vangt de termijn aan op het tijdstip waarop de subsidie door de subsidieverstrekker is vastgesteld of – in gevallen waarin de subsidieontvanger zich na de vaststelling nog aan bepaalde subsidieverplichtingen moet houden – op het tijdstip waarop hij in strijd handelt met een subsidieverplichting.

Buiten de Awb is dit onderwerp bijvoorbeeld geregeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In het fiscale recht wordt als aanknopingspunt voor het begin van de termijn een belastingjaar gehanteerd. Bovendien gelden er uiteenlopende termijnen. In beginsel moet er binnen 5 jaar worden nagevorderd, maar soms is de termijn korter (2 jaar indien er sprake is van een fout van de Belastingdienst) of langer (12 jaar indien de belastingplichtige inkomsten uit het buitenland heeft). Bij de toeslagen bestond er nog geen termijn. Naar aanleiding van een zestal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 juni 2016 is in de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 (Stb. 2016, 545) voorgesteld dit alsnog te regelen (ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484, ECLI:NL:RVS:2016:1485, ECLI:NL:RVS:2016:1486, ECLI:NL:RVS:2016:1487, ECLI:NL:RVS:2016:1493 en ECLI:NL:RVS:2016:1501). In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is onlangs een fatale termijn opgenomen voor de herziening van een voorschot en de definitieve vaststelling van een toeslag (art. 14 en 16). Deze voorbeelden laten zien dat zowel het begintijdstip van de termijn als de lengte van de termijn zich niet in een algemene regel laten vastleggen. Waar dat wel kan bevat de Awb reeds een regeling. In andere gevallen is een regeling in de bijzondere wet meer aangewezen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Artikel 4:96 voorziet er reeds in dat voorschotverleningen tussentijds kunnen worden ingetrokken of gewijzigd. De gronden daarvoor zijn dat de belanghebbende zich niet aan de aan de bevoorschotting verbonden voorschriften houdt, de wederpartij onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt die hebben geleid tot een andere beschikking of wijziging van de omstandigheden die voortdoring van de bevoorschotting onaanvaardbaar maken. Aan artikel 4:96 wordt een lid toegevoegd op grond waarvan de uitbetaling van

voorschotten kan worden opgeschort. Dit kan plaatsvinden als de voorschriften niet worden nageleefd (eerste lid, onder a) of als de wederpartij onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid (eerste lid, onder b). Veranderde omstandigheden (eerste lid, onder c) zullen steeds leiden tot wijziging/intrekking van de initiële verleningsbeschikking én wijziging/intrekking van de voorschotbeschikking. Het is niet gewenst dat gewijzigde omstandigheden leiden tot opschorting van de bevoorschotting. In dat geval behoort de initiële beschikking te worden ingetrokken of gewijzigd. Om die reden is een verwijzing naar het eerste lid, onder c, niet opgenomen in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 4:96 Awb.

Ook het opschorten van een voorschot is een ingrijpende bevoegdheid: vooruitlopend op een beslissing omtrent intrekking of wijziging worden betalingen stopgezet waarvan de ontvanger in sommige gevallen geheel of in belangrijke mate afhankelijk is. Daarom is deze bevoegdheid in tweeërlei opzicht beperkt. In de eerste plaats moet het bestuursorgaan een ernstig vermoeden hebben dat er grond is voor intrekking of wijziging van de beschikking tot verlening van een voorschot. Niet iedere aanwijzing dat er wellicht iets niet helemaal in de haak is, is dus voldoende. In de tweede plaats kunnen de betalingen niet onbeperkt worden opgeschort. Opschorten van betalingen moet worden gezien als een tijdelijke, conservatoire maatregel. Van het bestuursorgaan mag worden verlangd dat het na het nemen van die maatregel zo spoedig mogelijk definitief beslist over intrekking of wijziging, als de belanghebbende tenminste niet aan de verplichtingen voldoet. Wel moet het bestuursorgaan voldoende tijd worden gegund voor een zorgvuldig onderzoek naar de vraag of er inderdaad grond bestaat om de voorschotbeschikking in te trekken of te wijzigen. De voorgestelde termijn van dertien weken sluit aan bij de termijn die hiervoor reeds bestaat in het subsidierecht (art. 4:56 Awb). Deze termijn biedt een redelijk evenwicht tussen het belang van de justitiabele dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk definitief beslist en het belang van het bestuursorgaan om voldoende tijd te hebben voor het onderzoek. De aanvulling van artikel 4:96 met een tweede lid, leidt er niet toe dat in artikel 4:56 Awb de zinsnede “of een voorschot” kan komen te vervallen. In artikel 4:56 wordt verwezen naar de artikelen 4:48 en 4:49 Awb, waarin een aantal wijzigings- en intrekkingsgronden worden genoemd die specifiek van toepassing zijn op subsidies. Aangezien deze gronden niet identiek zijn aan de gronden genoemd in artikel 4:96 kan de in artikel 4:56 opgenomen bevoegdheid om voorschotten op te schorten niet worden gemist.

