

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. 4

ADVIES AFDELING ADVSERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 april 2020 en het nader rapport d.d. 20 mei 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2017, nr. 2017000407, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan De Minister van Veiligheid en Justitie te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 april 2017, nr. No. W03.17.0069/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2017, no. 2017000407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen in de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Het voorziet er onder meer in dat een beschikking tot invordering van een dwangsom tot stuiting van de verjaring leidt. Voorts wordt de verjaringstermijn verlengd gedurende de procedure waarin derde-belanghebbende om een beschikking omtrent de invordering heeft verzocht.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling adviseert in te gaan op een algemene regeling voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden. Tevens adviseert zij te voorzien in een verlenging van de verjaringstermijn indien de invorderingsbeschikking op verzoek van derde-belanghebbende door de bestuursrechter is geschorst.

1. Inleiding

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het rapport «De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling», dat bevindingen bevat over de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de praktijk (rapport). Met het wetsvoorstel worden twee knelpunten uit het rapport geredresseerd: de opschorting van de voorschotten en de verjaring. De Afdeling onderschrijft de voorgestelde aanpassingen, maar maakt opmerkingen ten aanzien van de kwijtschelding en de verlenging van verjaring bij de voorlopige voorziening.

2. Kwijtschelding

Een van de knelpunten die het rapport vermeldt is het gebrek aan een algemene regeling voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden. Volgens het rapport ervaart de praktijk dit gebrek als een groot gemis. Dit geldt vooral in situaties dat een burger in betalingsproblemen verkeert. Een grondslag met materiële normering voor een kwijtscheldingsbesluit dat in de praktijk veelvuldig wordt genomen, verdient binnen het systeem van de geldschuldentitel van de Algemene wet bestuursrecht de voorkeur, aldus het rapport.

In het voorliggende wetsvoorstel is geen algemene regeling voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft in haar advies eveneens aandacht gevraagd voor een algemene regeling voor kwijtschelding en erop gewezen dat in de reactie van de Minister naar aanleiding van het rapport op dit knelpunt niet wordt ingegaan. De toelichting op het wetsvoorstel bevat geen reactie op de opmerkingen van de NVvR.

De Afdeling adviseert in de toelichting op de opmerkingen van de NVvR en op een algemene regeling voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is alsnog een algemene regeling voor kwijtschelding in het wetsvoorstel opgenomen (nieuw art. 4:94a Awb). In de memorie van toelichting is ingegaan op de ontwikkelingen die hiertoe aanleiding gaven.

3. Voorlopige voorziening

Het voorstel regelt dat de verjaringstermijn bij de invordering wordt verlengd totdat onherroepelijk is beslist op een verzoek omtrent de invordering van een derde-belanghebbende. Het voorstel voorziet echter niet in verlenging van de verjaringstermijn indien de invorderingsbeschikking op verzoek van de overtreder door de bestuursrechter is geschorst. Dit kan tot het ongewenste gevolg leiden dat op het moment dat wordt beslist over de invorderingsbeschikking in de hoofdzaak de verjaringstermijn reeds is verstreken. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was hiervoor wel een regeling getroffen.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te regelen dat de verjaringsstermijn wordt verlengd indien de invorderingsbeschikking op verzoek van

de overtreder door de bestuursrechter wordt geschorst en daarbij zo nodig aan te sluiten bij de regeling inzake de schorsing van een dwangbevel.

De bewuste bepaling was abusievelijk geschrapt. Voorkomen moet worden dat op het moment dat wordt beslist over de invorderingsbeschikking in de hoofdzaak de verjaringstermijn reeds is verstreken. Daarom is in het aangepaste wetsvoorstel, overeenkomstig de consultatieversie, geregeld dat de verjaringstermijn wordt verlengd indien de invorderingsbeschikking op verzoek van de overtreder door de bestuursrechter is geschorst.

4. Verjaring invorderingsbevoegdheid

De voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb verlengt de verjaringsstermijn voor een invordering van verbeurde dwangsommen met de tijd die nodig is om een lopende procedure af te ronden. Ook wordt bepaald dat de beschikking tot invordering voortaan de verjaring stuit. Deze laatste toevoeging is opgenomen naar aanleiding van de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling advisering onderschrijft de voorgestelde aanpassingen, maar merkt op dat de toelichting niet ingaat op de situatie dat het bestuursorgaan geen formele stuitingshandelingen heeft verricht, maar wel een mededeling aan de overtreder heeft gedaan dat het onverkort aanspraak maakt op de verbeurde dwangsom. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft eerder reden gezien een dergelijke mededeling onder bepaalde omstandigheden gelijk te stellen met een stuitingshandeling. In de memorie van toelichting ontbreekt echter een motivering waarom er niet voor gekozen is dat ook dergelijke mededelingen de verjaring stuiten. Daarmee is onvoldoende duidelijk of situaties zoals in genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zich in de toekomst niet langer kunnen voordoen.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De toelichting en het wetsvoorstel (waarin uit het oogpunt van toegankelijkheid de aanvankelijk aan artikel 5:37 toegevoegde artikelleden nu zijn opgenomen in een afzonderlijk artikel 5:37a) zijn naar aanleiding van deze opmerking aangevuld. Bij de totstandkoming van de vierde tranche Awb is er in het belang van de rechtszekerheid voor gekozen dat een bestuursorgaan de verjaring, behoudens door het stellen van een eis voor de burgerlijke rechter (art. 4:105 Awb) alleen kan stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 Awb, een beschikking tot verrekening of door (betekening of tenuitvoerlegging) van een dwangbevel. De situatie zoals genoemd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, dat er nog beroep of hoger beroep aanhangig is tegen de oplegging van een last onder dwangsom op de dag waarop de verjaringstermijn verstrijkt, zou zich ook in de toekomst dan ook nog steeds kunnen voordoen. Omwille van de rechtszekerheid achten wij het niet wenselijk dat de mededeling door een bestuursorgaan aan een overtreder dat het onverkort aanspraak maakt op de verbeurde dwangsom, de verjaring stuit. Omdat het tevens onwenselijk is dat een bestuursorgaan de invordering moet voortzetten om verjaring te voorkomen, terwijl er nog een bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de oplegging van de last onder dwangsom aanhangig is, wordt voorgesteld aan artikel 5:35 een tweede lid toe te voegen dat bepaalt dat de verjaringstermijn eveneens wordt verlengd gedurende de procedure.

5. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om behoudens de hierboven toegelichte aanpassingen nog enkele redactionele verbeteringen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.17.0069/II

- *In artikel I, onderdeel C, in artikel 5:37, vierde en zesde lid, onder c, «een beschikking tot invordering» respectievelijk «een besluit omtrent invordering» vervangen door: een beschikking tot invordering van een dwangsom.*
- *In artikel I, onderdeel C, in artikel 5:37, zesde lid, «bezwaar of beroep» vervangen door: bezwaar, beroep en hoger beroep.*