



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hoe hoort het bij een invorderingsbeschikking?

Kaam, S. van

Citation

Kaam, S. van. (2016). Hoe hoort het bij een invorderingsbeschikking? *Nederlands Juristenblad*, 91(13), 866-869. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/71456>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71456>

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

Hoe *hoort* het bij een invorderingsbeschikking?

Saskia van Kaam¹

Dat de geadresseerde van een last onder dwangsom wordt gehoord voordat het bestuursorgaan het besluit oplegt, is gelet op artikel 4:8 Awb een juridisch vereiste. Daarentegen wordt – als de last wordt overtreden – de (ambtshalve) invorderingsbeschikking zonder enige vorm van horen genomen, onder verwijzing naar artikel 4:12 Awb. Is dit wel terecht of is er aanleiding om de geadresseerde toch te horen? Die is er inderdaad en de jurisprudentie waarin ervan wordt uitgegaan dat artikel 4:12 Awb van toepassing is op invorderingsbeschikkingen is toe aan herziening. Dat wordt in dit artikel betoogd.

Inleiding

Op grond van artikel 4:12 Awb kan een bestuursorgaan afzien van horen bij het nemen van een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting, indien tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt en de nadelige gevolgen na bezwaar volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. In jurisprudentie is aangenomen dat artikel 4:12 Awb van toepassing is op invorderingsbeschikkingen ex artikel 5:37 Awb.² De invorderingsbeschikking strekt volgens die jurisprudentie tot het vaststellen van een financiële verplichting, namelijk het betalen van de van rechtswege verbeurde dwangsom, waarbij tegen het besluit bezwaar kan worden gemaakt en waarbij niet is gebleken dat de nadelige gevolgen na bezwaar niet ongedaan kunnen worden gemaakt.

Naar mijn mening is die jurisprudentie toe aan herziening, aangezien artikel 4:12 Awb gelet op haar achtergrond niet bedoeld is voor invorderingsbeschikkingen. Daarbij wringt toepassing van dit artikel met het vereiste om de belangen aan de zijde van de belanghebbende te betrekken in de voorbereiding van het (ambtshalve) besluit en past het niet binnen Europese regels om een belastende beschikking op te leggen zonder de betrokkene vooraf te horen.

Geen zuiver financieel besluit

Het eerste argument is dat een invorderingsbeschikking niet kan worden aangemerkt als een zuiver financieel besluit en ook overigens niet overeenkomt met opzet en achtergrond van artikel 4:12 Awb. Het artikel is met ingang van 1 januari 1994 in werking getreden en bedoeld om tegemoet te komen aan de wens om geen hoorplicht op te nemen voor financiële beschikkingen. Hoewel de wetgever primair op het standpunt stond dat

ook bij financiële beschikkingen een belanghebbende moet worden gehoord voordat de belastende beschikking wordt genomen, werd overwogen dat in het geval van beschikkingen die in grote aantallen worden genomen, het horen van belanghebbenden kan leiden tot omvangrijke werkzaamheden.³ Deze uitzondering op de hoorplicht is opgenomen met het oog op de vele financiële beschikkingen in onder meer het belastingrecht, het sociale zekerheidsrecht en de bijstandswetgeving.⁴ De wetgever meende dat 'de massaliteit van veel financiële beschikkingen, het gegeven dat meningsverschillen over de juistheid ervan vaak weinig waarschijnlijk zijn en het feit dat de gevolgen ervan bijna altijd ongedaan kunnen worden gemaakt' afwijking van de hoorplicht konden dragen.⁵ Nadrukkelijk stelde de wetgever dat (het huidige) artikel 4:12 Awb is opgenomen met het oog op beschikkingen die doorgaans berusten op 'ondubbelzinnige regels en gemakkelijk vast te stellen feiten'.⁶

Bij een invorderingsbeschikking gaat het echter niet enkel om een financieel besluit, maar bevat de beschikking ook een oordeel over een overtreding. De beschikking dient feiten en bewijs te vermelden waaruit blijkt dat de last is overtreden en hoe vaak die is overtreden, alsmede de beslissing om verbeurde dwangsommen in te vorderen. Deze beslissing dient te worden gemotiveerd in het geval de overtreder bijzondere omstandigheden naar voren heeft gebracht.⁷ Daarnaast zijn er – zoals blijkt uit de hoeveelheid jurisprudentie daarover – veelvuldig meningsverschillen over de (juistheid van de) feiten en het bewijs achter de invordering.⁸