Artikel I, onderdeel B

De wijziging in artikel 5:35 Awb is technisch van aard. De verwijzing naar artikel 4:104 is gepreciseerd door te verwijzen naar het eerste lid omdat de verjaringstermijn afwijkt van de termijn genoemd in het eerste lid van artikel 4:104. Daarmee is ook duidelijk gemaakt dat artikel 5:35 mede ziet op de privaatrechtelijke rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom en niet afwijkt van artikel 4:104, tweede lid, dat bepaalt dat

bestuursorganen na de voltooiing van de verjaring niet meer kunnen aanmanen tot betaling e.d. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het na de voltooiing van de verjaring niet zinvol meer is om nog een invorderingsbeschikking te nemen. Daarnaast is de tekst van artikel 5:35 terminologisch in overeenstemming gebracht met die van artikel 4:104, eerste lid.

Artikel I, onderdeel C

Na het derde lid van artikel 5:37 Awb worden naar aanleiding van reacties in de consultatie drie nieuwe leden toegevoegd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkte naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel in de consultatie op dat dit voorstel geen oplossing bood voor het geval dat een bestuursorgaan in de elfde of twaalfde maand nadat de dwangsom verbeurd is, een beschikking omtrent invordering neemt en er kort na het verstrijken van de verjaringstermijn een bezwaarschrift wordt ingediend. Ook bood het voorstel geen oplossing voor de situatie dat tegen de beschikking omtrent invordering geen bezwaar is gemaakt of er geen derde-belanghebbende is die het bestuursorgaan verzoekt om een invorderingsbeschikking te nemen. In deze gevallen verjaart de rechtsvordering tot betaling van de verbeurde dwangsommen na één jaar. De Afdeling bestuursrechtspraak meende dat het behulpzaam zou kunnen zijn als de beschikking omtrent invordering stuitende werking zou worden geven. Zij gaf daarom in overweging om in de wet vast te leggen dat ook een beschikking omtrent invordering de verjaring van de bevoegdheid om tot invordering over te gaan stuit.

Naar aanleiding van deze consultatiereactie bepaalt het voorgestelde vierde lid dat de beschikking tot invordering stuitende werking heeft. Indien een bestuursorgaan een invorderingsbeschikking neemt, dan geeft het daarmee in wezen te kennen dat het tot invordering zal overgaan. Dit is een handeling die op één lijn kan worden gesteld met andere stuitingshandelingen zoals bijvoorbeeld de aanmaning. De figuur van de stuiting past echter minder goed bij de andere situaties die zich kunnen voordoen in relatie tot de verjaring van verbeurde bestuursrechtelijke dwangsommen, te weten: 1. de afwijzing van het verzoek van een derde om een invorderingsbeschikking te nemen, 2. het niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan op het verzoek van een derde om een invorderingsbeschikking te nemen en 3. het nog niet verstreken zijn van de beslistermijn op het verzoek om een invorderingsbeschikking te nemen op het tijdstip waarop de rechtsvordering verjaart. Het doel van stuiting is, evenals in het civiele recht, immers onder andere de schuldenaar een voldoende duidelijke waarschuwing te geven dat hij ook na ommekomst van de verjaringstermijn bij de inrichting van zijn vermogenspositie rekening houdt met de mogelijkheid dat hij alsnog zal moeten nakomen.¹³ Deze waarschuwing dient naar zijn aard te worden gegeven door de schuldeiser en niet door een derde. In het vijfde en zesde lid is daarom bepaald dat voor de genoemde drie situaties de verjaringstermijn wordt verlengd.

