

Vergaderjaar 2019–2020

35 477

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De in 2013 uitgevoerde evaluatie van de geldschuldentitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormt de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel.¹ Naar aanleiding van deze evaluatie bevat dit wetsvoorstel enkele technische verbeteringen in de geldschuldentitel (titel 4.4 Awb), die in 2014 door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangekondigd in enkele brieven aan de Tweede Kamer.² In het evaluatierapport is door de onderzoekers ook gesteld dat het de voorkeur verdient om in de Awb een geschreven grondslag voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden op te nemen. Een aantal recente ontwikkelingen geeft dit kabinet aanleiding om via dit wetsvoorstel ook aan deze aanbeveling uitvoering te geven. Een van deze ontwikkelingen is de totstandkoming van het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst», dat een krachtige inzet voorstaat ter beperking van schuldenproblematiek die door de overheid veroorzaakt wordt. In het regeerakkoord is vermeld dat de overheid als schuldeiser een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om onnodige vergroting van schulden te voorkomen. Daartoe worden verschillende maatregelen genomen, die nader zijn uitgewerkt in het in mei 2018 uitgebrachte Actieprogramma brede schuldenaanpak.³ In het actieprogramma is aangekondigd dat met het oog op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso zal worden overwogen om in het onderhavige wetsvoorstel een mogelijkheid tot kwijtschelding van een bestuursrechtelijke geldschuld op te nemen.

Voorts moet worden gewezen op de publicatie door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2017 van het rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid». Dit rapport laat

¹ W. den Ouden e.a., De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 194).

² Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nrs. 194 en 205.

³ Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431 + bijlage.

zien dat de hedendaagse samenleving hoge eisen stelt aan de redzaamheid van burgers, terwijl echter lang niet alle burgers daar onder alle omstandigheden toe in staat zijn. Niet alleen «kwetsbare mensen», zoals mensen met een laag IQ, maar ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit.

Tenslotte gaf ook het advies van de Afdeling van de Raad van State aanleiding om het wetsvoorstel aan te vullen met een algemene kwijtscheldingsbepaling.

2. Evaluatierapport geldschuldentitel Awb en uitvoeringspraktijk

Zoals vermeld in paragraaf 1, vormt de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel het rapport «De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd». Dit rapport is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie geschreven door een onderzoeksteam van de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht. De 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.⁴

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 een brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2014 is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie 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.⁵ 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. Het is immers ook van belang dat de toepassing van de wet in de praktijk goed plaatsvindt. Daarom is er de afgelopen jaren, en wordt er nog steeds, 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 in 2016 naar aanleiding van de evaluatie van de Awb-geldschuldentitel een handreiking ontwikkeld voor bestuursorganen die bestuursrechtelijke geldschulden invorderen. Deze handreiking, getiteld «Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden» is verkrijgbaar via <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

⁴ Handelingen I 2008/09, nr. 36, p. 1619–1647.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 205.

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.

In vervolg op het gereedkomen van de Handreiking is het Kenniscentrum «Passend Contact met de overheid» medio 2016 gestart met het zgn. pioniertraject «Behoorlijke en Effectieve Invordering». Het doel was om de handreiking samen met vier gemeenten (Deventer, Ede, Eindhoven en Tilburg) en twee gemeenschappelijke regelingen (Halte Werk en de Belastingssamenwerking West Brabant) te testen⁶. Uit de evaluatie hiervan blijkt de voorgestelde methode uit de handreiking zeker effect heeft.⁷ Bij behoorlijk en effectief invorderen ligt de nadruk op een persoonlijke en oplossingsgerichte aanpak vanuit de overheid. Het verbeteren van de schriftelijke en mondelinge communicatievaardigheden bij bestuursorganen is een belangrijk speerpunt om behoorlijke en effectieve invordering vorm te geven.

