

De verjaring van de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen

Mr.dr.s. T.N. Sanders*

De verjaring van de bevoegdheid tot invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen zoals geregeld in artikel 5:35 Awb leidt in de praktijk tot enige verwarring. De werking van de verjaring, alsook hoe het bestuursorgaan of een derde de verjaring kan voorkomen is niet voor iedereen even duidelijk. In deze bijdrage zal daarom worden ingegaan op de volgende vragen. Wat houdt de verjaring van de bevoegdheid tot invordering precies in en wat zijn de gevolgen daarvan? Wat verjaart er nu eigenlijk precies en wanneer verjaart het? Hoe voorkom je de verjaring van hetgeen verjaart als bestuursorgaan, dan wel als derdebelanghebbende? Als vervolg op deze analyse zal een suggestie worden gedaan voor een wetswijziging om artikel 5:35 Awb beter aan te laten sluiten bij de geldschuldenregeling in de Awb een daarmee verwarring te voorkomen.

1. Inleiding

Het proces van het invorderen van een bestuursrechtelijke dwangsom kent vele valkuilen. Een van deze valkuilen is dat de 'bevoegdheid' van het bestuursorgaan om een bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen kan verjaren. Dit is geregeld in artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Ondanks de ogenschijnlijke eenvoud van deze wettelijke bepaling is niet duidelijk wat er nu precies verjaart: wat is 'de bevoegdheid tot invordering' eigenlijk? Is dat alleen de bevoegdheid om een invorderingsbeschikking te nemen? Zijn dat alle publiekrechtelijke bevoegdheden tot invordering? Of zijn dat alle bevoegdheden tot invordering – dus zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk? Dit is belangrijk omdat, afhankelijk van de gekozen interpretatie, men tot heel andere uitkomsten kan komen bij de toepassing van artikel 5:35 Awb. Indien bijvoorbeeld alleen de *publiekrechtelijke* bevoegdheid tot invordering verjaart en niet de *privaatrechtelijke* bevoegdheid van het bestuursorgaan, dan kan het bestuursorgaan via de civiele rechter alsnog betaling van de dwangsom afdwingen. Dan

heeft het bestuursorgaan dus niet één jaar de tijd om in te vorderen, maar vijf jaar – conform artikel 3:307 van het Burgerlijk Wetboek ('BW'). Daarnaast blijkt in de praktijk dat de verjaringsregeling niet geheel duidelijk is. Zo heerst er enige verwarring over hoe de verjaring kan worden voorkomen door het bestuursorgaan en of een derdebelanghebbende ook een rol kan spelen in het voorkomen van de verjaring. In dit artikel zal ik daarom ingaan op wat er nu precies verjaart en hoe bestuursorganen en derden kunnen voorkomen dat de bevoegdheid tot invordering verjaart. Daarna zal ik een suggestie doen om de regeling te verbeteren. Ik sluit af met een conclusie.

2. Verjaring van de 'bevoegdheid tot invordering'

Artikel 5:35 Awb luidt als volgt: "[i]n afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd". Dat lijkt helder. In plaats van de algemene verjaringstermijn van artikel 4:104 Awb: ("[d]e rechtsvordering tot betaling van een geld-

som verjaart vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken [...]”), geldt voor de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen een bijzondere verjaringstermijn van één jaar. Maar artikel 5:35 Awb roept vragen op. Wat houdt deze ‘verjaring’ precies in en wat zijn de gevolgen daarvan? Wat verjaart er nu eigenlijk en wanneer verjaart het? En hoe voorkom je de verjaring van hetgeen verjaart?

Alvorens deze vragen te beantwoorden ga ik ter herinnering echter eerst kort in op de contouren van het systeem van de invordering van dwangsommen onder de vierde tranche van de Awb.¹ Nadat de overtreder een dwangsom heeft verbeurd, dient het bestuursorgaan een beslissing te nemen over de vraag of de dwangsom is verbeurd en of deze ingevorderd zal worden. Dit is de invorderingsbeschikking. Nadat het bestuursorgaan een invorderingsbeschikking heeft genomen, heeft het vervolgens twee mogelijkheden om de dwangsom daadwerkelijk in te vorderen. De publiekrechtelijke weg en de privaatrechtelijke weg. De publiekrechtelijke weg houdt in dat het bestuursorgaan de publiekrechtelijke rechtspersoon waartoe zij behoort een executoriale titel verschafft middels een dwangbevel om de dwangsom te kunnen innen. Bij het afdwingen van de betaling van de dwangsom langs publiekrechtelijke weg zal de laatste stap in het proces een dwangbevel zijn tot betaling van de dwangsom. De privaatrechtelijke weg betekent dat de publiekrechtelijke rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort een executoriale titel bij de civiele rechter verkrijgt (via een dagvaardingsprocedure)

om de dwangsom te kunnen innen. Bij het afdwingen van de betaling van de dwangsom langs privaatrechtelijke weg zal de laatste stap in het proces een uitspraak van de civiele rechter zijn naar aanleiding van een dagvaardingsprocedure geëntameerd door de publiekrechtelijke rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort. De privaatrechtelijke weg houdt dus in dat het bestuursorgaan de bestuursrechtelijke dwangsom opeist op dezelfde wijze als elke andere schuldeiser dat zou doen.

Er is nog discussie mogelijk over de vraag of een invorderingsbeschikking ook noodzakelijk is indien langs privaatrechtelijke weg wordt ingevorderd. Betoogd zou namelijk kunnen worden dat de civiele rechter zelf ook kan beoordelen of een dwangsom verschuldigd is, waardoor een invorderingsbeschikking (en dus eventuele inmenging van de bestuursrechter) niet noodzakelijk zou zijn indien langs privaatrechtelijke weg wordt ingevorderd. Met Van Buuren, Jurgens en Michiels² ben ik echter van mening dat de invorderingsbeschikking ook in het geval van de aanwending van de privaatrechtelijke bevoegdheden van het bestuursorgaan als noodzakelijke voorwaarde moet worden gezien. De wetgever heeft namelijk bedoeld om het geschil omtrent de vraag of een dwangsom verschuldigd is uitsluitend tot het domein van de bestuursrechter te laten horen.³ Bij gebrek aan een invorderingsbeschikking zou het geschil omtrent de vraag of de last is overtreden zich alsnog kunnen verplaatsen naar de civiele rechter. Dat lijkt mij in strijd met de bedoeling van de wetgever. Het lijkt mij tevens onwenselijk om twee alternatieve rechters bevoegd te laten zijn over de vraag of de dwangsom verschuldigd is. Een invorderingsbeschikking lijkt mij dus in alle gevallen noodzakelijk en wenselijk.

