



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb

Sanders, T.N.

Citation

Sanders, T. N. (2018, October 17). *Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66263>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/66263>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/66263> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Sanders, T.N.

Title: Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb

Issue Date: 2018-10-17

Invordering door de overheid:

de invordering van geldschulden
uit herstelsancties onder de Awb

Invordering door de overheid:

de invordering van geldschulden
uit herstelsancties onder de Awb

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor
Promoties te verdedigen op woensdag 17 oktober 2018 klokke 16.15 uur

door

Thomas Nicolaas Sanders
geboren te Eindhoven in 1986

Promotoren prof. mr. T. Barkhuysen
 prof. mr. M.W. Scheltema (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Promotiecommissie prof. mr. M.J. Jacobs (Vrije Universiteit Amsterdam)
 prof. mr. A.W. Jongbloed (Universiteit Utrecht)
 prof. mr. G.T.J.M. Jurgens (Universiteit Utrecht)
 prof. mr. W. den Ouden
 prof. mr. J.E.M. Polak

Lay-out en omslag: Corps Ontwerpers

Dit onderzoek is mede tot stand gekomen dankzij een financiële bijdrage van het Meijers Instituut en AKD advocaten, notarissen en fiscalisten.

© 2018 T.N. Sanders / Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-529-0
978-94-6274-903-0 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

OPDRACHT

Voor Johannes ('Jan') Petrus Sanders

(*) Rotterdam 13-07-1956

(†) Den Haag 08-06-2014

*Als liefde alleen genoeg was geweest om jou in leven te houden,
dan had jij voor altijd geleefd*

VOORWOORD

Het schrijven van een proefschrift is ontzettend leuk om te doen, maar kost ongelukkig veel tijd en doorzettingsvermogen. Zeker naast een fulltime baan als advocaat. Dat lukt dus alleen maar met de steun van de mensen om je heen. Zonder de liefde en steun van mijn vrouw Elise was dit onderzoek dan ook nooit afgerond. Mijn kinderen verdienen natuurlijk ook vermelding. Hoewel het niet bijzonder behulpzaam was als mijn kinderen weer eens kwamen onderzoeken wat de stand van zaken was in de studeerkamer, en of papa al weer mee kon spelen, was het wel een welkome afleiding.

Dankzij de bijdrage van (de partners van) AKD, in het bijzonder Bart Roozendaal en Jos van der Velden, in de vorm van tijd en praktische ondersteuning in de eindfase van dit proces, heb ik van mijn losse annotaties en artikelen in diverse tijdschriften een klassiek proefschrift kunnen maken zoals nu voor u ligt. Zonder de ruimte die mijn toenmalige baas Jan Reinier van Angeren mij bood bij Stibbe was het proces nooit aangevangen. Hen ben ik dan ook bijzonder erkentelijk.

Mijn promotores Tom Barkhuysen en Martijn Scheltema ben ik zeer dankbaar voor alle tijd en moeite die zij – naast hun drukke praktijken als advocaat en hun hooglerarschappen – in mij en mijn proefschrift hebben gestoken.

Dit proefschrift draag ik op aan mijn vader, Jan. Hij heeft het begin van deze tocht in de wetenschap van zijn jongste zoon mogen meemaken, maar de promotie bijwonen was hem niet gegund. Hij overleed aan de gevolgen van alvleesklierkanker op 57-jarige leeftijd.

Dit proefschrift is op 1 juni 2018 afgerond. Latere ontwikkelingen zijn niet meegenomen in het onderzoek.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	15
1.1 Over brandbommen en een hekwerk	15
1.2 Plaatsbepaling, terminologie en nut van dit onderzoek	18
1.3 Het invorderen van sancties onder de vierde tranche van de Awb	23
1.4 Reikwijdte van dit onderzoek	26
1.5 Onderzoeksvragen	29
1.6 Verhouding van dit onderzoek tot de evaluatie geldschuldenregeling	31
1.7 Onderzoeksopzet en methode	33
2. De invordering van dwangsommen	39
2.1 Inleiding	39
2.2 De last onder dwangsom en de invorderingsbeschikking	39
2.3 Het rechtskarakter van de last onder dwangsom en de invorderingsbeschikking	45
2.3.1 <i>De literatuur: invordering nooit punitief</i>	48
2.3.2 <i>Invordering onder omstandigheden toch punitief?</i>	49
2.3.3 <i>Wanneer is iets een invorderingsbeschikking?</i>	53
2.4 Verhouding tussen de dwangsombeschikking en de invorderingsbeschikking	57
2.5 (Het bewijzen van) de overtreding van de last	62
2.6 De beginselplicht tot invordering en bijzondere omstandigheden	66
2.6.1 <i>Overtreder en overtreding</i>	69
2.6.2 <i>Hoogte dwangsom en draagkracht overtreder</i>	69
2.6.3 <i>Overtreding (alsnog / partieel) beëindigd</i>	71
2.6.4 <i>Het niet tijdig kunnen voldoen aan de last</i>	71
2.6.5 <i>Overige omstandigheden</i>	75
2.6.6 <i>Gecombineerde omstandigheden</i>	76
2.6.7 <i>Criteria voor het aannemen van bijzondere omstandigheden bij de invordering van dwangsommen</i>	78
2.7 Knelpunt: de verwijtbaarheid en draagkracht als bijzondere omstandigheid	86
2.7.1 <i>Moeten verwijtbaarheid en draagkracht een rol spelen?</i>	86
2.7.2 <i>Wanneer zijn beperkte verwijtbaarheid en draagkracht doorslaggevend?</i>	91
2.8 Knelpunt: de formele rechtskracht van het sanctiebesluit	95
2.8.1 <i>De formele rechtskracht</i>	98
2.8.2 <i>Waarom hebben wij de formele rechtskracht in het bestuursrecht?</i>	105
2.8.3 <i>Uitgezonderd van / uitzonderingen op de rechtmatigheidsfictie</i>	121
2.9 Tussenconclusie	132