Ook de Nationale ombudsman heeft recent in zijn rapport «Invorderen vanuit het burgerperspectief» aangegeven dat de overheid bij haar invorderingsbeleid duidelijk moet communiceren en ernaar moet streven om waar nodig persoonlijk contact op te nemen. Daarnaast pleit de Nationale ombudsman voor maatwerk.⁸

In de brief van het kabinet d.d. 16 januari 2020 in reactie op het onderzoek «Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte» wordt de behoefte aan maatwerk onderkend. In deze brief heeft het kabinet het voornemen aangekondigd om in de Awb een kwijtscheldingsbevoegdheid op te nemen voor de gevallen waarin de bijzondere wet niets regelt.⁹ Dit wetsvoorstel geeft hier tevens uitvoering aan.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat de volgende wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb-geldschuldentitel:

1. In de Awb wordt een algemene bevoegdheid opgenomen voor bestuursorganen tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschulden van een geldschuld indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen (nieuw art. 4:94a Awb).

⁶ Halte Werk is een gemeenschappelijke regeling van de gezamenlijke sociale diensten van de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk) en de Belastingssamenwerking West Brabant is een gemeenschappelijke regeling die de belastingwerkzaamheden verricht ten behoeve van gemeentelijke en waterschapsbelastingen van het Waterschap Brabantse Delta en de gemeenten Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Woensdrecht en Zundert).

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, gepubliceerd op: <https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Verslag%20pioniertraject%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering.pdf>.

⁸ Rapport Nationale ombudsman 9 februari 2019, nr. 2019/005.

Zie https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%20Invorderen%20vanuit%20het%20burgerspectief%20%28003%29_0.pdf, p. 4 en 5.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 29 362, nr. 282.

2. Er wordt een mogelijkheid voor bestuursorganen gecreëerd om de betaling van voorschotten op te schorten.
3. De bevoegdheid om tot kostenverhaal over te gaan na bestuursdwang wordt aan een termijn van vijf jaren gebonden.
4. De positie van derden bij de inning van verbeurde dwangsommen wordt verbeterd door de verjaringstermijn van verbeurde dwangsommen op te schorten.

Kwijtschelding

De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken gedaan naar en rapporten verschenen over de positie van mensen met geldschulden (bijv. «In het krijt bij de overheid» van de Nationale ombudsman in 2013 en «Weten is nog geen doen», van de WRR in 2017). Gebleken is dat de huidige manier waarop de overheid, en het recht in het algemeen, omgaat met mensen die hun schulden niet betalen, grote nadelen heeft voor de schuldenaar, maar ook voor de overheid zelf en de samenleving in het algemeen. De schuldenproblematiek is een urgent maatschappelijk probleem geworden en de omvang van de problematiek is zo groot dat het onmogelijk lijkt om alles van uit één punt te coördineren of sturen. Bijna alle overheden zijn erbij betrokken en het raakt wetgeving op veel terreinen en de rechtspraak. In verband hiermee is in het regeerakkoord vastgelegd dat door de overheid veroorzaakte schuldenproblematiek moet worden aangepakt. In verband hiermee is een nieuwe benadering voor de oplossing van de schuldenproblematiek ontwikkeld vanuit het gezichtspunt van de responsieve overheid en onderbouwd met de kennis die is aangedragen door de WRR, de Nationale ombudsman en anderen. Op grond hiervan heeft de overheid als schuldeiser de verantwoordelijkheid om het doenvermogen van de burger niet te overschatten en te voorkomen dat door haar optreden als schuldeiser niet nog grotere problemen ontstaan. Hiermee wordt overigens niet alleen gedoeld op problemen die optreden aan de zijde van de burger, maar ook op problemen die zouden kunnen rijzen aan de zijde van de overheid zelf. Wanneer een burger door het overheidsoptreden extra in de problemen komt, brengt dit voor de overheid vaak meer kosten met zich mee, zoals schuldsanering, huisvesting na huisuitzetting en sociale problemen door stress (sociaal isolement van een gezin, met ook negatieve gevolgen voor kinderen). In de kamerbrief «Brede schuldenaanpak» van 22 mei 2018 is daartoe een groot aantal maatregelen, waaronder ook enkele wetswijzigingen, aangekondigd.¹⁰ Een van de aangekondigde maatregelen is de mogelijkheid van een kwijtscheldingsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht.¹¹ Bij de totstandkoming van titel 4.4 Awb is afgezien van een algemene kwijtscheldingsregeling. Naar de heersende opvatting van toen leende een regeling met betrekking tot kwijtschelding zich niet voor een algemene regeling in de Awb en kon een dergelijke regeling beter worden gereserveerd voor een bijzonder rechtsgebied, zoals de Invorderingswet 1990.¹² Er is nu, gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen, voor gekozen om – bij gelegenheid van het nader rapport – de geldschuldentitel in de Awb aan te vullen met een bevoegdheid voor bestuursorganen om in gevallen waarin de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen, tot kwijtschelding van een bestuurlijke geldschuld over te gaan. Hiermee wordt tevens gevolg gegeven aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, die er, in het verlengde van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, op wees dat dit reeds in