Nu de invordering dient vast te stellen dat een last is overtreden en daarvoor het afdoende bewijs moet leveren, alsmede de afweging moet inhouden dat er geen sprake is

van bijzondere omstandigheden en waarbij de feiten achter de invordering veelvuldig worden betwist, kan niet worden volgehouden dat een invordering enkel en alleen een financiële verplichting vaststelt en dat artikel 4:12 Awb daarop van toepassing is. Los daarvan geldt dat het artikel is bedoeld voor het nemen van zeer grote aantallen beschikkingen, terwijl invorderingsbeschikkingen niet in dergelijke bulkhoeveelheden worden genomen.

Afweging belangen van de geadresseerde

Het tweede argument is dat de wettelijke verplichting voor ambtshalve genomen invorderingsbeschikkingen om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, wringt met het standaard en categorisch niet horen van de geadresseerde. Op grond van artikel 3:2 Awb vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dit artikel legt een onderzoeksplicht bij het bestuursorgaan en geldt voor alle besluiten, waaronder ook invorderingsbeschikkingen. In geval van ambtshalve besluiten geldt dat de bewijsplicht aan de zijde van het bestuursorgaan ligt.

Gelet op de MvT plaatst de wetgever het horen van een belanghebbende nadrukkelijk in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van een (primaire) besluit. Het horen van een belanghebbende heeft voornamelijk als functie kennis en gegevens te verzamelen en dient in de ogen van de wetgever in de primaire besluitvorming vooral als een bijdrage aan een inhoudelijk correct besluit.⁹ Voor wat betreft het vaststellen van feiten en omstandigheden geldt dat een bestuursorgaan concrete en verifieerbare feiten ter onderbouwing van het besluit dient aan te dragen.¹⁰ Slaagt het bestuursorgaan niet in het afdoende bewijzen van de overtreding, dan dient in dat geval het voordeel van de twijfel aan de belanghebbende te worden gegund.¹¹ In een aantal recente uitspraken worden hoge eisen gesteld aan het bewijs om de overtreding van een last vast te stellen.¹²

Ten aanzien van het beoordelen van de betrokken belangen geldt dat artikel 3:2 van de Awb een verplichting legt bij het bestuursorgaan om 'zich een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen'.¹³ De bij een invordering betrokken belangen betreffen enerzijds het belang van een effectieve handhaving, waarin ver-

beurde dwangsommen daadwerkelijk worden ingevorderd. En anderzijds het belang van de belanghebbende, in de zin van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn om geheel of gedeeltelijk af te zien van invordering. Voor een zorgvuldige voorbereiding van een invorderingsbesluit dient het bestuursorgaan ook onderzoek te doen naar de belangen aan de zijde van de belanghebbende, zich daarover een oordeel te vormen (bijzondere omstandigheid of niet) en deze af te wegen tegen het algemene belang van handhaving (invorderen of niet). Ten

De wettelijke verplichting voor ambtshalve genomen invorderingsbeschikkingen om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, wringt met het standaard en categorisch niet-horen van de geadresseerde

tijde van de invoering van de Vierde tranche van de Awb stond de wetgever op het standpunt dat een bestuursorgaan een invorderingsbeschikking afdoende kon motiveren door te overwegen dat er geen aanleiding is om van invordering af te zien.¹⁴ Volgens de wetgever is het aan de betrokkene om het bestuursorgaan erop te wijzen dat er bijzondere omstandigheden zijn.¹⁵ De onderzoeksplicht van een bestuursorgaan gaat niet zover dat alle omstandigheden aan de zijde van de belanghebbende ambtshalve moeten worden onderzocht.¹⁶

Indien de wetgever meent dat een betrokkene uit eigen beweging bijzondere omstandigheden dient aan te dragen, die van invloed (kunnen) zijn op de overweging om al dan niet over te gaan tot het geheel of gedeeltelijke invorderen van verbeurde dwangsommen, is de vraag op welk moment het bestuursorgaan nog van deze omstan-

Auteur

1. Dit artikel vormt een bewerking van de scriptie van S. van Kaam LL.M., *Hoe hoort het bij een invorderingsbeschikking? Een onderzoek naar hoor en wederhoor bij het ambtshalve opleggen van invorderingsbeschikkingen* (Open Universiteit), 2016. De verdediging van de scriptie vond plaats op 11 januari 2016.

