



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bevoegdheid tot invordering van de dwangsom is verjaard. Niet is gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling heeft verricht om de verjaring te stuiten.

Kortmann, C.N.J.; Ouden, W. den

Citation

Kortmann, C. N. J., & Ouden, W. den. (2015). De bevoegdheid tot invordering van de dwangsom is verjaard. Niet is gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling heeft verricht om de verjaring te stuiten. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2015(27), 1423-1427. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35495>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35495>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De rechtbank constateert ambtshalve dat de dwangsommen met betrekking tot de voornoemde handhavingsbesluiten zijn verjaard binnen een jaar na de data van 4, dan wel 5 of 6 september 2013.

Ter zitting is niet gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling — waaronder niet te verstaan de invorderingsbesluiten zelf — heeft verricht. De zogenoemde, tot eiseres gerichte herinnering, gedateerd 21 november 2013, bevat niet meer dan een overzicht van facturen — ad € 150.000 — waarvan de betalingstermijn is verstreken. Deze betalingsherinnering voldoet niet aan de eisen die artikel 4:112, derde lid, van de Awb aan een aanmaning stelt, namelijk dat vermeld wordt dat bij niet-tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.

Indien al, met verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West Brabant van 12 december 2013 (ECLI:NL:RBZWB:2013:9939) — en de daar onder r.o. 3.9 genoemde parlementaire behandeling van het huidige artikel 4:112, derde lid, van de Awb, waaruit zou blijken dat de in dat artikel lid van de Awb besloten liggende waarschuwing niet constitutief is voor de aanmaning —, de vraag wordt gesteld of eiseres uit andere hoofde voldoende op de hoogte was van de gevolgen van te late betaling, moet worden vastgesteld dat de gedingstukken daarvoor geen aanknopingspunt bieden. Immers, uit de gedingstukken is alleen gebleken dat in de beide invorderingsbesluiten is opgemerkt dat bij niet-voldoen aan de invordering een dwangbevel volgt, waarbij de kosten van de betekening van het deurwaardersexploot voor rekening van eiseres komen. Die mededeling houdt nog niet in dat de kosten van de overige uit te voeren invorderingsmaatregelen voor rekening van de schuldenaar komen.

Uitspraak in de zaken tussen:

A BV, eiseres, gemachtigde: mr. A.C.M. Verhoeven, en
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Druten, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 september 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder een stillegging van bouwwerkzaamheden bekrachtigd en een preventieve last onder dwangsom opgelegd (besluit 1).

Bij besluit van 4 september 2013, verzonden 5 september 2013, heeft verweerder een invorderingsbeschikking genomen ten aanzien van een verbeurde last onder dwangsom (besluit 2).

Bij besluit van 4 september 2013, verzonden 5 september 2013, heeft verweerder een nieuwe, hogere last onder dwangsom opgelegd (besluit 3).

n

AB 2015/224

RECHTBANK GELDERLAND

5 februari 2015, nr. AWB 14/512 en 14/3255
(Mr. L. van Gijn)
m.nt. C.N.J. Kortmann en W. den Ouden

Art. 4:105, 4:106, 4:112, 4:117, 4:123, 5:35 Awb

ECLI:NL:RBGEL:2015:647

De bevoegdheid tot invordering van de dwangsom is verjaard. Niet is gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling heeft verricht om de verjaring te stuiten.

Bij besluit van 3 december 2013 (het bestreden besluit I) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen de hiervoor opgesomde besluiten ongegrond verklaard (reg.nr. 14/512).

Bij besluit van 15 oktober 2013 heeft verweerder een tweede invorderingsbeschikking genomen (besluit 4).

Bij besluit van 13 februari 2014 (het bestreden besluit II) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen het besluit van 15 oktober 2013 ongegrond verklaard (reg.nr. 14/3255).

Eiseres heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 november 2014. Van eiseres is verschenen X., bijgestaan door de gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door E.D.T. van Zanten en M.C.M. Droomers.

Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Op 5 maart 2013 heeft verweerder aan eiseres een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuwe bedrijfsloods op het perceel kadastraal (...).

Een gemeentelijk toezichthouder heeft op 3 september 2013 geconstateerd dat de nieuwe loods is gebouwd in afwijking van de omgevingsvergunning. Vervolgens zijn de bouwwerkzaamheden stilgelegd op 3 september 2013 (besluit 1).

Op 4 september 2013 (besluit 2) is geconstateerd dat de bouwwerkzaamheden zijn voortgezet. Daarom is een invorderingsbeschikking verstuurd waarin verweerder een bedrag van € 50.000 vordert.

Bij een besluit van eveneens 4 september 2013 (besluit 3) is een nieuwe last onder dwangsom opgelegd van € 100.000.

Bij besluit van 15 oktober 2013 (besluit 4) is een tweede invorderingsbeschikking genomen.

