



Publicatie	PB: Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht
Jaargang	6
Publicatiedatum	20-05-2015
Afleveringnummer	4
Artikelnummer	58
Titel	Art. - Stuiting van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid
Auteurs	Benhadi, mr. R.
Samenvatting	De overtreding van een last onder dwangsom leidt tot het van rechtswege verbeuren van de opgelegde dwangsom. Het bestuursorgaan dat de last heeft opgelegd, moet, teneinde verjaring van de invorderingsbevoegdheid te voorkomen, binnen één jaar na de verbeurte overgaan tot invordering. De verjaring van de invorderingsbevoegdheid is regelmatig voer voor discussie. In deze discussies gaat het dan (voornamelijk) om de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard of dat de verjaringstermijn (toch)

PB 2015(4) 58 Art. - Stuiting van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid

Stuiting van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid

De overtreding van een last onder dwangsom leidt tot het van rechtswege verbeuren van de opgelegde dwangsom. Het bestuursorgaan dat de last heeft opgelegd, moet, teneinde verjaring van de invorderingsbevoegdheid te voorkomen, binnen één jaar na de verbeurte overgaan tot invordering. De verjaring van de invorderingsbevoegdheid is regelmatig voer voor discussie. In deze discussies gaat het dan (voornamelijk) om de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard of dat de verjaringstermijn (toch) tijdig is gestuit. De Hoge Raad heeft in een arrest van 3 april 2015 een aantal vragen beantwoord die voor de praktijk van belang zijn. Dit arrest is de aanleiding voor deze bijdrage. Naast een bespreking van dit arrest, zal tevens de relevante jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'Afdeling') kort worden aangestipt.

Systematiek

Als het gaat om verbeurte en invordering van dwangsommen, is de wetssystematiek als volgt. De overtreding van een oplegde last leidt tot het van rechtswege verbeuren van de daaraan gekoppelde dwangsom(men). Voor het ontstaan van de betalingsplicht is geen nadere beschikking van of andere handeling van het bestuursorgaan vereist. De verbeurde dwangsom moet binnen zes weken na het van rechtswege verbeuren ervan worden betaald (artikel 5:33 Awb). Blijft betaling uit, dan zal het bestuursorgaan een

invorderingsbeschikking moeten nemen (artikel 5:37 Awb). In de invorderingsbeschikking zal door het bestuursorgaan moeten worden vastgesteld dat de last is overtreden en dat daarom een dwangsom is verbeurd. Tevens zal het bestuursorgaan daarin een standpunt moeten innemen over de hoogte van de verbeurde dwangsom en kenbaar moeten maken of overgegaan zal worden tot invordering. Nadat een invorderingsbeschikking is genomen, heeft het bestuursorgaan de keuze tussen twee wegen om een verbeurde dwangsom in te vorderen, namelijk de publiekrechtelijke of de privaatrechtelijke weg.¹ Kiest het bestuursorgaan voor de publiekrechtelijke weg, dan zal hij, nadat de hiervoor genoemde invorderingsbeschikking is genomen, een (niet-appelleerbare) aanmaning moeten versturen aan de schuldenaar (artikel 5:37 lid 1 Awb). De aanmaning zal moeten voldoen aan de in artikel 4:112 Awb vastgelegde eisen. Onder andere dient de schuldenaar gemaand te worden tot het binnen twee weken (alsnog) betalen van de verbeurde dwangsom.² Blijft betaling binnen de gegeven termijn achterwege, dan kan het bestuursorgaan, overgaan tot het uitvaardigen van een dwangbevel (ex artikel 4:117 lid 1 Awb). De schuldenaar kan, op de voet van artikel 438 Rechtsvordering een executiegeschil aanhangig maken tegen het dwangbevel. Kiest het bestuursorgaan niet voor de publiekrechtelijke, maar de privaatrechtelijke weg, dan zal na het nemen van de invorderingsbeschikking, zonder eerst te hoeven aanmanen, een dagvaardingsprocedure moeten worden gestart teneinde een executoriale titel te verkrijgen.

