

Aan
De Minister van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Den Haag, 2 juni 2016

Betreft: consultatieverzoek voorontwerp van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschulden Awb) en het concept-besluit tot wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten.

Zeer geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 13 april 2016 heeft u de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) verzocht om een reactie op bovenvermeld wetsvoorstel en concept-besluit.

Deze reactie loopt uiteraard niet vooruit op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, noch op de beantwoording van vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij de behandeling van de bij haar aanhangige zaken bij eventuele aanvaarding van voormeld wetsvoorstel en concept-besluit gesteld zal zien.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt voorop dat zij het een goede zaak acht dat de uitgevoerde evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden leidt tot het voorstel de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op enkele onderdelen aan te passen.

De voorgestelde wijziging van artikel 4:96 Awb komt de Afdeling bestuursrechtspraak nuttig voor en geeft haar geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De voorgestelde aanpassing van artikel 5:35 Awb geeft evenmin aanleiding tot het maken van opmerkingen. Wel vraagt de Afdeling bestuursrechtspraak zich af of met uitdrukkelijke verwijzing in artikel 5:35 Awb naar alleen het eerste lid van artikel 4:104 Awb wordt geëxpliciteerd dat artikel 5:35 Awb mede ziet op de privaatrechtelijke rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom.

De voorgestelde aanpassing van artikel 5:37 Awb geeft de Afdeling bestuursrechtspraak wel aanleiding tot het maken van enige opmerkingen.

De wetgever heeft destijds voor rechtsvorderingen tot betaling van een verbeurde dwangsom de verjaringstermijn bepaald op één jaar na de dag van verbeurte van de dwangsom. Met het stellen van deze korte verjaringstermijn had de wetgever tweërlei bedoeling. Enerzijds wilde de wetgever daarmee bereiken dat het bestuursorgaan na verbeurte van de dwangsom binnen een redelijk geachte termijn werk zou maken van invordering van die dwangsom. Anderzijds wilde de wetgever voorkomen dat de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan te lang als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de overtreder zou blijven hangen.

De verjaringstermijn van een jaar heeft – zo wijst ook de evaluatie uit – bestuursorganen en bestuursrechter wel voor problemen gesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak moe(s)t bij de behandeling van (hoger) beroepen regelmatig constateren dat de bevoegdheid om tot invordering van een verbeurde dwangsom over te gaan hangende de procedure bij de bestuursrechter (en soms al eerder) was verjaard. Bestuursorganen waren zich daar niet altijd van bewust, menende dat zij de verjaringstermijn hadden gestuit of opgeschort. Dit betekende nogal eens dat het belang bij een (hoger) beroep kwam te ontvallen, omdat de dwangsom niet meer kon worden ingevorderd. Voor het bestuursorgaan dat moeite had gedaan de dwangsom in te vorderen, is de constatering door de bestuursrechter dat het daartoe niet meer bevoegd was, onbevredigend. Dat is het ook voor degene die het bestuursorgaan had verzocht om handhavend op te treden tegen de overtreding en/of het bestuursorgaan had verzocht tot invordering van de door de overtreder verbeurde dwangsom over te gaan. Om de overtreding beëindigd te zien, zal deze zich opnieuw tot het bestuursorgaan moeten wenden met een verzoek tot handhaving.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden voor deze problemen. Daarbij rijst wel de vraag hoe de voorgestelde wijziging van artikel 5:37 Awb zich verhoudt tot de oorspronkelijke, hierboven beschreven bedoeling van de wetgever. Het voorgestelde vierde lid leidt er in de daar vermelde gevallen immers toe dat de verjaringstermijn substantieel wordt verlengd.

Anderzijds biedt het vierde lid geen oplossing voor het geval waarin het bestuursorgaan eerst in de elfde of twaalfde maand na verbeurte van de dwangsom een beschikking omtrent de invordering neemt en tegen die beschikking eerst na ommekomst van een jaar een bezwaarschrift wordt ingediend. In dat geval voorkomt de regeling van het voorgestelde vierde lid niet dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom verjaart.