2. Ingevolge artikel 5.35 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verjaart in afwijking van artikel 4:104 de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van één jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Ingevolge artikel 4:105, eerste lid, wordt de verjaring gestuit door een daad van rechtsvervolgning overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Ingevolge het tweede artikellid stuit erkenning van het recht op betaling de verjaring van de rechtsvordering tegen hem die het recht erkent.

Ingevolge artikel 4:106 kan het bestuursorgaan de verjaring ook stuiten door een aanma-

ning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel.

3. De rechtbank constateert ambtshalve dat de dwangsommen met betrekking tot de voornoemde handhavingsbesluiten zijn verjaard binnen een jaar na de data van 4, dan wel 5 of 6 september 2013.

4. Ter zitting is niet gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling – waaronder niet te verstaan de invorderingsbesluiten zelf – heeft verricht. De zogenoemde, tot eiseres gericht herinnering, gedateerd 21 november 2013, bevat niet meer dan een overzicht van facturen – ad € 150.000 – waarvan de betalingstermijn is verstreken. Deze betalingsherinnering voldoet niet aan de eisen die artikel 4:112, derde lid, van de Awb aan een aanmaning stelt, namelijk dat vermeld wordt dat bij niet-tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.

5. Indien al, met verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West Brabant van 12 december 2013 (ECLI:NL:RBZWB:2013:9939) – en de daar onder r.o. 3.9 genoemde parlementaire behandeling van het huidige artikel 4:112, derde lid, van de Awb, waaruit zou blijken dat de in dat artikellid van de Awb besloten liggende aanschuiving niet constitutief is voor de aanmaning –, de vraag wordt gesteld of eiseres uit andere hoofde voldoende op de hoogte was van de gevolgen van te late betaling, moet worden vastgesteld dat de gedingstukken daarvoor geen aanknopingspunt bieden. Immers, uit de gedingstukken is alleen gebleken dat in de beide invorderingsbesluiten is opgemerkt dat bij niet-voldoen aan de invordering een dwangbevel volgt, waarbij de kosten van de betekening van het deurwaarders-exploot voor rekening van eiseres komen. Die mededeling houdt nog niet in dat de kosten van de overige uit te voeren invorderingsmaatregelen voor rekening van de schuldenaar komen. Ook de mededeling van burgemeester Van Riswijk in het gesprek met eiseres van 17 september 2013 (gespreksnotitie p.2, eerste alinea) dat beide dwangsommen daadwerkelijk zullen worden ingevorderd, biedt niet zodanig aanknopingspunt.

6. De brief van verweerder aan eiseres, van 10 oktober 2014, had de intentie de verjaring te stuiten, omdat verweerder had aangegeven te willen wachten met inning van de dwangsommen totdat de rechter zou hebben geoordeeld over de beroepen.

Wat daarvan ook zij en daargelaten of voornoemde brief als een stuitingshandeling valt te beschouwen in de zin van de artikelen 4:105 en

4:106 van de Awb, stelt de rechtbank vast dat deze brief is verstuurd na verloop van een jaar na de in r.o. 3 genoemde verbeuringsdata.

7. De rechtbank concludeert op grond van het vorenstaande dat verweerder niet meer tot invordering kan komen van de verbeurde dwangsommen. Aangezien niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een belang kan worden aangenomen bij een inhoudelijke beoordeling van de gronden van het beroep, brengt dat met zich dat eiseres belang ontbeert bij een rechterlijke beoordeling van de bestreden besluiten waarbij de bezwaren tegen de voornoemde besluiten 1 t/m 4 ongegrond zijn verklaard.

8. Op grond van het bovenstaande is het beroep niet-ontvankelijk.

Er is geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Niet gezegd kan immers worden dat het komen te ontbreken van procesbelang hangende de procedure is veroorzaakt doordat verweerder eiseres tegemoet heeft willen komen in het beroep.

Beslissing

De rechtbank:

verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

Noot

1. In deze aflevering van AB een tweetal uitspraken over de bevoegdheid om een dwangbevel tot invordering van een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in artikel 4:114 Awb uit te vaardigen.

2. In de hier besproken uitspraak is er geen discussie over het bestaan van de dwangbevelbevoegdheid zelf, omdat voor handhavingssaken de wettelijke grondslag, die art. 4:115 Awb verlangt, in algemene zin is opgenomen in art. 5:10 lid 2 Awb. Hier is het dus de Awb-wetgever zelf geweest die als 'bijzondere wetgever' een dwangsombevoegdheid heeft toegekend aan handhavende bestuursorganen. In geschil is of het college van Druuten in de concrete omstandigheden van het geval tot uitvaardiging van het dwangbevel kon overgaan. Daarbij staat centraal de vraag of het college tijdig en rechtsgeldig een aanmaning heeft verstuurd als vereist in art. 4:112 Awb. De rechtbank constateert ambtshalve dat de dwangsommen zijn verjaard omdat niet is gebleken dat verweerder enige invorderingshandeling heeft verricht. Met name voldoet de verzonden betalingsherinnering niet aan de eisen die art. 4:112 lid 3 Awb aan de aanmaning stelt. Dit artikellid bepaalt dat de aanmaning vermeldt dat bij niet tijdige betaling

deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen. Het is de moeite waard om op dit punt nader in te gaan, omdat er in de jurisprudentie wat onenigheid lijkt te bestaan over de eisen waaraan een aanmaning moet voldoen om rechtsgevolg te hebben.