De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (artikel 5:35 Awb). Op de verjaring van dwangsommen is de regeling van afdeling 4.4.3 van de Awb van toepassing.³ De verjaring kan, mits dat tijdig geschiedt, gestuit worden, waarna een nieuwe verjaringstermijn begint te lopen (artikel 4:110 lid 1 Awb). De nieuwe termijn is gelijk aan de oorspronkelijke (artikel 4:110 lid 2 Awb) en bedraagt, als het om dwangsommen gaat, dus één jaar. Stuiting dient voor ommekomst van de in artikel 5:35 Awb gestelde termijn van één jaar plaats te vinden. Stuiting buiten deze termijn is niet mogelijk. De stuitingshandelingen zijn vastgelegd in artikel 4:105 en 4:106 Awb. Stuiting geschiedt door:

- het instellen van een daad van rechtsvervolgning voor de burgerlijke rechter (overeenkomstig artikel 3:316 lid 1 BW);
- erkenning van het rechts op betaling door degene die de dwangsom is verschuldigd;
- een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 Awb;
- een beschikking tot verrekening;
- (de betekening of tenuitvoerlegging van) een dwangbevel.

In een arrest van 3 april 2015 heeft de Hoge Raad wat meer duidelijkheid gegeven over de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van dwangsommen. In dit arrest zijn, als het gaat om de verjaring, drie vragen beantwoord die voor de praktijk van belang zijn. Alvorens nader in te gaan op deze vragen, wordt eerst het relevante feitencomplex uiteengezet.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Simpelveld hebben aan een overtreder die zonder omgevingsvergunning een schuur had gebouwd een last onder dwangsom opgelegd. De opgelegde last kwam er in de kern op neer dat de gebouwde schuur moest worden verwijderd binnen de gestelde begunstigingstermijn. Op overtreding van de last was een dwangsom gesteld van € 2.000 per week met een maximum van € 20.000. Als gevolg van het niet voldoen aan de opgelegde last, zijn dwangsommen verbeurd. Betaling van de verbeurde dwangsommen is uitgebleven. Vervolgens hebben burgemeester en wethouders een invorderingsbeschikking genomen. Het bezwaar tegen de invorderingsbeschikking is

ongegrond verklaard. Hiertegen zijn geen rechtsmiddelen aangewend. Na de bezwaarprocedure heeft de overtreder zich op het standpunt gesteld dat de invorderingsbevoegdheid is verjaard. Burgemeester en wethouders deelden dit standpunt niet. Zij hebben het invorderingstraject doorgezet en de overtreder gemaand over te gaan tot betaling. Nadat betaling (wederom) was uitgebleven, heeft de gemeente aan de overtreder een dwangbevel uitgevaardigd. In een executie kort geding vordert de overtreder een verbod voor de gemeente om de executie door te zetten. Hij legt daaraan ten grondslag dat de vordering van betaling van dwangsommen is verjaard. De voorzieningenrechter heeft de vordering afgewezen. Het gerechtshof heeft de verdere executie verboden. In cassatie staan vervolgens 3 vragen centraal namelijk:

1. heeft een invorderingsbeschikking stuitende werking?
2. kan een invorderingsbeschikking gelijkgesteld worden c.q. samenvallen met een aanmaning?
3. kwalificeert een erkenning dat dwangsommen zijn verbeurd, als erkenning in de zin van artikel 4:105 lid 2 Awb?

Deze vragen zal ik hierna langslopen.

Invorderingsbeschikking heeft geen stuitende werking

De eerste vraag die in cassatie centraal stond, betrof de vraag of de bekendmaking van de invorderingsbeschikking kwalificeert als stuitingshandeling. De gemeente had zich in cassatie op het standpunt gesteld dat blijkens de parlementaire geschiedenis bij artikel 4:106 Awb, voor stuiting bepalend is of de bedoeling om tot invordering over te gaan duidelijk tot uitdrukking is gebracht. Aan dit vereiste was voldaan omdat een invorderingsbeschikking was genomen, zo stelde de gemeente.