* Thomas Sanders is advocaat bij AKD te Breda. Dit artikel is onderdeel van zijn promotieonderzoek naar de invorderingsbeschikking aan de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is afgerond op 31 maart 2014.

1 Ik verwijs voor een uitgebreidere beschouwing naar: T.N. Sanders, *‘De invorderingsbeschikking – een analyse van de knelpunten bij de invordering van dwangsommen onder de vierde tranche’*, NTB 2013/25.

2 P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, *‘Bestuursdwang en dwangsom’*, 4de druk (Deventer 2011), p. 201.

3 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 102.

2.1. Verjaring en verval

In dit deel zal ik kort stilstaan bij de figuren en werking van verjaring en verval, omwille van een beter begrip van de werking van de verjaring in artikel 5:35 Awb. Daarbij zal ik het civiele recht als aanknopingspunt benutten. De figuren van verjaring en verval in het bestuursrecht vinden immers hun herkomst in het civiele recht. Bij de invoering van de vierde tranche heeft de wetgever voorts overwogen dat “*nodeloze verschillen tussen het bestuursrecht en het privaatrecht [vermeden] moeten worden*”.⁴ Het ligt dan ook in de rede om voor de interpretatie en uitleg van deze figuren zo veel mogelijk aan te sluiten bij het civiele recht. Tegelijkertijd wijs ik er wel op dat het leerstuk van de verjaring zoals men in het civiele recht kent niet één op één toepasbaar is in het bestuursrecht. Dit gelet op de verschillen tussen het karakter (en de werking) van het bestuursrecht en het civiele recht. Zo mag de civiele rechter niet ambtshalve toetsen of er sprake is van verjaring van een rechtsvordering: een partij moet zich er zelf op beroepen. De bestuursrechter zal daarentegen ambtshalve de verjaring van de bevoegdheid tot invordering toetsen in het kader van de toetsing van het procesbelang van een appellant.⁵ Het civiele recht dient dus als een aanknopingspunt, maar is zeker niet de enige bron voor de interpretatie van de werking van artikel 5:35 Awb.

4 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 14 en p. 53.

5 ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4960, ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7670, ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6802 en ABRvS 24 december 2013, AB 2014/57 met mijn annotatie. Overigens merk ik op dat een meervoudige kamer van de rechtbank Gelderland (25 februari 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:1145) tot een principieel ander oordeel is gekomen dan de Afdeling, ondanks kennisgeving van de eerder genoemde uitspraken van de Afdeling. Er is dus nog enige discussie in de rechtspraak.

Onder de (bevrijdende)⁶ verjaring wordt in het civiele recht verstaan “*het verlopen van een door de wet bepaalde tijdsduur, gedurende welke zich geen door de wet als relevant beschouwde feiten voordoen waaruit blijkt dat de crediteur aanspraak maakt op zijn recht of de debiteur het bestaan van zijn schuld erkent, na welke tijdsverloop de debiteur, zo hij zich daarop beroept, niet meer tot nakoming van zijn verbintenis kan worden aangesproken*.”⁷ De reden voor het bestaan van de verjaring is om de schuldenaar ervoor te beschermen dat hij tot in de lengte van dagen voorbereid moet zijn op een rechtsvordering. Daarnaast is er ook het algemene belang van de rechtszekerheid, het bewaren van de vrede, het feit dat aan rechtsgedingen eens een eind moet komen, het ontlasten van de rechterlijke macht en het voortgaan van de economie. Door verjaring gaat het recht om te vorderen verloren. De bevrijdende verjaring heeft dus een zogenaamde ‘zwakke werking’. Dit houdt in dat niet de verbintenis (de schuld) zélf tenietgaat, maar de rechtsvordering tot nakoming van die verbintenis. Gevolg daarvan is dat er na de verjaring een natuurlijke verbintenis blijft voortbestaan waardoor als de schuld na de verjaring alsnog zou worden voldaan, deze niet onverschuldigd is betaald. De verjaring kan in het civiele recht niet ambtshalve getoetst worden door de rechter. De schuldenaar moet dus zelf een beroep doen op verjaring om de werking daarvan te bewerkstelligen.⁸

Naast verjaring bestaat ook de figuur van ‘verval’. Verval is het tenietgaan van een recht door tijdsverloop. Volgens Hartkamp en Sieburgh is het enige essentiële verschil (in de zin dat dit

6 De ‘extinctieve’ ofwel de ‘bevrijdende’ verjaring moet onderscheiden worden van de ‘acquisitieve’ ofwel de ‘verkrijgende’ verjaring. Zie A.S. Hartkamp en C.H. Sieburgh, *Asser 6-II De verbintenis in het algemeen*, Deventer: Kluwer 2013, nr. 359.

7 Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 377.

8 Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 377 t/m 388.

verschil zich zonder uitzondering voordoet) tussen 'verjaring' en 'verval' dat verjaring alleen de rechtsvordering teniet doet gaan, terwijl verval de bevoegdheid (verbintenis) zelf te niet doet gaan. Alle andere verschillen tussen verval en verjaring komen vaak voor, maar kennen meerdere uitzonderingen op de regel, waardoor niet gesproken kan worden van essentiële verschillen. De verschillen die volgens Hartkamp en Sieburgh vaak voorkomen, maar niet-essentieel zijn, zijn de volgende. Ten eerste kunnen vervaltermijnen in de regel niet gestuit of verlengd worden, terwijl dit bij verjaringstermijnen wel kan. Ten tweede treedt verval van rechtswege in (en wordt – indien het een vervaltermijn van openbare orde betreft – ambtshalve getoetst door de rechter), terwijl verjaring ingeroepen moet worden door de schuldenaar (en niet ambtshalve wordt getoetst door de rechter). Ten derde zijn vervaltermijnen in de regel korter dan verjaringstermijnen.⁹

Bovenstaande biedt een aanknopingspunt voor wat de 'verjaring' van de bevoegdheid tot invordering in artikel 5:35 Awb inhoudt. Past men het leerstuk van de verjaring toe conform het civiele recht, dan houdt artikel 5:35 Awb in dat na het intreden van de verjaring de bevoegdheid tot invordering niet meer kan worden ingezet tegen de overtreder. Maar daarmee is nog niet duidelijk wat het bestuursorgaan niet meer mag inzetten tegen de overtreder. Wat is de *'bevoegdheid tot invordering'*?