3. Voor het bevoegdlijk uitvaardigen van een dwangbevel is de daaraan voorafgaande aanmaning om twee redenen relevant. Ten eerste bepaalt art. 4:117 Awb dat een dwangbevel slechts wordt uitgevaardigd wanneer binnen de overeenkomstig art. 4:112 Awb gestelde aanmaningstermijn niet volledig is betaald. Ten tweede bepaalt art. 4:104 Awb – voor zover hier relevant – dat het bestuursorgaan geen dwangbevel meer kan uitvaardigen als de rechtsvordering tot betaling van de geldsom is verjaard. Deze verjaring kan onder meer worden gestuit door een aanmaning of een dwangbevel aldus art. 4:106 Awb. Het ontbreken van een rechtsgeldige aanmaning is niet fataal zolang de verjaringstermijn niet is verstreken. Het bestuursorgaan kan dan immers alsnog rechtsgeldig aanmanen en vervolgens invorderen bij dwangbevel. In de praktijk blijkt de verjaringstermijn, die bij dwangsommen op grond van art. 5:35 Awb slechts een jaar bedraagt, echter vaak al verstreken op het moment dat het bestuursorgaan beseft dat er niet, of niet rechtsgeldig is aangemaand.

4. Aldus heeft de aanmaning langs twee wegen invloed op de bevoegdheid om een dwangbevel uit te vaardigen: (1) rechtstreeks, via art. 4:117 Awb als eis waaraan moet zijn voldaan alvorens een dwangbevel kan worden uitgevaardigd en (2) indirect, via art. 4:106 Awb, als middel om verjaring van de invorderingsbevoegdheid te voorkomen. Omdat het dwangbevel zelf ook stuitende werking heeft, zijn beide wegen relevant voor de verjaringsvraag. Een onbevoegd uitgevaardigd dwangbevel zal immers de verjaring niet stuiten.

5. In de hier besproken uitspraak concludeert de rechtbank tot verjaring op grond van de tweede weg, die van art. 4:106 Awb. Zij verwijst daarbij naar een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West Brabant van 12 december 2013, waarin beide wegen aan de orde waren. In die zaak had de eiseres overeenkomstig het bepaalde in art. 4:123 lid 2 Awb in een executie-kortgeding voor de burgerlijke rechter gevorderd de tenuitvoerlegging van het dwangbevel te verbieden. Met een beroep op de wetsgeschiedenis (MvA, Kamerstukken I 2007/08, 29 702 C, p. 15) oordeelde de voorzieningenrechter dat de door het college van B&W van Zundert verzonden aanmaning stuitende werking had, ook al voldeed

deze niet aan het bepaalde in art. 4:112 lid 3 Awb (zie hiervoor onder 2). Vervolgens ging het toch nog mis voor het college, omdat de voorzieningenrechter op grond van dezelfde passage uit de wetgeschiedenis concludeerde dat het ontbreken van de vermelding van art. 4:112 lid 3 Awb wél tot gevolg had dat (nog) niet overgegaan mocht worden tot het uitvaardigen van een dwangbevel. Het door het college uitgevaardigde dwangbevel was dus onbevoegd uitgevaardigd en had om die reden evenmin stuitende werking, waardoor de verjaring door tijdsverloop van een jaar na de aanmaning alsnog was voltooid.