De Hoge Raad deelt de stellingen van de gemeente niet. Stuiting kan namelijk uitsluitend plaatsvinden met toepassing van de in artikel 4:105 en 4:106 Awb vastgelegde stuitingshandelingen. De invorderingsbeschikking is in die artikelen niet genoemd. Gelet op het feit dat uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de wetgever, met het oog op de rechtszekerheid, een gesloten stelsel van stuitingshandelingen voor ogen gehad bij de invoering van de dwangsomregeling,⁴ moet het er voor worden gehouden dat de invorderingsbeschikking geen stuitende werking heeft. Het oordeel van de Hoge Raad is daarmee in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2013, waarin de Afdeling (impliciet) heeft overwogen dat een invorderingsbeschikking geen stuitende werking heeft.⁵ De Hoge Raad voegt hier nog aan toe dat de omstandigheid dat aan een stuitingshandeling de eis moet worden gesteld dat de bedoeling tot invordering duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht, niet met zich meebrengt dat, omgekeerd, stuitende werking toekomt aan elke handeling die aan die eis voldoet, zoals de invorderingsbeschikking. Aanvaarding van het standpunt van de gemeente verhoudt zich niet tot het gesloten stelsel van stuitingshandelingen zoals dat door de wetgever is beoogd.

Invorderingsbeschikking kan niet worden gelijkgesteld met een aanmaning

De tweede vraag die in het arrest van de Hoge Raad aan bod komt, betreft de vraag of een invorderingsbeschikking gelijkgesteld kan worden c.q. kan samenvallen met een aanmaning en om die reden stuitende werking toekomt. Het feit dat de invorderingsbeschikking een betalingstermijn bevatte, pleit voor deze gelijkstelling, aldus de gemeente.⁶

Artikel 5:37 lid 1 Awb bepaalt dat, alvorens aan te manen tot betaling van een dwangsom, het bestuursorgaan een invorderingsbeschikking dient te nemen. Pas nadat is aangemaand, kan invordering bij dwangbevel geschieden.⁷ In de wetssystematiek ligt derhalve een bepaalde volgtijdelijkheid (lees: volgorde van stappen) besloten. Eerst dient een invorderingsbeschikking te worden genomen. Wordt niet tijdig betaald, dan dient aangemaand te worden. De aanmaning dient te voldoen aan de in artikel 4:112 Awb vastgelegde eisen.⁸

Blijft betaling uit, dan dient een dwangbevel betekend te worden. De wettekst en de parlementaire geschiedenis geven onvoldoende grond om reeds de invorderingsbeschikking zelf als stuitingshandeling te kwalificeren.⁹ Tegen deze achtergrond, zo heeft de Hoge Raad geoordeeld, kan een invorderingsbeschikking niet gelijkgesteld worden c.q. samenvallen met een aanmaning. De omstandigheid dat in een invorderingsbeschikking een betalingstermijn is opgenomen, maakt het voorgaande niet anders.¹⁰

De erkenning van het recht op betaling

De verjaring van de bevoegdheid om een verbeurde dwangsom in te vorderen, kan ook gestuit worden door een erkenning van het recht op betaling door de overtreder (artikel 4:105 Awb). Erkenning van de schuld, zo volgt uit de memorie van toelichting, hoeft niet uitdrukkelijk te geschieden. Elke handeling of gedraging van de schuldenaar waaruit blijkt dat hij de schuld erkent, stuit de verjaring, zo volgt uit de memorie van toelichting.¹¹ Hoewel uit de parlementaire geschiedenis lijkt te volgen dat de eisen die aan een erkenning moeten worden gesteld, redelijk licht zijn, hanteert de Hoge Raad een strengere lijn. In navolging van het gerechtshof oordeelt de Hoge Raad dat de erkenning door de schuldenaar dat dwangsommen zijn verbeurd c.q. verschuldigd, nog niet betekent dat daarmee tevens 'het recht op betaling' (lees: de invorderingsbevoegdheid) als bedoeld in artikel 4:105 lid 2 Awb wordt erkend. De Hoge Raad hangt hiermee een strikte uitleg van de erkenning als stuitingshandeling.