Noten

2. ABRvS 11 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4726; ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8985.
3. Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 103.
4. Kamerstukken II 1990/91, 21221, 5,

p. 72.
5. Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 103.
6. Kamerstukken II 1990/91, 21221, 5, p. 72.
7. Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 115; P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2014, p. 213; ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7697, AB 2012/399, m.nt. Sanders.
8. Van Buuren, Jurgens & Michiels 2014, p. 212 en 214; T.N. Sanders, 'Beslag en executie bij bestuursrechtelijke dwangsommen', *Gst.* 2015/45.
9. Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3,

p. 94-98 en p. 144-146.
10. Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijk bewijsrecht', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 144; R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 2011, p. 589; F.C.M.A. Michiels, 'Bewegingen in het handhavingsrecht', *JBplus* 2012/2, p. 174; ABRvS 10 juli 2013, *JB* 2013/169.
11. ABRvS 10 juli 2013, *JB* 2013/169; T. Barkhuysen e.a. *Feitenvaststelling in beroep*

(Evaluatie Awb III), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 19.
12. ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8183; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1911; Rb. Limburg 16 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:289; ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3218.
13. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, 3, p. 63-64.
14. Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 115.
15. Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 115.
16. Stijnen 2011, p. 590; Michiels 2012, p. 175.

digheden op de hoogte kan worden gesteld om te worden meegenomen in de voorbereiding van de invorderingsbeschikking. Vooral indien het een ambtshalve beschikking betreft, is het aan het bestuursorgaan om te zorgen voor een dergelijke moment voorafgaande aan het nemen van het besluit. IJdema stelt daarom naar mijn mening terecht dat een bestuursorgaan de belanghebbende in de gelegenheid dient te stellen de uitzonderingssituatie aan te tonen. Volgens IJdema kan een bestuursorgaan niet tot een goede afweging komen omtrent bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien, zonder de belanghebbende in de gelegenheid te stellen daaromtrent te worden gehoord.¹⁷

Unierecht: schending verdedigingsbeginsel

Het laatste argument is dat het niet vooraf horen van een belanghebbende alvorens hem een belastende beschikking op te leggen, niet past binnen het Europese recht. Nu waarborgen uit het Europese recht doorsijpelen in het nationale recht is dat een derde argument om het niet horen van een geadresseerde van een invorderingsbeschikking te herzien.

Vanwege deze niet (automatische) opschorting is er volgens het HvJ EU sprake van een voor een betrokkene nadelige individuele maatregel, waarvoor geldt dat de betrokkene vooraf zou moeten worden gehoord

De uitspraak van het HvJ EU van 3 juli 2014 vormt daarvoor een aardig voorbeeld. Die uitspraak betrof een geschil over het betalen van douanerechten. De HR had enkele prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EU. Een van deze vragen betrof de vraag of artikel 4:12 Awb een schending van hoor en wederhoor oplevert als een belanghebbende niet wordt gehoord alvorens een besluit wordt opgelegd.¹⁸ Nederland voerde in die procedure aan dat eventuele nadelige gevolgen van het nemen van besluiten zonder vooraf te horen, volledig ongedaan kunnen worden gemaakt in bezwaar. Het HvJ EU gaat daar niet in mee, aangezien het indienen van bezwaar niet automatisch de werking van het belastende besluit opschort en het besluit niet onmiddellijk buiten toepassing wordt gesteld. Het HvJ EU overweegt dat (...) het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en in het bijzonder het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een adressaat (...) niet voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit is gehoord door de administratie, zijn rechten van de verdediging zijn geschonden, ook al kan hij zijn standpunt kenbaar maken tijdens een late-

re administratieve bezwaarfase, indien de nationale regeling de adressaten (...) niet toestaat, wanneer zij niet vooraf worden gehoord, de opschorting van de uitvoering (...) tot de eventuele herziening ervan te verkrijgen.¹⁹ Vanwege deze niet (automatische) opschorting is er volgens het HvJ EU sprake van een voor een betrokkene nadelige individuele maatregel, waarvoor geldt dat de betrokkene vooraf zou moeten worden gehoord. Wanneer niet vooraf is gehoord, geldt het niet (automatisch) opschorten als een schending van het verdedigingsbeginsel.²⁰

