



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



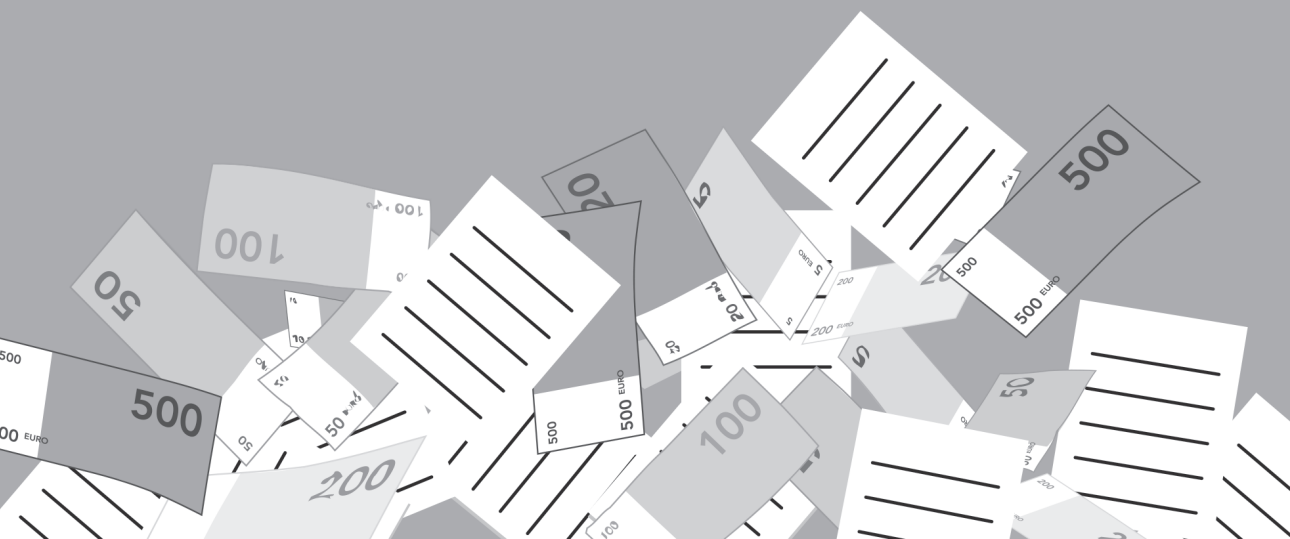
The handle <http://hdl.handle.net/1887/66263> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Sanders, T.N.

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

Issue Date: 2018-10-17

6



6. DE INVORDERING VAN BESTUURLIJKE BOETES

De bestuurlijke boete kent een bijzondere positie binnen dit onderzoek. Het is namelijk de enige sanctie die altijd punitief is. Over het karakter daarvan bestaat geen twijfel. De bestuurlijke boete wordt in artikel 5:40 Awb immers gedefinieerd als *“de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom”* terwijl de wetgever zelf opmerkt dat de bestuurlijke boete *“in ieder geval”* punitief van aard is.⁵²⁰ In de literatuur bestaat hier verder ook geen discussie over.⁵²¹

Een boetebeschikking zal in de regel niet alleen het besluit als bedoeld in artikel 5:52 Awb (het besluit om een boete op te leggen) bevatten, maar ook het besluit als bedoeld in artikel 4:86 Awb (het besluit om een geldschuld vast te stellen en in te vorderen). Dat dit het uitgangspunt is blijkt ook uit de toelichting op titel 5.4 Awb. Zo overweegt de wetgever:

“Opgemerkt zij nog, dat de oplegging van een boete tevens een bestuursrechtelijke geldschuld creëert, zodat de beschikking tevens moet voldoen aan de eisen genoemd in [artikel 4:86, lid 2, Awb].”⁵²²