2.2. *Wat verjaart er eigenlijk?*

Volgens de tekst van artikel 5:35 Awb verjaart de *'bevoegdheid tot invordering'*. Er zijn drietal mogelijke interpretaties van wat er onder de *'bevoegdheid tot invordering'* kan worden verstaan.

De eerste mogelijke uitleg van artikel 5:35 Awb is dat de mogelijkheid voor het bestuursorgaan

om de bestuursrechtelijke dwangsom in te vorderen, in welke vorm dan ook, verjaart. In deze interpretatie van artikel 5:35 Awb zou dus met de verjaring van de *'bevoegdheid tot invordering'* worden bedoeld het verjaren van *'het recht van het bestuursorgaan om een bestuursrechtelijke dwangsom op te eisen'* – zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke bevoegdheden daartoe. In deze interpretatie van artikel 5:35 Awb verjaart dan één jaar na verbeurte de mogelijkheid van het bestuursorgaan om (i) een invorderingsbeschikking te nemen (artikel 5:37 Awb), (ii) een aanmaning te sturen (artikel 4:112 Awb) (iii) een dwangbevel uit te vaardigen (artikel 4:115 Awb) en (iv) om de privaatrechtelijke bevoegdheden van een schuldeiser uit te oefenen (artikel 4:124 Awb).

Een tweede mogelijke uitleg van artikel 5:35 Awb is dat de term de *'bevoegdheid tot invordering'* alleen ziet op de publiekrechtelijke bevoegdheid tot invordering – dus dat de privaatrechtelijke bevoegdheden die het bestuursorgaan bezit op grond van artikel 4:124 Awb niet 'mee verjaren' op grond van artikel 5:35 Awb. In deze lezing zou dus met de verjaring van *'de bevoegdheid tot invordering'* worden bedoeld *'het recht van het bestuursorgaan om middels publiekrechtelijke bevoegdheden een bestuursrechtelijke dwangsom op te eisen'*. Op grond van deze interpretatie van artikel 5:35 Awb verjaart dan één jaar na verbeurte de mogelijkheid van het bestuursorgaan om (i) een invorderingsbeschikking te nemen (artikel 5:37 Awb), (ii) een aanmaning te sturen (artikel 4:112 Awb) en (iii) een dwangbevel uit te vaardigen (artikel 4:115 Awb), maar niet de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om de privaatrechtelijke bevoegdheden van een schuldeiser uit te oefenen (artikel 4:124 Awb).

Een derde mogelijke lezing van artikel 5:35 Awb is dat met de *'bevoegdheid tot invordering'* bedoeld wordt op de bevoegdheid tot het nemen van een invorderingsbeschikking. In deze lezing wordt dus met de verjaring van *'de*

⁹ Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 431 t/m 437.

bevoegdheid tot invordering' bedoeld *'de bevoegdheid tot het nemen van een invorderingsbeschikking'*. Op grond van deze interpretatie van artikel 5:35 Awb verjaart dan één jaar na verbeurde de mogelijkheid van het bestuursorgaan om een invorderingsbeschikking te nemen (artikel 5:37 Awb). In deze interpretatie werkt artikel 5:35 Awb aanvullend op artikel 4:104 Awb (de algemene verjaringsregeling bij bestuursrechtelijke geldschulden). In haar uitspraak van 25 februari 2014 lijkt de rechtbank Gelderland deze interpretatie te volgen.¹⁰ Ik acht deze lezing echter uitgesloten. De interpretatie dat men artikel 5:35 Awb zo moet lezen dat ook de rechtsvordering verjaart komt mij gekunsteld voor: het staat er namelijk niet. Het onderwerp van de verjaring in artikel 5:35 Awb is voorts een volstrekt andere dan in artikel 4:104 Awb en artikel 5:35 Awb geldt *in afwijking van* artikel 4:104 Awb, niet *in aanvulling op*. Artikel 5:35 Awb bepaalt naar mijn mening dan ook volledig zelfstandig de verjaring bij de invordering van dwangsommen en wordt niet aangevuld door artikel 4:104 Awb. De interpretatie dat artikel 5:35 Awb alleen ziet op de verjaring van de bevoegdheid om een invorderingsbeschikking te nemen lijkt mij verder onjuist omdat artikel 4:106 Awb dan zinledig zou zijn. Artikel 4:106 Awb regelt (deels) de stuiting van de verjaring (hierover later meer). Relevant is dat de in dat artikel genoemde stuitingshandelingen (de aanmaning, de beschikking tot verrekening¹¹ en het dwangbevel), zich

allemaal later in het invorderingsproces bevin- den dan de invorderingsbeschikking. Als de derde interpretatie dus juist zou zijn, dan zou de bevoegdheid tot invordering per definitie al benut zijn op het moment dat voor het eerst een stuitingshandeling zou kunnen worden ver- richt. Dit zou een stuitingshandeling bij de invordering, en daarmee ook artikel 4:106 Awb, overbodig maken.

Er zijn naar mijn mening dus twee mogelijke interpretaties van artikel 5:35 Awb: (i) dat zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke bevoegdheden verjaren en (ii) dat alleen de publiekrechtelijke bevoegdheden verjaren.

Ik acht beide interpretaties goed mogelijk. Immers, de wetgever meldt in de wetsgeschie- denis eerst dat gekozen is voor een open sys- teem van invordering bij de invoering van de vierde tranche, en vermeldt vervolgens dat "[m] *et betrekking tot de verhouding tussen de bestuursrechtelijke en de privaatrechtelijke bevoegdheden zij opgemerkt dat in een open sys- teem de bevoegdheden naast elkaar kunnen wor- den aangewend. Het is dus niet zo dat het gebruik van de bestuursrechtelijke bevoegdheden het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden uitsluit. Dit is slechts anders indien zulks uit-*

tot verrekening is een aparte bevoegdheid die bij wet moet worden toegekend (zie artikel 4:93, lid 1, Awb) en kan dus niet onder de 'bevoegdheid tot invordering' worden geschaard. Deze bevoegdheid verjaart dus niet op grond van artikel 5:35 Awb. Ik merk overigens op dat ingevolge artikel 4:108 Awb het recht op verrekening bij reguliere bestuurlijke geldschulden ook niet verjaart bij verjaring van de rechtsvordering. Naar mijn weten is thans slechts voorzien in het recht tot verrekening voor bestuursorganen in verband met de verrekening van een bestuurlijke boete met nog niet uitbetaalde toeslagen of uitkeringen. De mogelijkheid tot verreke- ning is op het moment van de totstandkoming van dit schrijven dan ook niet relevant voor de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen.