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431, «Actieplan brede schuldenaanpak», p. 8.

¹² Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 13.

het evaluatierapport genoemde knelpunt in de aan haar voorgelegde versie van het wetsvoorstel geen aandacht kreeg. Uitgangspunt, dat reeds sinds de introductie van de geldschuldentitel in de Awb geldt blijft dat schulden dienen te worden betaald. Bestuursorganen zullen zodoende slechts in uitzonderlijke gevallen tot kwijtschelding op grond van deze bepaling over gaan. Dit geldt te meer omdat de bestaande bevoegdheden tot kwijtschelding in andere wettelijke regelingen in stand blijven. Het voorgestelde artikel is alleen aan de orde als niet al op grond van een ander wettelijk voorschrift een bevoegdheid tot kwijtschelding voor een bestuursorgaan bestaat.

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.¹³ De voorgestelde wijziging strekt tot opvolging van deze aanbeveling om in artikel 4:96 Awb te bepalen dat de bevoorschotting kan worden opgeschort. 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). Deze mogelijkheden blijven bestaan aangezien de daar genoemde gronden niet identiek zijn aan de gronden genoemd in de voorgestelde aanvulling op artikel 4:96 Awb.

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

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, bijlage bij nr. 194, p. 67–68.

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 weggevallen (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.¹⁴ 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.¹⁵ Daarom werd voorgesteld de praktijk enigszins tegemoet te komen door verlenging van de termijn tot een jaar.¹⁶

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 rechtsoverheid 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.¹⁷ In de literatuur is eveneens op deze problematiek gewezen.¹⁸ 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.

4. 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

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 102–103 en 115–116.

¹⁵ Zie in die zin ook P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, 5e druk, Deventer: Kluwer 2014, p. 227, en de noot van F.J. van Ommeren onder HR 28 juni 2002, AB 2003/102 (Haarlemmermeer/Hashish).

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 702, nr. 7, p. 46–47.

¹⁷ 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.

¹⁸ Zie T.N. Sanders, De verjaring van de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen, JBplus 2014, p. 142–143.

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.

De Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het UWV zijn als grote uitvoeringsorganisaties in 2019 gevraagd een uitvoeringstoets te doen op het voorgestelde artikel 4:94a Awb. Ook de VNG is opnieuw gevraagd het wetsvoorstel op uitvoeringslasten te bezien. De UWV en SVB zien geen bijzondere lasten voortvloeien uit het nieuwe artikel in de Awb, maar wijzen er wel op dat de uitwerking van dit artikel een andere is dan de mogelijkheden voor kwijtschelding die zij op dit moment in hun materiewetten hebben. In artikel 4:94a Awb wordt geen onderscheid gemaakt naar de wijze waarop de bestuurlijke geldschuld is ontstaan. Iedere schuld, ook die waar een burger zelf volledig debet aan heeft, zou op grond van de algemene bepaling kwijt worden gescholden. Veel materiewetten hanteren echter een verwijtbaarheids criterium en beperken de mogelijkheid om een opgelegde (bestuurlijke) boete kwijt te schelden. Zowel UWV als SVB geven in hun uitvoeringstoets aan in bepaalde gevallen te worstelen met de toepassing hiervan. Artikel 4:94a geeft geen verruiming van bevoegdheid op dit punt. Dit is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benadrukt in haar schriftelijke reactie op de uitvoeringstoetsen.

