

# **Vierde tranche in het perspectief van de gemeente Haaren**



**Floris Amendt**

## Vierde tranche in het perspectief van de gemeente Haaren



|                                 |                                    |
|---------------------------------|------------------------------------|
| Naam:                           | Floris Amendt                      |
| Studentnr:                      | 9952849                            |
| Stageverlener:                  | gemeente Haaren                    |
| Stagementor:                    | mevr. C. Mathijssen                |
| School:                         | Juridische Hogeschool Avans-Fontys |
| Locatie:                        | Tilburg                            |
| 1 <sup>e</sup> afstudeerdocent: | Mevr. mr. J. Pop                   |
| 2 <sup>e</sup> afstudeerdocent: | Dhr. mr. P. van Harten             |
| Stageperiode:                   | 08/09/2008- 15/12/2008             |
| Datum oplevering:               | 06/01/2009                         |

## Voorwoord

---

In het kader van het afstuderen voor de studie aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys ben ik in september met veel plezier begonnen aan de afstudeerstage bij de gemeente Haaren. Ik mocht hier een onderzoek gaan doen naar de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een klein half jaar later ligt dan het eindresultaat van het afstuderen voor u. Een resultaat waar ik zeker trots op ben en waarmee ik hopelijk een succesvolle bijdrage heb geleverd aan de invoering van de Vierde tranche binnen de gemeente Haaren.

Op deze plek wil ik dan ook graag een aantal mensen bedanken voor hun uiterst zinvolle bijdrage aan dit rapport. Allereerst bedank ik graag mw. Mathijssen van de gemeente Haaren. Zij heeft mij gedurende de stage een passende begeleiding geboden. Bij haar kon ik met al mijn vragen terecht en gaf mij de nodige opbouwende kritiek naar aanleiding van de stukken die zij doorlas.

Verder bedank ik graag mijn afstudeerdocenten, mw. Pop en dhr. Van Harten. Zij hebben mij tijdens de afstudeerperiode van de nodige opbouwende kritiek en adviezen voorzien, om het rapport tot een goed einde te brengen.

Ten slotte bedank ik graag alle mensen die aan het rapport hebben meegewerkt door middel van het laten afnemen van een interview. Zonder hen had ik nooit de organisatie in kaart kunnen brengen.

Floris Amendt,  
Januari 2009

## Inhoudsopgave

---

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhoudsopgave.....                                                                   | 4  |
| Toelichting afkortingen .....                                                        | 7  |
| Samenvatting .....                                                                   | 8  |
| Hoofdstuk 1: Inleiding & onderzoeksverantwoording .....                              | 9  |
| 1.1. Doelstelling & randvoorwaarden.....                                             | 9  |
| 1.2. Vraagstelling .....                                                             | 10 |
| 1.3. Onderzoeksverantwoording.....                                                   | 10 |
| 1.4. Opbouw scriptie .....                                                           | 11 |
| Hoofdstuk 2: De Awb & de Vierde tranche.....                                         | 12 |
| 2.1. De Algemene wet bestuursrecht .....                                             | 12 |
| 2.1.1. De bijzondere wetgeving .....                                                 | 13 |
| 2.2. Vierde tranche.....                                                             | 14 |
| 2.2.1. Aanpassingswet Vierde tranche Awb.....                                        | 14 |
| Hoofdstuk 3: Geldschulden.....                                                       | 15 |
| 3.1. Huidige situatie .....                                                          | 15 |
| 3.2. De Geldschulden in de Vierde tranche .....                                      | 15 |
| 3.2.1. Ontstaan en inhoud van de verplichting tot betaling.....                      | 15 |
| 3.2.2. Vaststelling middels beschikking .....                                        | 16 |
| 3.2.3 Verrekening.....                                                               | 17 |
| 3.2.4 Verzuim en wettelijke rente.....                                               | 18 |
| 3.2.5 Verjaring .....                                                                | 19 |
| 3.2.6 Aanmaning en invordering bij dwangbevel .....                                  | 19 |
| 3.3. Rechtsbescherming .....                                                         | 20 |
| Hoofdstuk 4: Handhaving in de Awb.....                                               | 22 |
| 4.1. Handhaving .....                                                                | 22 |
| 4.2. Algemene bepalingen van de Vierde tranche .....                                 | 24 |
| 4.2.1. Overtreding .....                                                             | 24 |
| 4.2.2. Medeplegen .....                                                              | 24 |
| 4.2.3. Rechtvaardigingsgronden.....                                                  | 24 |
| 4.2.4. Cumulatie van sancties .....                                                  | 25 |
| 4.2.5. Preventief opleggen van herstelsancties .....                                 | 25 |
| 4.2.6. Inkomsten uit de sancties .....                                               | 25 |
| 4.2.7. Zwijgrecht en cautie .....                                                    | 26 |
| Hoofdstuk 5: Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom .....                   | 27 |
| 5.1. De herstelsancties: De last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang ..... | 27 |
| 5.2. De last onder bestuursdwang.....                                                | 27 |
| 5.2.1. De toepassingsbeschikking .....                                               | 27 |