¹³ J.L. Smeehuijzen, *De bevrijdende verjaring*, Kluwer 2008, p. 271.

Stuiting ligt evenmin in de rede omdat deze een lopende verjaring afbreekt en opnieuw doet beginnen, terwijl er in wezen “slechts” behoefte aan is de lopende verjaringstermijn zoveel langer te laten duren als nodig is om lopende besluitvorming of procedure af te ronden. Het kan daarbij gaan om lopende besluitvorming aan de zijde van het bestuursorgaan (indien de beslistermijn op het verzoek om een invorderingsbeschikking te nemen, nog niet is afgelopen) en om lopende besluitvorming aan de zijde van de belanghebbende die heeft verzocht om de invorderingsbeschikking (indien er nog een bezwaar- of beroepstermijn loopt).

De verlenging duurt als gezegd zolang als nodig is om een lopende besluitvorming of procedure af te ronden. In geval van een aanhangig verzoek om een invorderingsbeschikking te nemen is dat het tijdstip waarop onherroepelijk op dat verzoek is beslist (vierde lid). Indien het verzoek wordt toegewezen, neemt het bestuursorgaan een invorderingsbeschikking. Deze invorderingsbeschikking stuit dan op grond van het voorgestelde vierde lid de verjaring. Wordt het verzoek afgewezen, dan wordt de verjaring verlengd zodat de derde bezwaar kan maken en zo nodig in beroep en hoger beroep kan gaan.

In geval het bestuursorgaan niet tijdig heeft besloten op een verzoek en op het moment dat de verjaringstermijn zou verstrijken een bezwaar- of beroepstermijn loopt, dan duurt de verlenging totdat deze termijn ongebruikt is verstreken of op het bezwaar of beroep onherroepelijk is beslist.

Tot slot wordt de verjaringstermijn eveneens verlengd indien de beslistermijn op een verzoek van een derde nog niet is verstreken na ommekomst van twaalf maanden na de verbeurde van de dwangsom. Met het nemen van een invorderingsbeschikking wordt de verjaring gestuit en eindigt dus de verlenging. Wijst het bestuursorgaan het verzoek echter af dan duurt de verlenging, zoals hiervoor reeds beschreven, totdat de bezwaar- of beroepstermijn ongebruikt is verstreken of onherroepelijk op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist.

In het vijfde en zesde lid wordt gesproken van “verlenging” van de verjaring. In de praktijk wordt ook wel gesproken van “schorsing” van de verjaring. Met het gebruik van de term verjaring is aansluiting gezocht bij het civiele recht, waar sinds het Nieuw Burgerlijk Wetboek niet meer van schorsing maar van verlenging van de verjaring wordt gesproken.

Artikel II

Dit artikel bevat overgangsrecht met betrekking tot beschikkingen tot invordering van een verbeurde dwangsom. De nieuwe regel dat een invorderingsbeschikking stuitende werking heeft, is slechts van toepassing op beschikkingen tot invordering die na de inwerkingtreding van deze wet worden genomen. De rechtszekerheid van de (vermeende) overtreder zou anders in het geding komen omdat de inwerkingtreding van deze wet dan als consequentie zou hebben dat de verjaringstermijn van een jaar opnieuw zou aanvangen. Bij de overige voorgestelde bepalingen is onmiddellijke inwerkingtreding niet bezwaarlijk. Als op het

tijdstip waarop deze wet in werking treedt een beslistermijn loopt of een bezwaar, beroep of hoger beroep aanhangig is of aanhangig kan worden gemaakt, draagt de verlenging van de verjaringstermijn bij aan de oplossing van het in de evaluatie en de literatuur gesignaleerde knelpunt. Volledigheidshalve wordt hier nog toegevoegd dat ook de onmiddellijke inwerkingtreding van de wijziging van artikel 4:96 Awb wenselijk is.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Veiligheid en Justitie,