De VNG kan zich vinden in het doel van de voorgestelde 4:94a Awb, maar stelt in haar reactie dat de Participatiewet een eigen regeling kent omtrent kwijtschelding welke in sommige gevallen belemmerend kan werken bij het aanpakken en oplossen van schulden. Zoals ook in het artikelsgewijs deel van de toelichting wordt aangegeven is de Awb op dit punt van regelend recht. Met het voorgestelde nieuwe artikel wordt niet beoogd een wijziging aan te brengen in bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding. Voor zover de wetgever heeft beoogd in de door de uitvoeringsorganisaties genoemde situaties geen kwijtschelding toe te staan, blijft dat ook na invoering van artikel 4:94a Awb in stand.

De uitvoeringslasten worden door partijen gering geacht. De Belastingdienst heeft geen schriftelijke opmerkingen bij het voorgestelde artikel gemaakt.

5. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. De algemene wettelijke mogelijkheid van kwijtschelding brengt naar verwachting geen extra kosten voor zich mee voor bestuursorganen. Kwijtschelding is alleen aan de orde als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Alvorens aan eventuele kwijtschelding toe te komen ligt het in de rede eerst te bezien of een betalingsregeling kan worden getroffen (uitstel van betaling), waartoe artikel 4:94 Awb reeds de mogelijkheid biedt.

6. Consultatie

Een consultatieversie van 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:¹⁹

- 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 sociaaleconomische Raad;
- de Unie van Waterschappen;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- J. Nijenhuis en M. Bernardt;
- mr. drs. T.N. Sanders.

De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de sociaaleconomische 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 de in de consultatieversie voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb 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 vijf jaren. Naar aanleiding van deze reacties is de voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb (in dit wetsvoorstel het nieuw voorgestelde artikel 5:37a Awb) 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 aanvankelijk 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 blijkt dat

¹⁹ De reacties zijn als bijlagen bij deze memorie van toelichting gevoegd en ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

deze artikelen zijn ontleend aan artikel 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).²⁰ Dit laatste artikel is op zijn beurt ontleend aan de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom (Trb. 1974, 6).²¹ De keuze voor een verjaringstermijn van zes maanden, is noch in artikel 611g Rv, 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.²² 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 de aanvankelijk voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb 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.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vroeg waarom het voorstel van de evaluatiecommissie om een algemene wettelijke regeling om schulden kwijt te schelden niet is overgenomen. Zoals in hiervoor is toegelicht is bij gelegenheid van het nader rapport een bepaling toegevoegd over het kwijtschelden van bestuursrechtelijke geldschulden.

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 geven van een betalingsbeschikking. De Awb bevat reeds een dergelijke voorziening voor onverschuldigd betaalde subsidies (artikel 4:57) en voor bestuurlijke boetes (artikel 5:45). Een algemene vervaltermijn voor het nemen van alle betalingsbeschikkingen is niet te geven. Ten eerste omdat het hanteren van een vervaltermijn niet voor alle bestuursrechtelijke geldschulden in de rede ligt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de last onder dwangsom. De betalingsverplichting ontstaat hier van rechtswege zodra de termijn om de illegale situatie of handeling te beëindigen is verstreken zonder dat aan de last uitvoering is gegeven, dan wel wanneer na het verstrijken van bedoelde termijn een herhaling van de overtreding plaatsvindt.²³ Ten tweede omdat – in de gevallen waarin een vervaltermijn wel in de rede ligt – niet in zijn algemeenheid te bepalen valt op welk tijdstip de termijn moet starten. In verschillende rechtsgebieden is daarom telkens een specifiek op dat rechtsgebied toegespitste regeling getroffen. Bij de onderwerpen waarvoor de Awb het algemene kader is, ligt het voor de hand dat de Awb in de titel waarin het desbetreffende onderwerp is geregeld een vervaltermijn bevat. Voor bestuurlijke boetes en subsidies was dit al zo. Voor kostenverhaal bij bestuursdwang wordt het in dit wetsvoorstel geregeld. Zie hiervoor de toelichting in het artikelsgewijze deel.

²⁰ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 128; Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3; Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 62.

²¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 789, nrs. 1–3, p. 5.

²² Kamerstukken II 2004/05, 29 702, nr. 3, p. 114.

²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 115.

Voor de aanvang van de termijn bij bestuurlijke boetes wordt 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 Wet milieubeheer en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In beide wetten bedraagt de termijn vijf jaar. In artikel 17.17 Wet milieubeheer is het volgende bepaald: «De bevoegdheid tot kostenverhaal met betrekking tot de uit hoofde van deze titel genomen maatregelen vervalt vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid of na de dag waarop degene die de milieuschade of de onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaakt is geïdentificeerd, indien deze dag later valt.» 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 tot enkele jaren geleden nog geen fatale termijn. Via de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 is dit per 1 januari 2017 alsnog geregeld, naar aanleiding van een zestal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²⁴ In de artikelen 14 en 16 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt een fatale termijn geregeld als het gaat om de mogelijkheid om de definitieve toekenning van de toeslag op een lager bedrag vast te stellen dan het bedrag van het eerdere verleende voorschot c.q. als het gaat om de mogelijkheid om een verleend voorschot te herzien tot een lager bedrag dan eerder was verleend. 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 (nieuw art. 4:94a Awb)

Het nieuw voorgestelde artikel 4:94a bepaalt dat een bestuursorgaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, een geldschuld geheel of gedeeltelijk kan kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Deze materiële normering van de algemene kwijtscheldingsbevoegdheid, die aansluit bij de terminologie van het evenredigheidsbeginsel zoals dat is omschreven in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, brengt tot uitdrukking dat sprake is van een bevoegdheid die slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. Het is wel belangrijk dat extra kosten steeds zo veel mogelijk worden voorkomen, vooral bij mensen met schulden. Daar heeft de betrokkene allereerst zelf een verantwoordelijkheid in. Het bestuursorgaan dient echter ook alert te zijn op het feit dat het niet betalen van een schuld met name bij particulieren een signaal van bredere problemen kan zijn. In dat geval kan een andere aanpak dan zonder meer invorderen, waarbij bijvoorbeeld een betalingsregeling wordt getroffen, geboden zijn. Als duidelijk is dat er geen sprake

²⁴ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484–1487, 1493 en 1501.

is van onwil om te betalen, maar dat betrokkene niet over enige betalingscapaciteit beschikt, kan kwijtschelding een oplossing bieden en bovendien verdere escalatie van problemen voorkomen. Voor dergelijke gevallen biedt artikel 4:94a de bevoegdheid, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is geregeld.

De in dit artikel voorgestelde bevoegdheid is bedoeld voor gevallen waarin is gebleken dat betaling van de geldschuld niet of alleen met onevenredige gevolgen kan worden bereikt en waarvoor geen andere regeling bestaat. De zinsnede «tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald» maakt de kwijtscheldingsbepaling in de Awb tot regelend recht. Dat betekent dat rekening wordt gehouden met de noodzaak of de wenselijkheid dat in sommige gevallen een andere regel moet gelden. Een voorbeeld hiervan is de kwijtscheldingsbevoegdheid voor belasting-schulden op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990. Aan bijzondere kwijtscheldingsbevoegdheden bestaat ook behoefte. Zo is fraude in diverse regelingen een uitsluitingsgrond voor een recht op kwijtschelding. Voor elk van deze regelingen geldt dat ze als uitputtend moeten worden beschouwd; waar bij of krachtens deze wettelijke regelingen kwijtschelding, bijvoorbeeld voor bepaalde categorieën van schuldenaren, wordt uitgesloten, vormt de nieuwe bepaling dan ook geen aanvullende bevoegdheid of recht.

Artikel I, onderdeel B (wijziging art. 4:96 Awb)

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 voortdurend 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 intrekkinggronden 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 C (wijziging art. 5:25 Awb)

Het zesde lid van artikel 5:25 Awb wordt aangevuld zodat kostenverhaal bij bestuursdwang binnen vijf jaar nadat de bestuursdwang is toegepast dient plaats te vinden. Uit de evaluatie van de geldschuldentitel en uit enkele consultatiereacties is gebleken dat behoefte bestaat aan een vervaltermijn voor bestuursrechtelijke geldschulden. In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat een algemene vervaltermijn niet opportuun is. Aanvulling van artikel 5:25 Awb is dat wel omdat op deze wijze voor alle bestuursrechtelijke geldschulden waar de Awb een algemene regeling voor kent en waarbij een vervaltermijn zinvol is, in een vervaltermijn is voorzien.