Hieruit zou men kunnen afleiden dat een boetebeschikking ook altijd een betalingsbeschikking is en daarmee dat het besluit tot effectuering van een boete per definitie nooit zelfstandig kan worden gezien van het besluit tot oplegging daarvan. Michiels, Blomberg en Jurgens lijken van oordeel dat een apart effectueringsbesluit bij een bestuurlijke boete in het geheel niet noodzakelijk is *“vanwege het strafkarakter”* van de boete, maar die stelling onderschrijf ik niet.⁵²³ Het strafkarakter van de boetebeschikking betekent immers niet dat het bestuursorgaan ontslagen is van de verplichting om alvorens aan te manen eerst een betalingsbeschikking te nemen, terwijl een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete niet gelijk ook een betalingsbeschikking hoeft te zijn. Dat blijkt ook uit een (zeldzaam) geval waarbij er een boetebeschikking bij het CRvB ter beoordeling voorlag waarin niet de betalingstermijn stond vermeld. Die beschikking was wél een boetebeschikking, maar geen betalingsbeschikking volgens het CRvB. Het CRvB oordeelde dat:

⁵²⁰ Kamerstukken II 2003-04, 29702, nr.3, p. 84.

⁵²¹ Zie: C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik, C.M. Saris en F.J.P.M. Haas, Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief, Preadviezen VAR, (Den Haag, 2014).

⁵²² Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr.3, p. 150.

⁵²³ F.C.M.A. Michiels, A.B. Blomberg en G.T.J.M. Jurgens, Handhavingsrecht, (Deventer, 2016), p. 263.

“5.3. Met de besluiten van 5 november 2013 tot herziening van appellantes WW-uitkering, terugvordering van wat onverschuldigd aan haar is betaald en oplegging van een boete zijn geldschulden ontstaan als bedoeld in artikel 4:85, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Omdat het werkelijk door appellante te betalen bedrag van de terugvordering en de termijnen waarbinnen betaling moet plaatsvinden van de terugvordering en de boete in die besluiten niet zijn vastgesteld, zijn met die besluiten geen betalingsverplichtingen voor appellante in het leven geroepen. Dat is eerst gebeurd met de brieven van 18 en 19 november 2013.”⁵²⁴

Deze uitzondering bevestigt echter de regel: de bestuurlijke boete zal in vrijwel alle gevallen tevens een betalingsbeschikking als bedoeld in artikel 4:86 Awb zijn, zodat er vrijwel nooit een apart effectueringsbesluit nodig is. Dit fenomeen wordt mijns inziens verder versterkt door het feit dat de bestuurlijke boete altijd ziet op een reeds verrichte gedraging (zodat er niet nog een voorwaarde hoeft te worden vervuld voordat geëffectueerd kan worden) terwijl er geen (goede) reden is om niet gelijk in het boetebesluit ook een betalingstermijn op te nemen.

De bestuurlijke boete is dan ook de enige sanctie die bij dit onderzoek wordt betrokken waarbij het besluit tot opleggen van de sanctie en het besluit tot effectuering zodanig met elkaar verweven zijn dat een geval waarbij de twee besluiten niet tegelijkertijd in hetzelfde document zijn vevat als ‘witte raaf’ te kwalificeren is. Daarom doen zich bij de bestuurlijke boete veel van de problemen die in de eerdere hoofdstukken van dit proefschrift zijn gesignaleerd simpelweg niet voor. Een analyse van de verhouding tussen de beschikking tot oplegging van de sanctie en de tenuitvoerlegging daarvan zou dan ook gekunsteld zijn – het komt immers vrijwel nooit voor dat dit een relevant onderwerp is.

Een en ander wordt bevestigd door het feit dat, hoewel de bestuurlijke boete de afgelopen jaren tot significante hoeveelheden wetenschappelijke literatuur heeft geleid,⁵²⁵ ik geen wetenschappelijke publicatie heb mogen aantreffen waarin het onderscheid tussen enerzijds het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete en anderzijds het besluit tot invordering van de bestuurlijke boete wordt gemaakt. Hoewel de wetenschap op het vlak van het subsidierecht en het sociale zekerheids

⁵²⁴ CRvB 20 januari 2016, AB 2016/225, m.nt. T.N. Sanders.

⁵²⁵ Zie bij wijze van voorbeeld: H. Nummerdor-Buijs en J.C. de Wit, ‘De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van beroep gezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger’, Gst. 2016/101, A.B. Blomberg, ‘De opmars van de bestuurlijke boete in het omgevingsrecht’, TO 2017/2, pp. 82-89 en C.M. Saris, ‘De bestuurlijke boete en de evenredigheidstoets, een lege huls?’, NTB 2012/16.

recht eveneens weinig interesse heeft voor het effectueringsbesluit (zie onder 4.3, 4.4 en 5.3, 5.4), wordt in die gevallen ten minste het bestaan van een separaat effectueringsbesluit signaleerd. Dat is bij de bestuurlijke boete niet het geval.