Deze bepaald niet eenvoudige redenering kan begrepen worden uit de uiteenlopende strekking van art. 4:106 enerzijds en 4:117 Awb anderzijds. In het kader van art. 4:106 Awb (stuiting van de verjaring) heeft de aanmaning de strekking de burger eraan te herinneren dat het bestuursorgaan onverkort aanspraak maakt op betaling en deze ook op korte termijn wenst te ontvangen. Art. 4:117 Awb daarentegen, heeft de strekking te voorkomen dat de burger wordt geconfronteerd met 'rauweljikse' invordering bij dwangbevel, zonder op de hoogte te zijn gesteld van de daarmee gepaard gaande kosten en zonder een laatste kans te hebben gekregen om (binnen twee weken) minnelijk te voldoen. Waar het dus voor een stuiting voldoende is als de burger uit de aanmaning begrijpt dat het bestuursorgaan vasthoudt aan het recht op betaling, is het voor de uitvaardiging van een dwangbevel belangrijk dat de burger uit de aanmaning tevens begrijpt welke consequenties niet-betaling heeft (art. 4:112 lid 3 Awb) en hij daadwerkelijk een termijn van twee weken krijgt om alsnog minnelijk te voldoen (art. 4:112 lid 1 Awb jo. art. 4:117 lid 1 Awb). Zo gezien is het onderscheid dat de Rechtbank Zeeland-West-Brabant maakte wel te begrijpen. Haar oordeel dat de eis van art. 4:112 lid 3 Awb niet constitutief is voor een rechtsgeldige stuiting, staat niettemin op gespannen voet met p. 57 van de Memorie van Toelichting op de 4^e tranche Awb, waar de regering stelde: "De aanmaning van een bestuursorgaan dient te voldoen aan het bepaalde in art. 4.4.4.1.1 [art. 4:112 Awb, WdO en CK]. Derhalve ligt het in de rede dat een bestuursorgaan als schuldeiser de verjaring niet kan stuiten door een schriftelijke aanmaning die daaraan niet voldoet." (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 57). Voor de uitkomst van de zaak deed dat er uiteindelijk niet toe, zo bleek hiervoor al.

6. Dat zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter op basis van de tekst van de wet en de wetgeschiedenis streng toetsen of de verjaring rechtsgeldig is gestuit, was al in eer-

dere dwangsomjurisprudentie duidelijk geworden. Zo oordeelde de Afdeling eind 2013 dat een invorderingsbeschikking als bedoeld in art. 5:37 Awb geen stuitingshandeling oplevert (ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2626, AB 2014/57, m.nt. T.N. Sanders). De Hoge Raad heeft daar recent nog een schepje bovenop gedaan door te oordelen dat de wet een duidelijk onderscheid maakt tussen de beslissing om tot invordering over te gaan (geen stuitende werking) en de aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 Awb (wel stuitende werking). Aanmaning is niet mogelijk voordat er een beslissing tot invordering is genomen (art. 5:37 lid 1 Awb). Daarom kan volgens de Hoge Raad de bekendmaking van een invorderingsbeschikking niet tevens gelden als aanmaning (HR 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:817, *JBPr* 2015, afl. 3, m.nt. C.N.J. Kortmann). In het licht van deze jurisprudentie is de Afdelingsuitspraak van 8 oktober 2014 (AB 2014/418, m.nt. T.N. Sanders) een opmerkelijke. Voor zover uit de uitspraak is af te leiden, had het college van B&W van Leiden volstaan met een aanmaning die niet meer inhield dan een herhaald verzoek om een eerder verzonden factuur binnen 8 dagen te betalen. De Afdeling overwoog dat het feit dat de betaaltermijn van 8 dagen afwijkt van de tweewekentermijn van art. 4:112 lid 1 Awb, niet afdoet aan de stuitende werking op grond van art. 4:106 Awb. Helaas blijkt uit de uitspraak niet of de aanmaning wel de vermelding van art. 4:112 lid 3 Awb bevatte en of op het eventueel ontbreken daarvan een beroep is gedaan. Zoals gezegd, de Memorie van Toelichting suggereert dat art. 4:112 Awb constitutieve vereisten voor stuiting bevat. Hoe dit ook zij, de hier besproken uitspraken van lagere rechters laten in elk geval zien dat Sanders in zijn noot bij deze Afdelingsuitspraak terecht heeft opgemerkt dat het hem niet zou verbazen als de civiele rechter de conclusie trekt dat een dwangbevel dat volgt op een aanmaning die niet voldoet aan de eisen van art. 4:112 Awb, onbevoegd is uitgevaardigd (en dus ook geen stuitende werking heeft, zo voegen wij daaraan toe).

7. In het rapport naar aanleiding van het WODC-onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de praktijk (W. den Ouden, C.N.J. Kortmann e.a., 'De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling, titel 4.4. Awb geëvalueerd' 2014, par. 3.6.1 en 4.6.3), signaleerden wij al dat de rechtspraak zou moeten gaan uitmaken in hoeverre aan de eisen van art. 4:112 en 4:113 Awb moet zijn voldaan voor een rechtsgeldige stuiting op grond van art. 4:106 Awb. Datzelfde geldt voor rechtsgeldige invordering bij dwangbevel, gelet op art. 4:117 Awb.

Geconstateerd moet worden dat de gewenste duidelijkheid er in de rechtspraak, bijna 6 jaar na invoering van titel 4.4 Awb, nog niet is, ondanks de aangehaalde passage in de Memorie van Toelichting, die suggereert dat de eisen van art. 4:112 Awb inderdaad constitutief zijn. Tijd voor opnieuw ingrijpen van de wetgever?
C.N.J. Kortmann en W. den Ouden