10 Rb. Gelderland, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:1145, "1.1. [...]De rechtbank leest artikel 5:35 van de Awb immers aldus dat deze bepa- ling, door de verwijzing naar artikel 4:104 van de Awb, betrekking heeft op de verjaring van de rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom doch ook op de bevoegdheid van een bestuursorgaan een besluit omtrent invordering te nemen."

11 Ik merk volledigheidshalve op dat naar mijn mening de beschikking tot verrekening niet tot de 'bevoegdheid tot invordering' kan worden gerekend. De bevoegdheid

*drukkelijk is geregeld.*¹² De wetgever heeft dus expliciet bedoeld dat de privaatrechtelijke bevoegdheden van het bestuursorgaan los zouden bestaan van de bestuursrechtelijke bevoegdheden. In dat verband is relevant dat niet uitdrukkelijk is geregeld in de Awb dat het gebruik van de publiekrechtelijke bevoegdheid tot invordering in de weg staat aan privaatrechtelijke invordering. De publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke bevoegdheden bestaan los van elkaar, en zouden dus ook los van elkaar kunnen verjaren.

Een verdere analyse van artikel 5:35 Awb is dus noodzakelijk. Daartoe zal ik aan de hand van een grammaticale uitleg van artikel 5:35 Awb, een analyse van de wetsgeschiedenis en een wetsystematische uitleg trachten om helderheid te geven omtrent wat er nu verjaart.

Een grammaticale uitleg van artikel 5:35 Awb steunt de eerste interpretatie. De 'bevoegdheid tot invordering' ziet op de *bevoegdheid* tot het invorderen van verbeurde bestuursrechtelijke dwangsommen. De term 'bevoegdheid' wordt in de Awb weliswaar niet gedefinieerd, maar in de Van Dale wel: als het '*recht tot het uitoefenen van bepaalde handelingen*'. Het *recht* om tot invordering over te gaan verjaart dus. Voor '*invorderen*' geeft de Awb evenmin een definitie. De Van Dale biedt wel een definitie: het '*betaling eisen van*'. Op grond van een grammaticale interpretatie van artikel 5:35 Awb verjaart dus een jaar na de dag waarop een dwangsom is verbeurd het recht van het bestuursorgaan om hiervan betaling te eisen. Dit lijkt erop te wijzen dat het object van de verjaring van artikel 5:35 Awb breed moet worden geïnterpreteerd als zijnde alle mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om betaling van de dwangsom te eisen: zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. In dat verband wijs ik erop dat de term 'bevoegdheid' in de Awb een bredere

betekenis lijkt te hebben dan alleen de '*publiekrechtelijke bevoegdheid*'. Dit leidt ik af uit het feit dat er bijvoorbeeld in artikel 4:126 Awb gesproken wordt van de 'publiekrechtelijke bevoegdheid' en in artikel 4:124 Awb juist van de '*bevoegdheden [...] op grond van het privaatrecht*'. Indien de wetgever dus een reden heeft om een onderscheid te maken tussen de bevoegdheden op grond van het publiek recht en de bevoegdheden op grond van het privaatrecht, dan lijkt de wetgever dit te specificeren in de bepaling. Het feit dat in artikel 5:35 Awb dus niet wordt gesproken van '*de publiekrechtelijke bevoegdheid*', kan er dus op duiden dat de wetgever heeft bedoeld '*alle bevoegdheden tot invordering*', dus zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke.

Ook de wetsgeschiedenis steunt naar mijn inzicht de eerste interpretatie. De uitwerking van de eerste interpretatie is dat er een korte verjaringstermijn is voor alle mogelijkheden die er zijn voor het invorderen van bestuursrechtelijke dwangsommen. Dit lijkt de bedoeling van de wetgever te zijn geweest. Bij de toelichting op de keuze voor de korte verjaringstermijn van één jaar in artikel 5:35 Awb vermeldt de wetgever immers: "[v]erdere verlenging [van de termijn dan één jaar – TS] zou te zeer afbreuk doen aan de rechtszekerheid van de (vermeende) overtreder en zou ook niet passen bij de aard van de last onder dwangsom. Een last onder dwangsom strekt er toe de overtreder te dwingen om de wet (alsnog) na te leven. Dit doel wordt slechts bereikt als het bestuursorgaan bij niet-naleving van de last de dwangsom daadwerkelijk en spoedig effectueert [...]".¹³ Ik wijs er daarnaast op dat de wetsgeschiedenis geen steun lijkt te bieden voor de tweede interpretatie. Immers, als de privaatrechtelijke bevoegdheden van artikel 4:124 Awb niet 'mee verjaren' dan zal er geen sprake zijn van een snelle daadwerkelijke invordering. Het

¹² Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr.7, p. 68-69.

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 8, p.46-47.

bestuursorgaan heeft dan ingevolge artikel 3:307 BW immers vijf jaar de tijd om betaling bij de civiele rechter af te dwingen. Dat lijkt mij niet het door de wetgever gewenste eindresultaat.

De werking van de verjaring bij andere bestuursrechtelijke geldschulden (artikel 4:104 Awb) biedt ook steun voor de eerste interpretatie. De werking van artikel 5:35 Awb zou bij de eerste interpretatie in lijn zijn met de werking van artikel 4:104 Awb. Nu in artikel 4:104 Awb de *rechtsvordering* verjaart, lijkt mij geen discussie mogelijk over de vraag of het bestuursorgaan na verjaring nog de privaatrechtelijke bevoegdheden van artikel 4:124 Awb zou kunnen inzetten.¹⁴ Ik zie niet in waarom de wetgever iets anders zou hebben beoogd met artikel 5:35 Awb.