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2.2. Kostenbeschikking.....                                        | 28 |
| 5.2.4. Samenvoeging procedures.....                                  | 28 |
| 5.3. Last onder dwangsom.....                                        | 28 |
| 5.3.1. Invordering en verjaring.....                                 | 29 |
| 5.3.2. Samenvoeging procedures.....                                  | 29 |
| Hoofdstuk 6 : De bestuurlijke boete .....                            | 30 |
| 6.1. De bestuurlijke boete .....                                     | 30 |
| 6.2. De bestuurlijke boete in de Vierde tranche.....                 | 31 |
| 6.2.1. Una via-regeling .....                                        | 31 |
| 6.2.2. Procedure van opleggen van de boete .....                     | 32 |
| 6.2.3. Rechtsbescherming.....                                        | 34 |
| 6.2.4. Inning van de boete .....                                     | 34 |
| 6.3. De rechterlijke toets .....                                     | 34 |
| Hoofdstuk 7: Attributie .....                                        | 35 |
| 7.1. Attributie.....                                                 | 35 |
| 7.2. Attributie in de Awb .....                                      | 35 |
| 7.2.1. De instructiebevoegdheid .....                                | 36 |
| 7.2.2. De inlichtingenplicht.....                                    | 36 |
| 7.3. Andere (bestuurs)bevoegdheidstoedelingen: .....                 | 36 |
| 7.4. Waarom Attribueren aan ondergeschikten? .....                   | 37 |
| Hoofdstuk 8: De nieuwe wetgeving.....                                | 38 |
| 8.1. Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen .....          | 38 |
| 8.1.1. Opleggen van een Dwangsom bij niet tijdig beslissen .....     | 38 |
| 8.1.2. Overslaan van de bezwaarfase bij geen beslissing.....         | 38 |
| 8.2. Op welke besluiten is deze wetgeving van toepassing? .....      | 39 |
| 8.3. Inwerkingtreding.....                                           | 39 |
| 8.4. Samenhang met de Vierde tranche:.....                           | 39 |
| Hoofdstuk 9: De afdelingen die werken met de Awb Vierde tranche..... | 40 |
| 9.1. Afdeling ondersteuning .....                                    | 41 |
| 9.1.1. Sectie Financiën.....                                         | 41 |
| 9.1.2. Sectie Juridische Zaken.....                                  | 42 |
| 9.2. Afdeling publiekszaken .....                                    | 43 |
| 9.2.1. Sectie WOZ/Belastingen.....                                   | 43 |
| 9.2.2. Sectie Welzijn.....                                           | 44 |
| 9.3. Afdeling Ruimtelijk beheer .....                                | 45 |
| 9.3.1. Sectie Binnendienst.....                                      | 45 |
| 9.4. Afdeling Ruimtelijke ontwikkeling .....                         | 45 |
| 9.4.1. Sectie Milieu .....                                           | 45 |
| 9.4.2. Sectie Bouw- en woningtoezicht (BWT).....                     | 46 |

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 9.4.3. Sectie Kwaliteit en Zorg .....                                                                | 46 |
| 9.4.4. Sectie Frontoffice.....                                                                       | 47 |
| 9.4.5. Ruimtelijke Ordening en Grondbedrijf .....                                                    | 47 |
| 9.5. Resumé .....                                                                                    | 48 |
| Hoofdstuk 10: Sectie Financiën .....                                                                 | 50 |
| A. Kennisniveau sectie Financiën .....                                                               | 50 |
| B. De vorderingen en betalingen van de gemeente Haaren .....                                         | 50 |
| C. Huidige situatie: Voor de invoering van de Vierde tranche.....                                    | 52 |
| Inning van belastingschulden: Invorderingswet 1990.....                                              | 52 |
| Uitstel van betaling van belastingschulden: Invorderingswet 1990 .....                               | 52 |
| Verrekenen: Invorderingswet 1990.....                                                                | 53 |
| Inning van privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geldschulden door de gemeente ...               | 53 |
| Bezwaren tegen de invordering van de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke<br>geldschulden ..... | 53 |
| Uitstel van betaling .....                                                                           | 53 |
| Inning van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom .....                               | 54 |
| D: De nieuwe situatie, na de invoering van de Vierde tranche .....                                   | 54 |
| Privaatrechtelijke schulden .....                                                                    | 54 |
| Bestuursrechtelijke geldschulden aan de Gemeente Haaren.....                                         | 54 |
| Beschikkingsmomenten in de nieuwe situatie:.....                                                     | 54 |
| Aanmaning .....                                                                                      | 56 |
| Inning van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom .....                               | 56 |
| Geldschulden aan de burger .....                                                                     | 56 |
| Oplossingen om met de Vierde tranche te werken voor de sectie Financiën: .....                       | 57 |
| E. Resumé.....                                                                                       | 57 |
| Hoofdstuk 11: Eigen mening.....                                                                      | 60 |
| 11.1. Regeling van de geldschulden .....                                                             | 60 |
| 11.2. Last onder Bestuursdwang.....                                                                  | 61 |
| 11.3. Last onder dwangsom.....                                                                       | 61 |
| 11.4. Bestuurlijke boete .....                                                                       | 62 |
| 11.5. Attributie aan ondergeschikten.....                                                            | 62 |
| 11.6. Conclusie .....                                                                                | 63 |
| Hoofdstuk 12: Conclusies & aanbevelingen.....                                                        | 64 |
| 12.1. Conclusies .....                                                                               | 64 |
| 12.2. Aanbevelingen .....                                                                            | 66 |
| Hoofdstuk 13: Het vervolgonderzoek.....                                                              | 69 |
| Literatuurlijst.....                                                                                 | 70 |