Verlenging verjaringstermijn

Stuiting van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid dient onderscheiden te worden van het verlengen van de verjaringstermijn. Ingevolge artikel 4:111 lid 1 Awb wordt de verjaringstermijn verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar uitstel van betaling heeft. Dit uitstel kan het bestuursorgaan uitsluitend krachtens artikel 4:94 lid 1 Awb bij beschikking verlenen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een bestuursorgaan de schuldenaar mededeelt dat de invordering (lees: het afdwingen van betaling) wordt opgeschort totdat op het bezwaar of (hoger) beroep is beslist. Hoewel dit gebaar valt te prijzen, is dit voor het bestuursorgaan niet zonder risico's. Deze mededeling, zo heeft de Afdeling overwogen, kan niet gelijkgesteld worden met een krachtens artikel 4:94 Awb verleend uitstel van betaling van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom. Omdat het opschorten van de invordering niet gelijkgesteld kan worden met het (formeel) verlenen van uitstel van betaling, leidt dit niet tot het verlengen van de verjaringstermijn. Ik wijs hierbij op de uitspraken van de Afdeling van 19 juni 2013 (zaaknummer 201205948/1/A4) en 9 april 2014 (zaaknummer 201308941/1/A4). In de uitspraak van 19 juni 2013 heeft de Afdeling tevens overwogen dat na ommekomst van de in artikel 5:35 Awb genoemde termijn van één jaar, het bestuursorgaan tevens niet bevoegd is om alsnog een invorderingsbeschikking te nemen.

Conclusie

De verjaring van de invorderingsbevoegdheid is regelmatig voer voor discussie. In zijn arrest van 3 april 2015 heeft de Hoge Raad een aantal vragen beantwoord die voor de praktijk van belang zijn. De Hoge Raad heeft, in navolging van de Afdeling, geoordeeld dat aan een invorderingsbeschikking geen stuitende werking toekomt. Verder heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een invorderingsbeschikking niet gelijkgesteld kan worden met een aanmaning, ook niet als de invorderingsbeschikking een betalingstermijn bevat. Afsluitend stelt de Hoge Raad vast dat het voor een erkenning in de zin van artikel 4:105 lid 2 Awb noodzakelijk is dat 'het recht op betaling' (lees: de invorderingsbevoegdheid) wordt erkend. Een erkenning door de schuldenaar dat dwangsommen zijn verbeurt niet kwalificeert als erkenning in de zin van artikel 4:105 lid 2 Awb.

Over de auteur

Rachid Benhadi is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en tevens redacteur van dit blad.

¹ Zie ook T.N. Sanders, 'De verjaring van de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen', «JBplus» 2014, p. 133 e.v.

² Het stellen van een kortere termijn betekent niet dat niet juist is gemaand: ABRvS 8 oktober 2014, zaaknummer 201309360/1/A1.

³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 114.

⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 53.

⁵ ABRvS 24 december 2013, *AB* 2014, 57.

⁶ Zie punt 2.12 van de conclusie van de A-G, d.d. 9 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:3.

⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 115.

⁸ Voldoet de aanmaning niet aan deze eisen, dan kan, in de optiek van de wetgever, geen sprake zijn van een geldige stuiting van de verjaring. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 57.

⁹ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 november 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:5332, r.o. 4.7.

¹⁰ Zie punt 2.13 van de conclusie van de A-G die hierbij verwijst naar de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 16 december 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:3255.

¹¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 56.