Ik merk wel nog op dat een tegenargument voor de eerste interpretatie zou kunnen zijn dat de keuze van de wetgever voor het verjaren van 'de bevoegdheid', in plaats van 'de rechtsvordering', in artikel 5:35 Awb erop zou kunnen duiden dat de wetgever juist een *nauwere* reikwijdte beoogde ten opzichte van artikel 4:104 Awb. Voor de hand had immers gelegen om in artikel 5:35 Awb de *'rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom'* te laten verjaren – in aansluiting op artikel 4:104, lid 1, Awb – met daaraan gekoppeld het verval van de bestuursrechtelijke bevoegdheden (zoals het geval is in artikel 4:104, lid 2, Awb).¹⁵ Uit de wetsgeschiedenis is mij niet gebleken waarom de wetgever niet is aangesloten bij artikel 4:104 Awb.¹⁶ Bij gebrek aan een expliciete keuze van

de wetgever dienaangaande lijkt het mij dat de wetgever de oude bepalingen uit de Gemeentewet en de Provinciewet heeft hergebruikt, zonder oog te hebben voor het opgetreden verschil met artikel 4:104 Awb en de daaraan gekoppelde onduidelijkheden. Ik acht het dus niet waarschijnlijk dat de wetgever heeft beoogd de reikwijdte van artikel 5:35 Awb te vernauwen ten opzichte van artikel 4:104 Awb.

Naar mijn mening is de eerste interpretatie van artikel 5:35 Awb dus de juiste: zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke bevoegdheden tot invordering van het bestuursorgaan verjaren.

aan de wijziging van de lengte van de verjaringstermijn in artikel 5:35 Awb (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr.3, p.114). In de memorie van toelichting bij de derde tranche (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 780, nr.3), bij de invoering van het oude artikel 5:35 Awb, wordt opgemerkt: "*de artikelen 138 Gemeentewet, 135 Provinciewet en 72, derde en vierde lid, Waterschapswet hebben model gestaan voor deze bepaling*". De wetgever motiveert echter geenszins de keuze om de 'bevoegdheid tot invordering' te laten verjaren. De oude artikelen 138b Gemeentewet, 135b Provinciewet en 72, derde lid Waterschapswet luidde "[e]en dwangsom verjaart na verloop van een zes maanden na de dag waarop zij is verbeurd" (zie bijvoorbeeld de oude Gemeentewet: *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr.2). In de toelichting hierop merkt de wetgever op dat dit artikel is overgenomen uit (het thans nog steeds) gelijklopende artikel 61 1g Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (zie bijvoorbeeld de toelichting op de oude Gemeentewet: *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr.3, p.128) die op zijn beurt weer afkomstig is uit artikel 7 van de bijlage van de Benelux-overeenkomst houdende Eenvormige wet betreffende de dwangsom. Kortom, de oorsprong van de term 'de bevoegdheid tot invordering' is onduidelijk. Met de invoering van de derde tranche is gekozen om de 'bevoegdheid tot invordering' in plaats van 'de dwangsom' te laten verjaren, maar deze keuze is destijds niet gemotiveerd – welbewust lijkt deze keuze dus niet.

14 Zie hierover ook: J.J. Vetter, A.J. Tekstra en P.J. Wattel, *'Invordering van belastingen'*, Deventer: Kluwer 2012, p. 333.

15 Zie ook M.W. Scheltema en M. Scheltema, *'Gemeenschappelijk recht'*, Deventer: Kluwer 2013, p. 184.

16 De wetgever besteedt in de toelichting op de vierde tranche met betrekking tot het artikel alleen aandacht

2.3. *Hoe voorkom je de verjaring als bestuursorgaan?*

In dit deel ga ik in op de vraag hoe het bestuursorgaan de verjaring van de bevoegdheid tot invordering kan voorkomen. Voor zowel de eerste als de tweede interpretatie van artikel 5:35 Awb zijn deze mogelijkheden identiek. Wederom neem ik het civiele recht als aanknopingspunt voor deze uiteenzetting. Er zijn in het civiele recht een aantal manieren om te voorkomen dat de verjaring intreedt. Ten eerste kan men de verjaring voorkomen door hetgeen verjaart tijdig te benutten. Ten tweede kan men de verjaring stuiten. Ten derde kan men de verjaring verlenen.¹⁷

Het tijdig benutten van hetgeen verjaart

Het tijdig benutten van hetgeen verjaart is een voor de hand liggende manier om verjaring te voorkomen. Om de 'bevoegdheid tot invordering' volledig te hebben benut, moet de bestuursrechtelijke dwangsom aan het bestuursorgaan zijn voldaan. In dat verband wijs ik er op dat de wetgever aan een daad van ten uitvoer legging van het dwangbevel ook stuitende werking heeft toegekend (artikel 4:106 Awb). De verjaring van de bevoegdheid tot invordering kan dus zelfs na het uitvaardigen van het dwangbevel (dus tot aan het moment van daadwerkelijke betaling) aan invordering in de weg staan.

Het stuiten van de verjaring

Volgens Hartkamp en Sieburgh kan men in het civiele recht onder 'het stuiten van de verjaring' verstaan: "[w]anneer een verjaringstermijn een aanvang heeft genomen, doch de door de wet

voor de verjaring bepaalde tijd nog niet is verstreken, kunnen zich feiten voordoen die verhinderen dat de verjaring wordt voltooid. Het afbreken van een lopende verjaring wordt de stuiting van de verjaring genoemd."¹⁸ Om de verjaring te stuiten moet er dus sprake zijn van het 'zich voordoen van feiten die verhinderen dat de verjaring wordt voltooid'. Welke feiten zijn dit dan precies? Het antwoord daarop is te vinden in de definitie van verjaring van Hartkamp en Sieburgh. Dat is: "*het verlopen van een door de wet bepaalde tijdsduur, gedurende welke zich geen door de wet als relevant beschouwde feiten voordoen waaruit blijkt dat de crediteur aanspraak maakt op zijn recht of de debiteur het bestaan van zijn schuld erkent, [...].* [Vet – TS]"¹⁹ Kortom, van stuiting van de verjaring is sprake als zich door de wet als relevant beschouwde feiten voordoen waaruit blijkt dat het bestuursorgaan aanspraak maakt op betaling van de dwangsom. De Awb beschouwt als relevante feiten de in artikel 4:105 en 4:106 Awb genoemde feiten. Deze feiten zijn (voor het bestuursorgaan) volgens de wetgever limitatief opgesomd.²⁰

Artikel 4:105 Awb bepaalt dat gestuit kan worden middels een "*daad van rechtsvervolgning overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek*". Volgens de wetgever moet hieronder worden begrepen "*het instellen van een vordering bij de civiele rechter (dagvaarding, eis in reconventie, vermeerdering van eis), maar ook het leggen van conservatoir beslag of het indienen van een vordering ter veri-*

¹⁷ Voor de invoering van de vierde tranche bestond ook de figuur van de schorsing van de verjaring. Met de invoering van de vierde tranche is deze mogelijkheid komen te vervallen. Wat voorheen schorsing van de verjaring was (het entameren van een executiegeshil) is thans en grond voor de verlenging van de verjaring (zie artikel 4:111, lid 2, onder d, Awb).