3. De invordering van de kosten van bestuursdwang	137
3.1 Inleiding	137
3.2 De last onder bestuursdwang en het kostenverhaal	137
3.3 Verhouding tussen de bestuursdwangbeschikking en de kostenverhaalsbeschikking	141
3.3.1 <i>Wanneer moet de precieze overtreder aangewezen worden?</i>	141
3.3.2 <i>Wanneer moet worden bepaald of kostenverhaal redelijk is?</i>	147
3.3.3 <i>Formele rechtskracht en de gevolgen van het (mis)plaatsen van een onderwerp</i>	149
3.3.4 <i>Tussenconclusie verhouding bestuursdwangbeschikking en kostenverhaal</i>	152
3.4 Welke kosten kunnen worden verhaald?	152
3.4.1 <i>Kosten die te herleiden zijn tot de last</i>	153
3.4.2 <i>Noodzakelijke, redelijke en daadwerkelijk gemaakte kosten</i>	155
3.4.3 <i>Na de begunstigingstermijn en bij zeer spoedeisendheid geen voorbereidingskosten</i>	158
3.5 Kostenverhaal als uitgangspunt en het (gedeeltelijk) afzien van invordering	158
3.5.1 <i>Ontbreken van verwijtbaarheid en mate waarin algemeen belang is betrokken</i>	159
3.5.2 <i>Hoogte van de kosten</i>	160
3.5.3 <i>(Criteria voor) de bijzondere omstandigheid</i>	161
3.5.4 <i>Draagkracht en verwijtbaarheid als bijzondere omstandigheid</i>	166
3.5.5 <i>Enkel de bijzondere omstandigheid als toetsingsmaatstaf?</i>	166
3.6 Tussenconclusie	166
4. De terugvordering van subsidies bij wijze van sanctie	171
4.1 Inleiding	171
4.2 Het intrekken en terugvorderen van een subsidie	171
4.3 Verhouding tussen het intrekken en het terugvorderen	183
4.4 Terugvordering als uitgangspunt en het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering	186
4.4.1 <i>Onaanvaardbare psychische gevolgen</i>	188
4.4.2 <i>Onaanvaardbare financiële gevolgen</i>	189
4.4.3 <i>Andere onaanvaardbare gevolgen</i>	194
4.4.4 <i>Criteria voor een onaanvaardbaar gevolg</i>	195
4.5 Tussenconclusie	196

5. De terugvordering van uitkeringen bij wijze van sanctie	199
5.1 Inleiding	199
5.2 Het herzien en terugvorderen van een uitkering	200
5.3 Verhouding tussen het herzien en het terugvorderen	204
5.4 Terugvordering als uitgangspunt en het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering	205
5.4.1 <i>Onaanvaardbare sociale gevolgen</i>	208
5.4.2 <i>Onaanvaardbare financiële gevolgen</i>	209
5.4.3 <i>Andere onaanvaardbare gevolgen</i>	210
5.5 Tussenconclusie	211
 6. De invordering van bestuurlijke boetes	 213
 7. Synthese: een geharmoniseerd toetsingskader voor effectueringsbesluiten?	 219
7.1 Inleiding	219
7.2 De verhouding tussen de beschikkingen	221
7.3 Hoe wordt het effectueringsbesluit genormeerd?	224
7.4 Een geharmoniseerd toetsingskader voor effectuering?	235
7.4.1 <i>Is een geharmoniseerd toetsingskader wenselijk?</i>	235
7.4.2 <i>Hoe zou het geharmoniseerd toetsingskader eruit moeten komen te zien?</i>	238
7.5 Tussenconclusie	240
 8. Accessoire beschikkingen	 245
8.1 Inleiding	245
8.2 Het besluit om de geldschuld te verrekenen	245
8.2.1 <i>Het besluit om te verrekenen</i>	245
8.2.2 <i>Evenredigheid van de verrekening</i>	249
8.3 Het besluit om uitstel van betaling te verlenen	252
8.3.1 <i>Het besluit om uitstel te verlenen</i>	253
8.3.2 <i>Evenredigheid van (de voorwaarden van) het besluit om uitstel te verlenen</i>	254
8.4 Het besluit om de geldschuld kwijt te schelden	257
8.4.1 <i>Is kwijschelding een impliciete bevoegdheid?</i>	259
8.4.2 <i>Evenredige kwijschelding</i>	260
8.5 Het besluit om de wettelijke rente in te vorderen	261
8.6 De concentratiebepalingen: artikel 4:125, 5:31c en 5:39 Awb	265
8.6.1 <i>Verschillen en overeenkomsten tussen artikel 4:125, 5:31c en 5:39 Awb</i>	266
8.6.2 <i>Welke beschikkingen vallen onder het bereik van de concentratiebepalingen?</i>	267