Wanneer het opschorten van de betalingsverplichting ertoe leidt dat er niet langer sprake is van een schending van rechten, is het interessant om te wijzen op een onderzoek van Sanders. Na bestudering van uitspraken van voorzieningsrechtshouders over invorderingsbeschikkingen stelt hij vast dat de werking van invorderingsbeschikkingen zelden of nooit wordt opgeschort.²¹ Hij ziet de verklaring daarvoor in het feit dat het gaat om besluiten met gemakkelijk omkeerbare (geldelijke) gevolgen, waarbij niet snel sprake is van onverwijlde spoed. Een verzoek om schorsing slaagt slechts in het geval er sprake is van faillissement of wanneer een bestuursorgaan de beslissing niet of onvoldoende heeft gemotiveerd.²² Bij betwisting van een invordering treedt dus niet alleen geen automatische opschorting van de invordering in, maar blijkt het ook uiterst lastig om een verzoek tot opschorting gehonoreerd te krijgen.

Vanuit Europees perspectief lijkt dus de (Nederlandse) stelling dat bij financiële beschikkingen niet hoeft te worden gehoord, te kort door de bocht. Belangrijke voorwaarde is dat de gevolgen van een besluit worden opgeschort. Dat is in het Nederlandse bestuursrecht geen automatisch gegeven en wordt – gelet op het onderzoek van Sanders – niet vaak toegestaan.

Conclusie

Is er aanleiding om de geadresseerde van een invorderingsbeschikking te horen alvorens ambtshalve het besluit op te leggen? Ik meen dat daar inderdaad aanleiding voor is en dat jurisprudentie waarin ervan wordt uitgegaan dat artikel 4:12 Awb van toepassing is op invorderingsbeschikkingen, toe is aan herziening.

Een invorderingsbeschikking bevat immers niet enkel een financiële beslissing, maar ook de vaststelling dat een last is overtreeden, het bewijs voor die overtreding en de beslissing omtrent de invordering van verbeurde dwangsommen, waaronder de afweging of er sprake is van bijzondere omstandigheden om af te zien van invordering. Daarbij blijkt dat er over (de juistheid van) de feiten en (de aanwezigheid van) bijzondere omstandigheden veelvuldig wordt geprocedeerd. Gelet op opzet en ratio van artikel 4:12 Awb, waarin het afzien van horen was voorbehouden voor (zuiver) financiële beschikkingen waarbij meningsverschillen over de juistheid van de feiten weinig waarschijnlijk zijn, lijkt deze omstandigheid niet op te gaan voor invorderingsbesluiten.

Tevens geldt dat op grond van artikel 3:2 Awb het bestuursorgaan zorgvuldig onderzoek dient te doen alvorens een besluit te nemen, waarbij voor ambtshalve besluiten geldt dat de bewijslast bij het bestuursorgaan ligt. Het onderzoek ziet op feiten, omstandigheden en belangen. Indien ervan wordt uitgegaan dat de geadres-



seerde van een besluit uit eigen beweging bijzondere omstandigheden dient aan te dragen, is de vraag op welk moment hij dergelijke omstandigheden naar voren kan brengen. In het kader van de zorgvuldige afweging van de betrokken belangen is het aan het bestuursorgaan te zorgen voor een dergelijk moment voorafgaande aan het nemen van het besluit.

Daarbij gaat het Europese verdedigingsbeginsel ervan uit dat een betrokkene wordt gehoord alvorens een belastend besluit wordt opgelegd. Indien een betrokkene niet vooraf wordt gehoord, is het verdedigingsbeginsel geschonden als de werking van het besluit niet (automatisch) wordt opgeschort. •

17. C.J. IJdema, 'De beslissing omtrent invordering van verbeurde dwangsommen in de praktijk', *Gst.* 2012/119.

18. HvJ EU 3 juli 2014, zaak C-129/13, zaak C-130/13, *RvdW* 2014/1232.

19. HvJ EU 3 juli 2014, zaak C-129/13,

zaak C-130/13, *RvdW* 2014/1232, r.o. 73.

20. HvJ EU 3 juli 2014, zaak C-129/13, zaak C-130/13, *RvdW* 2014/1232, r.o. 79;

A.W.G.J. Buijze, 'Het Hof van Justitie in Kamino-Datema: horen in bezwaar onder voorwaarden gesanctioneerd', *NIEr* 2014/9,

p. 299-304.

21. ABRvS 14 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1862; ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3910.

Zie voor een gehonoreerd verzoek om schorsing: ABRvS 7 september 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BS8816.

22. T.N. Sanders, 'De invorderingsbeschikking. Een analyse van de knelpunten bij de invordering van dwangsommen onder de vierde tranche', *NTB* 2013/2.