¹⁸ Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 423.

¹⁹ Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 377.

²⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr.3, p. 53. Ik merk op dat de burger ook nog de mogelijkheid heeft om te stuiten middels een brief waarin hij onduidelijk aanspraak maakt op betaling van de schuld (zie artikel 4:107 Awb) – maar dat is in het kader van de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen niet relevant.

ficatie van het faillissement."²¹ Naar mijn mening volgt uit de toelichting van artikel 4:106 eveneens dat de 'daad van rechtsvervolging' alleen ziet op het instellen van een eis bij de civiele rechter ("*in het belang van de rechtszekerheid bepaalt dit artikel dat het bestuursorgaan de verjaring, behoudens door het instellen van een eis voor de burgerlijke rechter*" (artikel 4:105 Awb)) *alleen kan stuiten door een aanmaning als bedoeld in [artikel 4:112], een beschikking tot verrekening of door (betekening of tenuitvoerlegging) van een dwangbevel.* [Vet – TS].²² Kortom: artikel 4:105, eerste lid, Awb ziet alleen op het instellen van een eis bij de civiele rechter – en is dus feitelijk alleen van toepassing indien het bestuursorgaan de dwangsom invordert langs privaatrechtelijke weg (middels de bevoegdheden van artikel 4:124 Awb). Krachtens artikel 4:105, tweede lid, Awb is het tevens mogelijk dat de verjaring wordt gestuit door erkenning door de schuldenaar van het recht op betaling. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft geoordeeld dat hiervan geen sprake is als de invorderingsbeschikking is betwist, zelfs als de overtreder de overtreding (en dus de verbeurte van de dwangsom en het bestaan van de geldschuld) niet betwist.²³

Naast artikel 4:105 Awb bestaat de mogelijkheid om te stuiten door het gebruik van bepaalde bestuursrechtelijke middelen. Artikel 4:106 Awb houdt in dat "[h]et bestuursorgaan de verjaring ook kan stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 Awb, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel." Zoals eerder toegelicht acht de wetgever dit een limitatieve opsomming,²⁴ het zijn dus de enige mogelijkheden van het bestuursorgaan

om de verjaring te stuiten. Hieruit volgt overigens naar mijn oordeel dat de invorderingsbeschikking dus op grond van de wet, alsmede de wetsgeschiedenis, niet aan te merken is als een stuitingshandeling. De rechtbank Gelderland,²⁵ de rechtbank Overijssel²⁶ en het Gerechtshof 's-Hertogenbosch²⁷ hebben eerder deze conclusie ook getrokken. De Afdeling is eveneens tot deze conclusie gekomen – zij het dat haar oordeel impliciet is.²⁸

De verlenging van de verjaring

Bij de verlenging van de verjaring wordt de verjaringstermijn niet afgebroken zoals het geval is bij stuiting (na stuiting loopt immers een nieuwe verjaringstermijn gelijk aan de oorspronkelijke – zie artikel 4:110 Awb) maar wordt de lopende verjaring verlengd.²⁹ In artikel 4:111, eerste lid, Awb is bepaald: "[d]e verjaringstermijn van de rechtsvordering tot betaling aan een bestuursorgaan wordt verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft." In artikel 4:94 Awb is het verlenen van uitstel van betaling geregeld. Hoewel artikel 4:111 Awb ziet op de verjaringstermijn van de rechtsvordering en niet op de bevoegdheid tot invordering heeft de Afdeling in haar uitspraak van 19 juni 2013 bevestigd dat in het geval dat er aan de overtreder uitstel van betaling op grond van artikel 4:94 Awb is verleend, er sprake is van de verlenging van de verjaringstermijn van artikel 5:35 Awb op grond van artikel 4:111 Awb.³⁰ Tevens oordeelde de Afdeling in die uit-

21 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr.3, p. 55.

22 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 56.

23 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 13 november 2013, AB 2014/56 met mijn annotatie.

24 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr.3, p. 56.

25 Rb. Gelderland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1567.

26 Rb. Overijssel 16 december 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:3255.

27 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 13 november 2013, AB 2014/56 met mijn annotatie.

28 ABRvS 24 december 2013, AB 2014/57 met mijn annotatie en ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:789.

29 Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 428.

30 ABRvS 13 juni 2013, AB 2013/285 met mijn annotatie.

spraak dat het uitstellen van het nemen van een invorderingsbeschikking door het bestuursorgaan geen verlengingshandeling is (en ook geen stuitingshandeling) nu het geen uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94 Awb behelst. In artikel 4:111, tweede lid, Awb wordt bepaald dat de verjaringstermijn ook wordt verlengd indien de schuldenaar in surseance van betaling verkeert (onder a), in staat van faillissement verkeert (onder b), in de schuldsaneringsregeling is opgenomen (onder c) of indien de tenuitvoerlegging van een dwangbevel is geschorst in het kader van een executiegeschil (onder d).