## Toelichting afkortingen

---

|               |                                                                                          |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ABRvS</b>  | Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State                                       |
| <b>AB</b>     | Administratiefrechtelijke Beslissing                                                     |
| <b>APV</b>    | Algemene Plaatselijke Verordening                                                        |
| <b>Art.</b>   | Artikel                                                                                  |
| <b>Artt.</b>  | Artikelen                                                                                |
| <b>Awb</b>    | Algemene wet bestuursrecht                                                               |
| <b>Boa</b>    | Bijzondere opsporingsambtenaar                                                           |
| <b>BW</b>     | Burgerlijk Wetboek                                                                       |
| <b>CRvB</b>   | Centrale Raad van Beroep                                                                 |
| <b>EVRM</b>   | Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden |
| <b>EHRM</b>   | Europese Hof tot bescherming van de rechten van Mens en de fundamentele vrijheden        |
| <b>Fte</b>    | Fulltime equivalent                                                                      |
| <b>Goa</b>    | Gemeentelijke opsporingsambtenaar                                                        |
| <b>Gw</b>     | Grondwet                                                                                 |
| <b>Gmw</b>    | Gemeentewet                                                                              |
| <b>HR</b>     | Hoge Raad                                                                                |
| <b>MvT</b>    | Memorie van Toelichting                                                                  |
| <b>NJ</b>     | Nederlandse Jurisprudentie                                                               |
| <b>Wob</b>    | Wet openbaarheid van bestuur                                                             |
| <b>(Wv)Sr</b> | (Wetboek van) Strafrecht                                                                 |
| <b>OZB</b>    | Onroerend Zaak Belasting                                                                 |
| <b>Wabo</b>   | Wet algemene bepalingen omgevingsrecht                                                   |
| <b>WOZ</b>    | Wet Waardering Onroerende Zaken                                                          |

## Samenvatting

---

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek naar de consequenties van de Vierde tranche voor de gemeente Haaren. De centrale vraag luidt:

*Wat zullen de consequenties zijn van de invoering van de Vierde Tranche in ons staatsbestel, specifiek voor de Gemeente Haaren, en welke handelingen gaan er inhoudelijk voor de verschillende afdelingen van de gemeente Haaren veranderen en welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden t.a.v. de gemeente?*

Op 1 juli staat –na een aantal keren- uitgesteld te zijn de invoering van de Vierde tranche gepland. De wetgever zal dan weer een uiterst belangrijke tranche aanbreken.

De Vierde tranche gaat de volgende onderdelen regelen:

- De bestuursrechtelijke geldschulden;
- Handhaving;
- Attributie aan ondergeschikten.

De bestuursrechtelijke geldschulden gaan een aantal wijzigingen met zich meebrengen. Deze afdeling creëert een algemene regeling voor de bestuursrechtelijke geldschulden. Op het gebied van de bestuursrechtelijke geldschulden zullen met name de veranderingen binnen de wetgeving merkbaar zijn voor de sectie Financiën. Zij zullen een aantal procedures binnen hun werkzaamheden aan moeten gaan passen. De voornaamste wijzigingen zijn:

- Een geldschuld wordt bij beschikking vastgesteld (invorderingsbeschikking);
- Er wordt een betalingstermijn van zes weken vastgesteld;
- Er is vastgelegd dat indien een burger niet betaald er een (niet appellabele) aanmaning verstuurd moet worden;
- Men kan bij beschikking wettelijke rente heffen;
- Het verlenen van uitstel van betaling kan enkel nog bij beschikking

De afdeling Handhaving creëert voor last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete een algemene regeling in hoofdstuk vijf van de Awb. Het huidige hoofdstuk vijf zal vervangen worden. De bestuurlijke boete was nog niet uniform geregeld in de Awb.