Het voorgestelde vierde lid biedt evenmin een oplossing indien er tegen de beschikking omtrent de invordering geen bezwaar is gemaakt of er geen derde-belanghebbende is die het bestuursorgaan een verzoek als bedoeld in het tweede lid van deze bepaling heeft gedaan om een invorderingsbeschikking te nemen. In beide gevallen verjaart de bevoegdheid om tot invordering over te gaan een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd, evenals nu het geval is.

De oplossing die het voorgestelde vierde lid van artikel 5:37 Awb niet biedt, zou wel kunnen worden geboden door in de wet vast te leggen dat ook een beschikking omtrent de invordering de verjaring van de bevoegdheid om tot invordering van een verbeurde dwangsom over te gaan, stuit. De Afdeling bestuursrechtspraak zou daarom in overweging willen geven nader te bezien of een beschikking omtrent de invordering eveneens als een stuitingshandeling kan worden gekwalificeerd. Indien deze suggestie zou worden gevolgd, bestaat aan de voorgestelde toevoeging van het voorgestelde vierde lid aan artikel 5:37 Awb welbeschouwd geen behoefte.

Het aanmerken van een beschikking omtrent de invordering als een stuitingshandeling kan ook in een andere situatie nuttig zijn. Indien op basis van een opgelegde last onder dwangsom op verschillende tijdstippen een dwangsom wordt verbeurd en het bestuursorgaan er voor kiest om eerst na verbeurte van de laatste dwangsom een invorderingsbeschikking te nemen – hetgeen geen onbegrijpelijke handelwijze is –, loopt het bestuursorgaan onder de huidige regeling al snel het risico dat de bevoegdheid tot invordering van de als eerste verbeurde dwangsom verjaart. Het aanmerken van een beschikking omtrent de invordering als stuitingshandeling voorkomt dit.

De Afdeling bestuursrechtspraak acht het verstandig dat in het wetsvoorstel niet is overgenomen de in de evaluatie gedane suggestie om artikel 5:32a Awb aan te vullen met een bepaling dat een last onder dwangsom vermeldt dat dwangsommen na afloop van de begunstigingstermijn van rechtswege worden verbeurd, dat de overtreder bij niet-betaling na zes weken in verzuim geraakt en dat de verschuldigde dwangsommen, rente en kosten bij invorderingsbeschikking worden vastgesteld. Een dergelijke bepaling is weliswaar sympathiek, maar roept direct de vraag op wat de gevolgen zijn indien de last een van de voorgeschreven mededelingen niet bevat.

De Afdeling bestuursrechtspraak acht het evenzeer verstandig dat in het wetsvoorstel niet is overgenomen de in de evaluatie gedane suggestie om artikel 5:37 Awb om te vormen tot een betalingsbeschikking in de zin van titel 4.4 Awb. Zij ziet in een dergelijke omvorming geen voordelen ten opzichte van de huidige regeling van de invorderingsbeschikking, aangevuld met hetgeen het voorstel inhoudt en onder overneming van de hierboven gedane suggestie.

De Afdeling bestuursrechtspraak gaat er ten slotte vanuit dat waar in het voorgestelde vierde lid van artikel 5:37 Awb wordt gesproken over ‘bezwaar’ en ‘beroep’ daaronder mede wordt verstaan een op grond van artikel 5:39 ontstaan bezwaar respectievelijk beroep van rechtswege en dat onder ‘beroep’ mede hoger beroep wordt verstaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak ziet geen aanleiding voor het maken van opmerkingen bij het concept-besluit tot wijziging van het Besluit buitengerechtelijke kosten.

Ik vertrouw erop u met deze reactie op uw verzoek tot consultatie vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet en hoogachting,

Tempo

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State