2.4. *Hoe voorkom je de verjaring als derdebelanghebbende?*

Het kan voor komen dat het bestuursorgaan weinig bereidwillig is om over te gaan tot daadwerkelijke invordering van een verbeurde dwangsom. Met de invoering van de invorderingsbeschikking en de mogelijkheid voor de derdebelanghebbende om het bestuursorgaan te verzoeken om een invorderingsbeschikking te nemen (artikel 5:37, lid 2, Awb), is het mogelijk geworden voor de derde om zich te roeren indien het bestuursorgaan niet invordert. Evenwel heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om, indien het zich écht weigerachtig op wil stellen, de invorderingsbevoegdheid moedwillig te laten verjaren en daardoor alsnog af te zien van invordering. Bij het nemen van een (afwijzende) invorderingsbeschikking zal de verjaring van de invorderingsbevoegdheid gedurende het bezwaar en beroep van de derdebelanghebbende immers gewoon door blijven lopen.³¹ Goed denkbaar is dat een derdebelanghebbende hier niets tegen onderneemt en dat het bestuursorgaan de invordering laat verjaren tijdens de bezwaar- danwel beroepsprocedure. Een andere optie voor het bestuursorgaan is om weliswaar een positieve

invorderingsbeschikking te nemen (waarin het bestuursorgaan besluit om tot invordering over te gaan), maar vervolgens niet daadwerkelijk over te gaan tot invordering. Een derdebelanghebbende staat in dit scenario weliswaar met de gewenste invorderingsbeschikking in handen (inhoudende het besluit om over te gaan tot invordering), maar zonder daadwerkelijk resultaat. In deze gevallen zal de derdebelanghebbende zich dienen te roeren om de verjaring van de bevoegdheid tot invordering te voorkomen. Geen makkelijke taak omdat de derdebelanghebbende zelf geen stuitingshandelingen (of verlengingshandelingen) kan verrichten. De derdebelanghebbende zal het bestuursorgaan dus moeten bewegen om over te gaan tot het stuiten of verlengen van de verjaring. Hier voorziet de Awb niet in. De Afdeling heeft zich daarom geroepen gevoelen om de derdebelanghebbende te helpen. In haar uitspraak van 24 december 2013³² instrueert de Afdeling de derdebelanghebbende wat te doen indien het bestuursorgaan de verjaring van de dwangsom niet tijdig stuit. De Afdeling overweegt: "*degene die in bezwaar en beroep opkomt tegen de weigering om tot invordering over te gaan [kan het bestuursorgaan] in verband hiermee [...] verzoeken de verjaringstermijn te stuiten of de verjaringstermijn te verlengen door uitstel van betaling te verlenen, en [kan] bij afwijzing van dit verzoek de bevoegde rechter [...] verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen tot verlening van de verjaringstermijn of om het college op te dragen de verjaringstermijn te stuiten.*" Ik interpreteer deze uitspraak zo dat de Afdeling met de 'bevoegde rechter' de bevoegde bestuursrechter heeft bedoeld en niet de civiele rechter. Als de Afdeling de civiele rechter zou hebben bedoeld dan zou men als derdebelanghebbende namelijk nog verder van huis zijn. Naast de bestuursrechtelijke procedure moet de derdebelanghebbende dan ook nog eens civiel-

31 Zie: M.W. Scheltema, *Bestuursrechtelijke geldschulden*, Deventer: Kluwer 2010, p.104.

32 ABRvS 24 december 2013, AB 2014/57 met mijn annotatie.

rechtelijk gaan procederen om te voorkomen dat de invorderingsbevoegdheid verjaart. Dat lijkt mij beslist onwenselijk en dus niet de bedoeling van de Afdeling. Er van uitgaande dat de Afdeling de bestuursrechter heeft bedoeld, volgt hieruit dat de Afdeling bij voorbaat de beslissing op het verzoek van een derdebelaagde aan het bestuursorgaan om te stuiten of te verlengen aanmerkt als besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. Anders staat daar immers geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel tegen open. Hiermee geeft de Afdeling derdebelaagden dus de mogelijkheid zich effectief te verweren tegen het moedwillig laten verjaren van de bevoegdheid tot invordering door het bestuursorgaan.

De Afdeling biedt twee mogelijkheden aan voor het verzoek om een voorlopige voorziening: (i) het verzoeken om verlenging van de verjaringstermijn of (ii) het verzoeken om het bestuursorgaan op te dragen om de verjaringstermijn te stuiten. In mijn annotatie van deze uitspraak merkte ik reeds op dat de eerste mogelijkheid (verlenging) vanuit praktisch oogpunt mijn voorkeur heeft. Verlenging van de verjaring zou bewerkstelligd kunnen worden doordat het bestuursorgaan de overtreder uitstel van betaling verleent (artikel 4:94 Awb). Uitstel van betaling verlengt vervolgens de verjaringstermijn met de tijd gedurende welke uitstel van betaling is verleend (artikel 4:111 Awb). Aan de duur van de verlenging stelt de wet geen limiet. De voorzieningenrechter kan dus bewerkstelligen dat de verjaringstermijn wordt verlengd tot 6 weken na de beslissing op bezwaar (of het beroep), door het bestuursorgaan op te dragen uitstel van betaling te verlenen aan de overtreder tot dat moment. Het opdragen aan het bestuursorgaan om een stuitingshandeling te verrichten zou daarentegen slechts tot een nieuwe verjaringstermijn van een jaar leiden (artikel 4:110 Awb). Duurt de behandeling van het bezwaar of het beroep langer dan een jaar, dan zal de derdebelaagde dus tweemaal

in dezelfde procedure om een voorlopige voorziening moeten vragen. Dat lijkt mij onwenselijk. Verlenging ligt dus meer voor de hand. Tegelijkertijd klemmt dat de figuur van uitstel van betaling lijkt te zijn bedacht door de wetgever om de schuldenaar tegemoet te kunnen komen.³³ In gevallen waarbij de derdebelaagde om een voorlopige voorziening vraagt inhoudende het opdragen aan het bestuursorgaan om uitstel van betaling te verlenen zullen voorzieningenrechters het voortaan kunnen inzetten *ten nadele van* de schuldenaar. Ik kan mij voorstellen dat een rechter dat misschien als bezwaarlijk ervaart.

Kortom: de Afdeling heeft twee oplossingen geboden voor de derdebelaagde om het moedwillig laten verjaren van de invorderingsbevoegdheid door een bestuursorgaan te proberen te voorkomen. Geen van de twee oplossingen zijn volledig bevredigend, maar het is nu ten minste mogelijk voor een derdebelaagde om iets te ondernemen tegen het moedwillig laten verjaren van de bevoegdheid tot invordering door het bestuursorgaan.

3. Verbetering van de regeling

Ter afsluiting doe ik graag nog een voorstel om artikel 5:35 Awb te verbeteren. De terminologie van artikel 5:35 Awb is niet gelukkig gekozen. Door de gekozen terminologie sluit artikel 5:35 Awb namelijk slecht aan op de rest van de vierde tranche van de Awb en ontstaat er verwarring. In de rest van de vierde tranche van de Awb wordt immers gebruik gemaakt van de *rechtsvordering* als onderwerp van de verjaring. Daarom doe ik graag een suggestie om artikel 5:35 Awb aan te passen. Tegelijkertijd merk ik op dat bij het volgen van de eerste interpretatie van artikel 5:35 Awb in de praktijk geen bloed zal vloeien uit de gekozen terminologie – de aanpassing heeft dus weinig spoed.