8.6.3	<i>Geen formele rechtskracht bij accessoire beschikking bij geconcentreerde rechtsbescherming</i>	274
8.6.4	<i>De betwistingseis</i>	275
8.6.5	<i>Wanneer mag de bestuursrechter terugverwijzen?</i>	277
8.6.6	<i>De rechterlijke herrineringsplicht</i>	278
8.7	Tussenconclusie	278
9.	De invordering bij dwangbevel	281
9.1	Inleiding	281
9.2	Het besluit om aan te manen	282
9.3	Het dwangbevel	285
9.4	Het inleiden van een executiegeschil	289
9.5	De omvang van het geding	290
9.5.1	<i>Juridische of feitelijke misslag</i>	292
9.5.2	<i>Noodtoestand</i>	293
9.6	De formele rechtskracht(-fictie) en de toetsing van bestuursrechtelijke besluiten in het executiegeschil	294
9.7	Beslag bij bestuursrechtelijke geldschulden	300
9.7.1	<i>Conservatoir beslag</i>	300
9.7.2	<i>Executoriaal beslag</i>	303
9.8	De beslagvrije voet en beslagverboden	305
9.9	Moet het bestuursrecht de schuldenaar (meer) bescherming bieden?	310
9.10	Tussenconclusie	316
10.	Verjaring en verval	319
10.1	Inleiding	319
10.2	Verjaring en verval	319
10.3	De reguliere verjaring ex artikel 4:104 Awb	321
10.4	De verjaring ex artikel 5:35 Awb bij dwangsommen	324
10.4.1	<i>De 'bevoegdheid tot invordering'</i>	324
10.4.2	<i>Wat verjaart er eigenlijk: een voorstel tot verduidelijking van artikel 5:35 Awb</i>	324
10.5	De termijn ex artikel 4:57, lid 4, Awb bij subsidies	331
10.6	De termijn van artikel 5:45 Awb bij bestuurlijke boetes	332
10.7	Het voorkomen van de verjaring door het bestuursorgaan	333
10.7.1	<i>Het tijdig benutten van hetgeen verjaart</i>	333
10.7.2	<i>Het stuiten van de verjaring</i>	333
10.7.3	<i>De verlenging van de verjaring</i>	336
10.8	Tussenconclusie	337

11. De positie van de derde-belanghebbende	341
11.1 Inleiding	341
11.2 Wie is er belanghebbend bij in- of terugvordering?	341
11.2.1 <i>Bij de invordering van dwangsommen</i>	342
11.2.2 <i>Bij het kostenverhaal</i>	347
11.2.3 <i>Bij het terugvorderen van subsidies</i>	348
11.2.4 <i>Bij het terugvorderen van uitkeringen</i>	352
11.2.5 <i>Bij het invorderen van een bestuurlijke boete</i>	352
11.3 Het afdwingen van een in- of terugvorderingsbesluit	353
11.3.1 <i>Het afdwingen van een invorderingsbeschikking</i>	353
11.3.2 <i>Het afdwingen van een terugvorderingsbesluit bij subsidies</i>	355
11.4 Het afdwingen van daadwerkelijke invordering	356
11.5 De verjaring en de derde-belanghebbende	358
11.5.1 <i>De verjaring en de derde-belanghebbende bij dwangsommen</i>	359
11.5.2 <i>De verjaring en de derde-belanghebbende bij subsidies</i>	361
11.6 Op weg naar een betere (rechts)positie voor de derde?	362
11.7 Tussenconclusie	368
 12. Slotbeschouwing	 371
12.1 Samenvatting	371
12.2 Beantwoording onderzoeksvraag	380
12.3 Conclusie	384
 English summary – results and findings	 387
Curriculum Vitae	391
Lijst van aangehaalde literatuur	392
Lijst van aangehaalde jurisprudentie	397
Europees Hof van Justitie	397
Europees Hof voor de Rechten van de Mens	397
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (en haar rechtsvoorgangers)	397
Staatsraad Advocaat-Generaal	402
College van Beroep voor het bedrijfsleven	402
Centrale Raad van Beroep	403
Hoge Raad	405
Advocaat-Generaal	406
Gerechtshoven	406
Rechtbanken	406
Kamer voor Gerechtsdeurwaarders	408
 Trefwoordenregister	 409

Bijlage I: Fiscaal recht en titel 4.4 Awb	412
Tabel 1: afwijkingen van het fiscale recht ten opzichte van titel 4.4 Awb	412
Verdere toelichting	414
Stellingen behorende bij het proefschrift 'De invordering en executie van (herstel)sancties bij dwangbevel' van T.N. Sanders	417