De belangrijkste wijzigingen van de last onder bestuursdwang zullen de introductie zijn van:

- De toepassingsbeschikking;
- De kostenbeschikking.

Dit zal met name consequenties hebben voor de secties Kwaliteit en Zorg en Juridische Zaken.

De belangrijkste wijziging van de last onder dwangsom zal zijn dat zij een aparte procedure voor de invordering van een bestuursrechtelijke geldschuld introduceert. Zij vormt als het ware een 'lex specialis' op de afdeling betreffende de geldschulden.

De afdeling betreffende de attributie aan ondergeschikten zal enkel twee regels codificeren met betrekking tot:

- De inlichtingenplicht;
- De instructiebevoegdheid.

## Hoofdstuk 1: Inleiding & onderzoeksverantwoording

---

Op 1 juli 2009 staat –na een aantal malen uitgesteld te zijn- de invoering van de Vierde tranche van de Awb gepland. De wetgever zal dan wederom een nieuw en uiterst belangrijk hoofdstuk aanbreken.

Deze Vierde tranche gaat een aantal belangrijke onderdelen regelen, te weten:

- De bestuursrechtelijke geldschulden;
- Handhaving;
- Attributie aan ambtenaren.

Deze kwesties zijn belangrijk voor het openbaar lichaam, zeker de onderdelen ‘Handhaving’ en ‘De bestuursrechtelijke geldschulden’.

Voor wat betreft de bestuursrechtelijke geldschulden zal er als het ware een verschuiving plaats gaan vinden van het privaatrecht naar het bestuursrecht. Thans is het gebruikelijk dat het bestuur een aantal rechten middels het privaatrecht te gelde maakt. Dit brengt met zich mee dat met name de financiële afdeling, oftewel de afdeling die zich met invorderingen bezighoudt directe gevolgen zal gaan ondervinden en de procedures voor invordering van geldschulden moet gaan wijzigen.

De wetgeving aangaande de ‘Handhaving’ is tot op heden nog niet geheel uniform geregeld. Het bestuur heeft de mogelijkheid gekregen om verscheidene handhavingmethodes toe te passen. De bestuurlijke boete heeft nog geen uniforme regeling in de Awb. Deze wordt nu geüniformeerd, maar brengt geen extra bevoegdheden met zich mee.

Ook gaat de Awb een uniforme regeling creëren voor de attributie. Ook hier worden geen extra bevoegdheden gegeven.

### **1.1. Doelstelling & randvoorwaarden**

De doelstelling is uiterlijk 5 januari 2009 een afstudeerscriptie aan de Gemeente Haaren ter beschikking te stellen, met daarin een analyse van de Vierde tranche Awb en een uitwerking van de juridische consequenties van de invoering van de Vierde tranche voor de verschillende afdelingen binnen de gemeente Haaren, die direct dan wel indirect gevolgen ervaren door de invoering.

Gezien het (korte) tijdsbestek waarbinnen het onderzoek voltooid dient te worden en de onzekerheden met betrekking tot de invoering van de Vierde tranche Awb (de invoering is immers al een aantal keren uitgesteld), heb ik ervoor gekozen geen werkelijke invoer tot stand te brengen binnen de gemeente Haaren. Met een werkelijke invoer kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de modellen van brieven en modelvergunningen die aangepast moeten worden en in gebruik moet worden genomen.

## **1.2. Vraagstelling**

Wat zullen de consequenties zijn van de invoering van de Vierde Tranche in ons staatsbestel, specifiek voor de Gemeente Haaren, en welke handelingen gaan er inhoudelijk voor de verschillende afdelingen van de gemeente Haaren veranderen en welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden t.a.v. de gemeente?

- Hoe is het proces van de totstandkoming van de Vierde Tranche tot op heden verlopen?
- Hoe verlopen thans de onderwerpen die de Vierde Tranche worden behandelen in de praktijk (bij de gemeente Haaren, procedures)?
- Wat zijn de veranderende omstandigheden t.a.v. de situatie, zoals die nu is?
- Wat gaat er precies veranderen in de praktijk voor de gemeenten?
- Welke afdelingen van de gemeente Haaren zullen met de veranderingen te maken krijgen en waarom?
- Hoe kan de gemeente Haaren het beste inspelen op deze veranderingen?

## **1.3. Onderzoeksverantwoording**

De belangrijkste bronnen voor dit onderzoek zijn een aantal geschreven bronnen zoals de wetteksten, wetsvoorstellen en een aantal boeken.