³³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 42

Het huidige artikel 5:35 Awb ziet op de verjaring van de *bevoegdheid tot invordering*. In artikel 4:104 Awb verjaart de rechtsvordering tot betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld. Het verschil tussen de twee artikelen veroorzaakt nodeloze verwarring. Hoewel het effect van de bepalingen hetzelfde is (de geldschuld kan in beide gevallen niet meer worden opgeëist) zijn de regelingen toch anders en kan artikel 5:35 Awb zo worden geïnterpreteerd dat deze een beperktere reikwijdte heeft dan artikel 4:104 Awb. In dat kader kan men zich afvragen waarom niet is gekozen voor verjaring van de rechtsvordering in artikel 5:35 Awb. Anderszins zou men zich kunnen afvragen waarom, als dan toch de *bevoegdheid tot invordering* het onderwerp moet zijn in artikel 5:35 Awb, niet gekozen is voor een vervaltermijn. Anders gezegd: is het niet logischer om in artikel 5:35 Awb ofwel de *bevoegdheid* te laten *vervallen*, ofwel de *rechtsvordering* te laten *verjaren*³⁴ – in plaats van de twee te mengen door de *bevoegdheid* te laten *verjaren* zoals nu het geval is?

Van de twee alternatieven heeft de mogelijkheid om in artikel 5:35 Awb de rechtsvordering te laten verjaren mijn voorkeur. Ten eerste lijkt mij wenselijk dat artikel 5:35 Awb een zwakke werking heeft. Indien een verbeurde dwangsom namelijk na de intreding van de verjaring alsnog wordt betaald, dan lijkt het mij redelijk dat de dwangsom dan niet onverschuldigd is betaald.³⁵ Ten tweede sluit de verjaring van de rechtsvordering tot betaling van een dwangsom beter aan op de rest van de vierde tranche³⁶ en

in het bijzonder op artikel 4:104 Awb. Het lijkt mij onwenselijk om een afwijkende regeling in artikel 5:35 Awb te hebben zonder aantoonbare noodzaak.³⁷ Ten derde is een verjaringstermijn mijns inziens wenselijker om de praktische reden dat deze aanpassing wetgeving-technisch minder ingrijpend is dan het invoeren van een vervaltermijn in artikel 5:35 Awb.³⁸ Bij het invoeren van een vervaltermijn zou namelijk ook nog apart een expliciete mogelijkheid tot stuiting moeten worden opgenomen, nu vervaltermijnen slechts gestuit kunnen worden indien dit expliciet in de wet is geregeld.³⁹

Ik zou dus willen voorstellen om artikel 5:35 Awb als volgt te laten luiden: "*in afwijking van artikel 4:104 Awb verjaart de rechtsvordering tot betaling van een dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd*". Met deze aanpassing sluit het artikel volgens mij beter aan bij de rest van vierde tranche en is de onduidelijkheid in de regeling weggenomen. Daarnaast zou ik een tweede lid voor artikel 5:35 Awb willen voorstellen waarin artikel 4:104, tweede lid, Awb van overeenkomstige toepassing wordt verklaard ("*Na voltooiing van de verjaring kan het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een*

de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen.

Een redelijke wetsinterpretatie leidt er evenwel naar mijn oordeel toe dat stuiting door erkenning ook bij de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen mogelijk is. Het herschrijven van artikel 5:35 Awb zou dit euvel kunnen verhelpen.

37 Vergelijk artikel 47 van de Aanwijzingen voor de Regeling: "*In gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar harmonisatie van regelgeving.*"

38 Vergelijk artikel 14 van de Aanwijzingen voor de Regeling: "*Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid.*"

39 Scheltema en Scheltema 2013, p.184.

34 Zoals in het civiele recht de regel is, zie Hartkamp en Sieburgh 2013, nr. 432 en Scheltema 2010, p.99.

35 Zie AB 2013/153 met mijn annotatie ter illustratie – het per ongeluk betalen van een dwangsom komt voor.

36 Zoals artikel 4:105, tweede lid, Awb waarin is geregeld dat erkenning de verjaring van de *rechtsvordering* stuit. Een letterlijke interpretatie van de wet leidt tot de conclusie dat erkenning geen stuitingsmogelijkheid is bij

dwangbevel niet meer uitoefenen"). Hiermee vervallen de relevante bevoegdheden van het bestuursorgaan indien de verjaring intreedt (dit ter voorkoming van onbevoegd gebruik van de dwangbevel bevoegdheid), zoals ook het geval is bij andere bestuursrechtelijke geldschulden.⁴⁰

4. Conclusie

Het vorenstaande leidt mij tot de volgende conclusie. De regeling van artikel 5:35 Awb is niet geheel duidelijk. De gekozen terminologie in het artikel leidt tot een aantal verschillende mogelijke interpretaties. Op grond van een analyse van deze interpretaties acht ik de interpretatie waarbij artikel 5:35 Awb zo moet worden gelezen dat een jaar nadat een dwangsom verbeurd *'het recht van het bestuursorgaan om een bestuursrechtelijke dwangsom op te eisen'* verjaart de meest voor de hand liggende. In deze interpretatie verjaren zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke mogelijkheden voor het bestuursorgaan om de dwangsom op te eisen. Gelet op de verwarring die kan ontstaan in de praktijk doordat artikel 5:35 Awb terminologisch afwijkt van de rest van de vierde tranche stel ik voor om bij een volgende wetwijziging artikel 5:35 Awb aan te passen zodat deze beter aansluit bij artikel 4:104 Awb. Artikel 5:35, eerste lid Awb zou dan als volgt kunnen luiden: "*in afwijking van artikel 4:104 Awb verjaart de rechtsvordering tot betaling van een dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd*". Een tweede lid voor artikel 5:35 Awb waarin artikel 4:104, tweede lid, Awb van overeenkomstige toepassing wordt verklaard lijkt mij eveneens wenselijk.

⁴⁰ Ik verwijs naar de toelichting van de wetgever ten aanzien van artikel 4:104, tweede lid, Awb. Zie over het nut en noodzaak van een dergelijk vervaltermijn zie voortv Scheltema 2010, p.100.