

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 twee leden toegevoegd, luidende:

4. Indien bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen een beschikking als bedoeld in het eerste lid, of indien een verzoek wordt gedaan als bedoeld in het tweede lid, wordt de verjaringstermijn, bedoeld in artikel 5:35, opgeschort tot onherroepelijk op het verzoek, het bezwaar of beroep is beslist.

5. Indien de beschikking omtrent invordering ingevolge een uitspraak van de voorzieningenrechter is geschorst, wordt de verjaringstermijn, bedoeld in artikel 5:35, met de duur van de schorsing opgeschort.

Artikel II

Artikel I treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel III

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 wie 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

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.

de Algemene wet bestuursrecht waardoor twee gesignaleerde knelpunten worden opgelost en de helderheid van de wettelijke bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden wordt vergroot.

Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de uitvoeringspraktijk en van de informatievoorziening aan burgers. Hiervoor is geen wetswijziging vereist. In samenwerking met het kenniscentrum "Prettig 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. 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 dit vergaande bevoegdheden zijn en dat er in de praktijk ook behoefte bestaat aan de minder vergaande 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.

Opschorten 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 – vaak 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 burgers daartegen in bezwaar en beroep komen voor zover zij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb zijn. 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

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de invorderingsbevoegdheid in sommige gevallen 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 terwijl het bestuursorgaan – in weerwil van het uitgangspunt dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties worden geëffectueerd – weigerachtig is om daadwerkelijk in te

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.

vorderen.⁶ De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart namelijk door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (artikel 5:35 Awb). Dit is een kortere termijn dan de algemene verjaringstermijn die geldt op grond van artikel 4:104, eerste lid, Awb; voor andere bestuursrechtelijke geldschulden bedraagt de verjaringstermijn namelijk vijf jaren. Deze kortere termijn bevordert de rechtszekerheid van de overtreder en spoort het bestuursorgaan aan de eigen handhaving serieus te nemen.⁷ Stuiting van de verjaring door aanmaning tot betaling, is echter pas mogelijk nadat er een invorderingsbeschikking is gegeven (artikel 5:37, eerste lid, Awb).⁸ In de literatuur is eveneens op deze problematiek gewezen.⁹ Om de positie van derden bij de invordering van verbeurde dwangsommen te versterken wordt voorgesteld om de verjaringstermijn van artikel 5:35 op te schorten zodra een belanghebbende het bestuursorgaan verzoekt om een invorderingsbeschikking te geven. De verjaringstermijn wordt hervat vanaf het moment waarop de beslissing op het verzoek onherroepelijk is geworden.

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 zijn van technische aard en leiden niet tot nieuwe verplichtingen met betrekking tot het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

4. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

5. Consultatie

⁶ 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.

⁷ PG Awb III, p. 390.

⁸ Vgl. ook ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2626; AB 2014/57.

⁹ Zie T.N. Sanders, De verjaring van de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen, JBplus 2014, p. 142-143.

Het wetsvoorstel is voorgelegd voor internetconsultatie. PM

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 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 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; de verjaringstermijn wijkt namelijk af van de termijn genoemd in artikel 4:104, eerste lid. Daarmee is ook duidelijk gemaakt dat artikel 5:35 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 in overeenstemming gebracht met die van artikel 4:104, eerste lid.

Artikel I, onderdeel C

De voorgestelde wijziging van artikel 5:37 strekt ertoe de verjaringstermijn op te schorten in drie gevallen. Ten eerste als er bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen een beschikking omtrent invordering (artikel 5:37, eerste lid). Ten tweede indien een derde-belanghebbende verzoekt om een beschikking omtrent de invordering te nemen (artikel 5:37, tweede lid). Op deze wijze wordt voorkomen dat de verjaring voltooid is tegen de tijd dat er onherroepelijk op het bezwaar, beroep of verzoek is beslist, zodat verbeurde dwangsommen niet meer kunnen worden ingevorderd. In geval van bezwaar of beroep gaat de opschorting in op de dag dat er bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen de invorderingsbeschikking (of het uitblijven daarvan). Indien een belanghebbende verzoekt om een invorderingsbeschikking, gaat de opschorting in op de dag waarop het verzoek wordt ingediend. In beide gevallen duurt de opschorting totdat er een onherroepelijke beslissing is. Volledigheidshalve zij vermeld dat niet alleen degene die het bestuursorgaan heeft verzocht om een invorderingsbeschikking te nemen, kan opkomen tegen (het uitblijven van) deze beschikking, maar dat vanzelfsprekend ook degene aan wie de invorderingsbeschikking geadresseerd is daartegen kan opkomen. Ook dan is de invorderingstermijn geschorst voor de duur van de procedure. Met de terminologie is aangesloten bij de terminologie van artikel 5:45 Awb.

Ten derde wordt de verjaringstermijn opgeschort indien de invorderingsbeschikking door de voorzieningenrechter wordt geschorst (artikel 5:37, vijfde lid).¹⁰

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

¹⁰ vgl. P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, Kluwer 2011, p. 209.