Door de grote omvang van de onderwerpen die in de Vierde tranche geregeld worden is telkens zoveel mogelijk de informatie geselecteerd die relevant is voor de gemeente. Zo is dat telkens de 'hoofdgedachte' geweest bij de afbakening van de onderwerpen op zichzelf. Dit heeft allemaal aan de hand van een deskresearch plaatsgevonden.

Verder heeft er naast het deskresearch ook fieldresearch plaatsgevonden. Er zijn een aantal interviews afgenomen (met elke sectie), om de werkzaamheden in kaart te brengen en om te kunnen bezien wat de consequenties voor deze secties waren. De resultaten van die interviews zijn (kort) besproken in Hoofdstuk 9. De personen die geselecteerd zijn voor een interview (van elk sectie één) zijn gekozen, vanwege hun bijzondere kenmerken. Er is zoveel mogelijk getracht om telkens een hoofd van een sectie te selecteren. Bij de sectie Financiën is er echter iemand anders gekozen. Dit persoon verricht voornamelijk werkzaamheden, waarop de Vierde tranche van grote invloed is. Er is niet gekozen om van elke sectie meerdere mensen te interviewen, gezien het feit dat dit niet binnen het tijdsbestek van het onderzoek paste en dit ook geen verdere bijdrage aan het onderzoek zou brengen.

Uiteindelijk volgen er een aantal praktijkgerichte aanbevelingen aan een aantal secties van de gemeente Haaren. Door de omvang van het onderzoek en om het gegeven dat de Vierde tranche bij beëindiging van dit onderzoek –nog steeds- niet in werking is getreden, is er voor gekozen om enkel de aanbevelingen te doen en deze niet meteen om te zetten in de praktijk zelf (de feitelijke invoer).

Zoals al is aangegeven, richt het rapport zich voornamelijk op de gemeentelijke praktijk en niet op andere instellingen of personen.

#### **1.4. Opbouw scriptie**

Het onderzoeksrapport bedraagt dertien hoofdstukken. Hierin is de voor de volgende opzet gekozen. Allereerst wordt kort uiteengezet wat de samenhang is tussen de Awb en de Vierde tranche. Ook wordt uiteengezet wat de Vierde tranche inhoudt. In de daarop volgende hoofdstukken wordt per onderwerp van de Vierde tranche de veranderingen die zij gaat brengen uiteengezet.

Vervolgens wordt er na de theoriebeschrijving aandacht besteed aan nieuwe wetgeving die ook binnen aanzienlijke tijd ingevoerd zal worden in de Awb. Deze wet kan in samenhang met de Vierde tranche de nodige zorgen brengen.

Vervolgens wordt er naar de gemeente Haaren gekeken. Er is uiteengezet welke secties te maken krijgen met de veranderingen die de Vierde tranche teweegbrengt en waarom. Er wordt gezien welke veranderingen zij door moeten voeren om conform de nieuwe wetgeving te handelen.

In het rapport wordt uitvoerig aandacht besteed aan de sectie Financiën. Zij zullen veruit de meeste consequenties ervaren van de invoering van de Vierde tranche. Daarna wordt de eigen mening van de auteur naar voren gebracht over de onderwerpen die de Vierde tranche gaat behandelen.

Afsluitend wordt er gezien welke conclusies er getrokken kunnen worden op basis van het rapport en welke aanbevelingen er gedaan kunnen worden aan de gemeente Haaren.

## Hoofdstuk 2: De Awb & de Vierde tranche

---

*In dit hoofdstuk wordt allereerst de Algemene wet bestuursrecht besproken, om het begrip 'Vierde tranche' beter te kunnen plaatsen. Hierna volgt de introductie van de Vierde tranche zelf.*

### **2.1. De Algemene wet bestuursrecht**

Voor de introductie van Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994 in het Nederlandse staatsbestel kenden we tal van bestuursrechtelijke wetten die zelf uiteenlopende opvattingen hadden over begrippen zoals belanghebbende en beschikking. Ook liepen de termijnen voor bijvoorbeeld het maken van bezwaar zonder reden uiteen. De rechtskenbaarheid en de rechtseenheid waren ver te zoeken. Ook waren veel zaken niet wettelijk geregeld, maar in de jurisprudentie, wat de toegankelijkheid van het recht niet ten goede kwam.