Artikel I, onderdeel D (wijziging art. 5:35 Awb)

De wijziging in artikel 5:35, eerste lid, 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, eerste lid, terminologisch in overeenstemming gebracht met die van artikel 4:104, eerste lid.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 5:35 is nieuw. Hiermee wordt voorkomen dat de bevoegdheid tot invordering verjaart indien er nog beroep of hoger beroep aanhangig is of openstaat tegen de oplegging van een last onder dwangsom op de dag waarop de verjaringstermijn verstrijkt. Aanleiding voor deze wijziging vormen twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 juli 2016.) waarin een mededeling van een bestuursorgaan aan de overtreder dat het onverkort aanspraak maakt op de verbeurde dwangsom, «in dit geval» gelijk werd gesteld met een stuitingshandeling.²⁵ Uit de parlementaire geschiedenis van de artikelen 4:105 en 4:106 Awb volgt dat het omwille van de rechtszekerheid niet wenselijk werd geacht dat de mededeling door een bestuursorgaan aan een overtreder dat het onverkort aanspraak maakt op de verbeurde dwangsom, de verjaring stuit.²⁶ Naar onze mening is dit nog steeds onwenselijk, zeker gezien de desbetreffende mededeling de verjaring alleen stuit in bepaalde, voor de overtreder niet van tevoren bekende, gevallen. Omdat het echter evenzeer onwenselijk is dat een

²⁵ ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2087 en 2088.

²⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr 3, p. 56.

bestuursorgaan de invordering moet voortzetten om verjaring te voorkomen, terwijl er nog een beroep of hoger beroep tegen de oplegging van de last onder dwangsom aanhangig is, wordt aan artikel 5:35 een nieuw lid toegevoegd dat bepaalt dat de verjaringstermijn wordt verlengd zolang er wordt of kan worden geprocedeerd tegen de oplegging van de last onder dwangsom. Het nieuwe tweede lid laat onverlet dat het bestuursorgaan ook wanneer een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom in rechte nog niet onaantastbaar is, kan besluiten tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan.

Artikel I, onderdeel E (nieuw art. 5:37a Awb)

Na artikel 5:37 Awb wordt mede naar aanleiding van reacties in de consultatie een nieuw artikel 5:37a ingevoegd. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State merkte naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel in de consultatie op dat de aanvankelijk voorgestelde wijziging van artikel 5:37 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 eerste lid van artikel 5:37a dat de beschikking tot invordering van een dwangsom 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.²⁷ Deze waarschuwing dient naar haar aard te worden gegeven door de schuldeiser en niet door een derde. In het tweede en derde lid is daarom bepaald dat voor de genoemde drie situaties de verjaringstermijn wordt verlengd.

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

²⁷ J.L. Smeehuijzen, *De bevrijdende verjaring*, Deventer: Kluwer 2008, p. 271.

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 (eerste lid). Indien het verzoek wordt toegewezen, neemt het bestuursorgaan een invorderingsbeschikking. Deze invorderingsbeschikking stuit dan op grond van het voorgestelde eerste 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.

Voorts wordt de verjaringstermijn verlengd indien de beslistermijn op een verzoek van een derde nog niet is verstreken na ommekomst van twaalf maanden na de verbeurte 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.

Het voorgestelde vierde lid ten slotte, heeft betrekking op de situatie dat de invorderingsbeschikking op verzoek van de overtreder door de bestuursrechter is geschorst.

In het tweede, derde en vierde lid wordt gesproken van «verlengen» van de verjaring. In de praktijk wordt ook wel gesproken van «schorsing» van de verjaring. Met het gebruik van de term verlengen 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 (overgangsrecht)

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 voor Rechtsbescherming,
S. Dekker