Interessant om nog op te wijzen is dat ik verder geen jurisprudentie heb aangetroffen waarbij wordt betoogd dat de hoogte van de boete wellicht evenredig is, maar de effectuering daarvan in het concrete geval niet. Dat komt naar ik meen vanwege de indringende toetsing van de evenredigheid van een bestuurlijke boete op grond van artikel 5:46 Awb in het kader van de oplegging van een bestuurlijke boete die bovendien in beroep ex nunc wordt verricht door de bestuursrechter. Deze toets betekent dat de persoonlijke en financiële omstandigheden die effectuering van de boete zouden kunnen beletten (in tegenstelling tot bij de andere sancties) uitgebreid aan de orde kunnen komen en indringend worden getoetst in het kader van de oplegging. Sterker nog, in het kader van die toetsing moet bij de oplegging van de boete expliciet rekening worden gehouden met de verwijtbaarheid en de draagkracht van de overtreder.⁵²⁶ Bijzondere vermelding in dit verband verdient mijns inziens de uitspraak van de CRvB van 25 september 2015 waarin de CRvB een wettelijk gefixeerde boete vanwege de geringe draagkracht van de appellant vernietigt (die, aldus de uitspraak, *“in de bijzondere situatie verkeert dat hij volstrekt geen inkomen – ook geen uitkering – en geen draagkracht heeft en dat hij daarom de premie voor de zorgverzekering niet kan betalen”*).⁵²⁷ Ook indien een overtreder lange tijd van de bijstandsnorm heeft geleefd (en nog moet leven) kan er aanleiding zijn voor de CRvB om een oplegde boete vanuit evenredigheidsperspectief te verminderen. Met andere woorden: de toetsing van de evenredigheid van de oplegging van de bestuurlijke boete is al zodanig indringend, terwijl de oplegging nagenoeg altijd gelijktijdig geschiedt met het besluit om de sanctie te effectueren, dat er eigenlijk geen enkele reden is om nog apart te ageren tegen de effectuering (voor zover de overtreder het – bij de bestuurlijke boete enigszins theoretische – onderscheid tussen de oplegging en de effectuering van een sanctie weet te maken).

Door het sterk afwijkende karakter van (de wijze waarop) de bestuurlijke boete wordt geëffectueerd heeft ook te gelden dat de derdebelanghebbende geen rol van betekenis speelt bij de effectuering (hoewel de derde-belanghebbende bij de oplegging van een bestuurlijke boete wel een rol kan spelen⁵²⁸). Niet voor niets dat Michiels, Blomberg en Jurgens over derden opmerken dat zij: *“alleen bij de herstelsancties [kunnen] opkomen tegen het niet-effectueren ervan.”*⁵²⁹

⁵²⁶ CBb 2 september 2015, JOR 2015/300 m.nt. S.M.C. Nuijten en ABRvS 23 september 2015, AB 2016/302, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen.

⁵²⁷ CRvB 25 september 2015, AB 2015/425, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik.

⁵²⁸ ABRvS 6 oktober 2016, AB 2017/22, m.nt. R. Stijnen en ABRvS 6 oktober 2016, AB 2017/23, m.nt. R. Stijnen.

⁵²⁹ F.C.M.A. Michiels, A.B. Blomberg en G.T.J.M. Jurgens, *Handhavingsrecht*, (Deventer, 2016), p. 324.

Uit het voorgaande volgt echter dat – hoewel de bestuurlijke boete in theorie interessant vergelijkingsmateriaal zou moeten zijn in het kader van de effectuering – de bestuurlijke boete zodanig sterk afwijkt van de in dit onderzoek betrokken herstelsancties, dat van een zinnige vergelijking geen sprake kan zijn. Die afwijking is gelegen in zowel het bestraffende karakter van de sanctie, als de sterke verbondenheid van oplegging en effectuering, als vanwege de volle toets van de evenredigheid van de sanctie (in tegenstelling tot de beperkte toets bij de andere sancties). Om die reden zal de bestuurlijke boete niet worden betrokken in het verdere onderzoek.