Al geruime tijd gingen er stemmen op om een algemeen bestuursrecht te creëren. Deze wens kreeg in 1983 pas echt gestalte. In dat jaar was er een grondwetsherziening waarin men in artikel (art.) 107 Grondwet (Gw) in het tweede lid de volgende bepaling opnam:

*‘De wet stelt algemene regels van bestuursrecht’*

Dit vormde een directe opdracht aan de wetgever om een algemeen deel voor het bestuursrecht op te stellen. De regering stelde daarvoor bij besluit van 23 augustus 1983<sup>1</sup> een commissie in. De commissie kreeg de naam Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, ook wel aangeduid als de Commissie Scheltema –naar de naam van de voorzitter van de commissie -. De commissie kreeg de opdracht om te adviseren over algemene regels van het bestuursrecht en de opdracht deze adviezen zoveel mogelijk in ontwerp-wetten te gieten met inachtneming van een viertal doelstellingen, namelijk:

1. Het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving;
2. Het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
3. Het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend;
4. Het treffen van voorzieningen voor onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.<sup>2</sup>

De Commissie adviseerde om de Algemene wet bestuursrecht, door de grote omvang en complexiteit van het geheel, in fasen tot stand te brengen. Zo werd er besloten om met tranches te gaan werken. De Awb wordt in delen (oftewel tranches) tot stand gebracht. ‘Elk van die gedeelten moet onderwerpen betreffen, ten aanzien waarvoor wetgeving nodig is, terwijl zij tezamen een samenhangend stelsel van regels inhouden’<sup>3</sup>. Men spreekt dan ook wel van Awb als aanbouwwetgeving.

---

<sup>1</sup> Stb. 1983, 417

<sup>2</sup> G.A.C.M. Ballegooij, *De Awb. Bestuurlijke besluitvorming*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001. p. 6

<sup>3</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988-1989*, 21221 nr. 3 p. 13.

De grote wetgevingsprojecten introduceert men middels de tranches. Er zijn reeds drie tranches ingevoerd met verschillende regels, te weten:

- De Eerste en de Tweede tranche:  
Deze twee tranches werden gezamenlijk ingevoerd op 01-01-1994 (waardoor de Awb dus een feit was geworden). Deze twee tranches bevatten de 'centrale begrippen van het bestuursrecht, regelingen over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, regels over bezwaar en administratief beroep en beroep bij de rechtbank.'
- De Derde tranche:  
Deze tranche werd ingevoerd op 01-04-1998. Deze tranche introduceerde 'algemene regels over mandaat en delegatie, toezicht op bestuursorganen, subsidies, beleidsregels en handhaving'

Ook worden er los van de invoering middels de tranches kleine aanvullingen en wijzigingen doorgevoerd.

Het voordeel van het werken met tranches is dat men de Awb aan zou kunnen vullen met – nu nog- onbekende wetgeving. Het nadeel daarentegen is dat het elke keer weer (grote) aanpassingen vergt binnen bestaande wetgeving.

In Nederland werd 'pas' in 1994 een (deel) van het algemene deel van het bestuursrecht geïntroduceerd. Nederland is daar vrij laat mee ten opzichte van andere Europese landen. Zo kende Oostenrijk al in 1952 een Awb en Duitsland al sedert 1976.

#### *2.1.1. De bijzondere wetgeving*

Er wordt met de Awb beoogd een algemeen deel te creëren van de bestuurswetgeving, waar dat mogelijk is. Regelingen die niet algemeen geregeld kunnen worden, omdat ze bijvoorbeeld te specifiek zijn en te gericht zijn op een bepaald gedeelte van het bestuursrecht blijven altijd voortbestaan in de bijzondere wetgeving<sup>4</sup>.

Een casus kan bijna nooit enkel door de Awb beantwoord worden. Men is bijna altijd genooddakt de bijzondere wetgeving te raadplegen voor aanvullende regels of toekenning van bevoegdheden.

Ook blijkt uniformiteit voor het hele bestuursrecht een bijna onmogelijke taak. Zo wordt er in de Awb een algemene regeling gemaakt, waar de bijzondere wetgeving een afwijkende regeling heeft opgenomen om hetzelfde onderwerp te regelen, daar zal men immer bedacht op moeten zijn.

---

<sup>4</sup> In het recht wordt de bijzondere wetgeving ook aangeduid als 'lex specialis'. De algemene wetgeving wordt aangeduid als 'lex generalis'.

## 2.2. Vierde tranche

Voor 01-07-2009 staat de invoering van de Vierde tranche gepland. Deze tranche gaat een drietal onderwerpen regelen, namelijk:

- Bestuursrechtelijke geldschulden  
Over de geldschulden aan en van de overheid is in het huidige algemene bestuursrecht nog niets vastgelegd. De bijzondere wetgeving kent een klein aantal regels over de invordering van geldschulden aan de overheid.
- Handhaving  
De huidige Awb kent wel een aantal regels over handhaving. Dit zijn de regels van de dwangsom en de bestuursdwang. De Vierde tranche herschrijft de huidige regels en voegt er enkele toe. Verder vult zij het hoofdstuk aan met enkele algemene bepalingen en introduceert zij een algemene regeling voor de bestuurlijke boete in de Awb.
- Attributie (aan ondergeschikten)  
Ook de attributie (aan ondergeschikten) is op dit moment nog niet geregeld in de Awb. Wel werden al in de derde tranche de regels van mandaat en delegatie ingevoerd. De attributie (aan ondergeschikten) is wel al in de jurisprudentie bekend en het betreft dan ook een codificatie van de jurisprudentie.

Aanvankelijk hoorde hier ook de wijziging van de Wet Openbaarheid van bestuur (Wob) bij. Deze is geschrapt, omdat er nog een evaluatie naar het functioneren van deze wet gaande was. Op basis van de evaluatie kan het zijn dat er nog enkele wijzigingen doorgevoerd moeten worden, die niet meer tijdig afgerond zijn om met de Vierde tranche ingevoerd te worden.

### 2.2.1. Aanpassingswet Vierde tranche Awb

Omdat de Vierde tranche wederom regels gaat uniformeren, betekent dit dat er tal van regelingen uit de bijzondere wetgeving geschrapt en aangepast moeten worden. Dit gebeurt middels de Aanpassingswet Vierde tranche. De Aanpassingswet Vierde tranche moet tegelijk met de Vierde tranche in werking treden.

Het wetsvoorstel van de Vierde tranche werd op 1 juli 2004 ingediend bij de Tweede kamer. Het wetsvoorstel Vierde tranche werd op 3 juli 2007 eindelijk aangenomen door de Tweede Kamer, waarna het wetsvoorstel Vierde tranche schriftelijk is behandeld in de Eerste Kamer. Op 3 december 2008 zou er een plenaire<sup>5</sup> behandeling plaatsvinden binnen de Eerste Kamer, echter heeft men op 2 december 2008 besloten de plenaire behandeling 'on hold' te zetten. Deze plenaire behandeling zal niet meer plaatshebben voor 1 januari 2009.

De reden van het uitstel van de plenaire behandeling van de Vierde tranche is gelegen in het feit dat de Aanpassingswet Vierde tranche nog niet door de Tweede Kamer is aangenomen.

Hierdoor heeft men besloten dat de Vierde tranche en de Aanpassingswet op z'n vroegst pas op 1 juli 2009 ingevoerd zal worden.

---

<sup>5</sup> Een plenaire behandeling is de openbare mondelinge behandeling. De wet kan dan alleen worden aangenomen of afgewezen. De Eerste Kamer kan geen wijzigingen doorvoeren in de wet.

## Hoofdstuk 3: Geldschulden

---

*In dit hoofdstuk wordt niet artikelsgewijs de titel van de Vierde tranche betreffende de bestuursrechtelijke geldschulden besproken. In dit hoofdstuk zal allereerst een (korte) schets van de huidige situatie plaatsvinden. Vervolgens wordt er ingegaan op de wijzigingen die de Vierde tranche teweegbrengt ten aanzien van het onderwerp geldschulden.*

### 3.1. Huidige situatie

Heden ten dage bestaat er in het bestuursrecht geen algemene regeling ten aanzien van bestuursrechtelijke geldschulden (geldschulden van én aan de overheid). In circa 50 bestuursrechtelijke wetten is een regeling opgenomen ter afhandeling van bestuursrechtelijke geldschulden, zoals de Invorderingswet 1990 en de Gaswet. Het merendeel van de wetten kent helemaal geen invorderingsregelingen en worden daarom beheerst door de privaatrechtelijke regelingen. Het voordeel hiervan is dat de documenten die zijn afgegeven op basis van de privaatrechtelijke regelingen, niet onder de 'terreur' van het bestuursrecht vallen.<sup>6</sup>

Door de uniforme regeling van de Awb kan de afdeling van de geldschulden gelden als uitgangspunt, zoals de Memorie van toelichting al schrijft: 'De wetgever hoeft niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden'<sup>7</sup>. Wel moet men er bedacht op zijn dat in sommige bijzondere gevallen de bijzondere wetgeving nog een speciale regeling hanteert die niet in de Awb geregeld wordt. Zoals in het geval van kwijtschelding. Dit fenomeen is slechts in een enkel geval van toepassing, voornamelijk bij het heffen van een aantal belastingen, zodat het geen vermelding verdient in de Awb. Daarbij geldt de hoofdregel dat de lex-specialis voor de lex-generalis gaat.

### 3.2. De Geldschulden in de Vierde tranche

De titel betreffende de bestuursrechtelijke geldschulden valt uiteen in een viertal afdelingen, te weten:

4.4.1. Ontstaan en inhoud van de verplichting tot betalen

4.4.2. Verzuim en wettelijke rente

4.4.3. Verjaring

4.4.4. Aanmaning en invordering bij dwangbevel

'De eerste drie afdelingen hebben betrekking op zowel geldschulden van de burger aan de overheid als geldschulden van de overheid aan de burger. Alleen de laatste afdeling is beperkt tot invordering door de overheid.'<sup>8</sup>

#### 3.2.1. Ontstaan en inhoud van de verplichting tot betaling

Blijkens art. 4.4.1.1. Awb is deze afdeling van toepassing op de geldschulden die voortvloeien uit het bestuursrecht. De eis die wordt gesteld is dat de geldschuld voortvloeit uit een wettelijk voorschrift of uit een appellabel besluit. Het appellabele besluit kan zowel voortkomen uit geschreven als ongeschreven bestuursrecht.

Zo kan men bij ongeschreven recht denken aan de zuivere schadebesluiten<sup>9</sup> of besluiten die de gemeente op grond van het rechtszekerheidsbeginsel heeft moeten nemen, deze categorie wordt ook onder deze afdeling geschaard. *(Dit overigens in afwijking van het*

---

<sup>6</sup> Niet onder de 'terreur' vallen, wordt bedoeld dat de procedures van het bestuursrecht niet doorlopen hoeven te worden, zoals het verplichte bezwaar en de termijnen die daaraan verbonden zijn.

<sup>7</sup> MvT, Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3 p. 9

<sup>8</sup> MvT, Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr.3 p. 10.

<sup>9</sup> HR 26 januari 1991, NJ 1991, 393.

*oorspronkelijke wetsvoorstel*<sup>10</sup>). Zo kan schade die voortvloeit uit een beleidsregel dus geen toepassing vinden in deze afdeling. De beleidsregel is uitgesloten van bezwaar en beroep (art. 8:2 Awb). De beslissing op een verzoek tot schade-uitkering op grond van een beleidsregel is door de processuele connexiteit dan ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Een geschil op grond van het bovenstaande brengt met zich mee dat men zich wederom moet wenden tot de burgerlijke rechter. Dat betekent dat het bestuursorgaan bij een uitkering van een geldbedrag op basis van een dergelijke aanvraag niet gebonden is aan de Awb.

Voorts vallen de verplichtingen tot betaling van een geldsom voor het in behandeling nemen van een aanvraag niet onder de regeling van de Awb. De reden daarvan is dat deze geldschulden 'niet goed passen in het stramien van de regeling van de Vierde tranche, omdat de sanctie op het niet betalen een andere is dan bij publiekrechtelijke geldschulden waarop de Vierde tranche van toepassing zal worden. De sanctie op niet of niet tijdig betalen is dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen'.<sup>11</sup> Zo is ook de afdeling betreffende geldschulden niet van toepassing op betalingsverplichtingen die voortvloeien uit een administratief rechtelijke uitspraak. Zou dit wel een geval zijn geweest, dan zou de invorderingsbeschikking ook wederom vatbaar zijn voor bezwaar en beroep en zou men wederom aan kunnen vangen met bezwaar, terwijl de betalingsverplichting juist rechterlijk getoetst is.

De afdeling wordt ook niet toegepast op betalingsverplichtingen die voortvloeien uit het strafrecht, zoals een veroordeling van een strafrechter, waarin deze een verplichting oplegt tot betaling. Tevens blijven de verplichtingen die voortvloeien uit een overeenkomst of uit een onrechtmatige daad bij het privaatrecht bestaan, ook als daar een overheidsorgaan bij betrokken is.

### *3.2.2. Vaststelling middels beschikking*

De wet schrijft voor dat een geldschuld in beginsel bij beschikking wordt vastgesteld. Uit hoofde van de beschikking krijgt de burger dan de mogelijkheden van bezwaar en beroep binnen zijn macht. De wetgever ziet daarmee in dat het niet telkens van de burger verlangd kan worden dat hij weet, enkel op grond van de wet, dat er een betalingsverplichting op hem rust. 'Ook indien de overheid schuldenaar is, brengt de rechtszekerheid mee dat in beginsel een beschikking wordt gegeven die vooraf gaat aan de verplichting tot betalen.'<sup>12</sup>

De burger die de vordering eigenlijk niet betwist, kan dus telkens een kosteloze actie tot bezwaar starten. Voor betaling moet er toch zorg worden gedragen, omdat bezwaar geen schorsende werking heeft. Dit kan enkel leiden tot nodeloos tijdsverlies bij de overheidsinstantie en er moet een duidelijke termijnbewaking komen, omdat er –zo zullen we zien- nogal wat procedures naast elkaar kunnen gaan bestaan. In combinatie met –de zodadelijk te bespreken- Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen kan dit tot extra kosten gaan leiden.

<sup>10</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 30.

<sup>11</sup> MvT, *Kamerstukken II*, 2003/04 29702 nr. 3 p 31.

<sup>12</sup> M.W. Scheltema, *publiekrechtelijke geldschulden*, Kluwer: Deventer 2005, p. 27.

Hiervan is de consequentie dat een dergelijke 'berichtgeving' vatbaar is voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In tegenstelling tot het burgerlijke recht, schrijft de Awb dwingend voor dat een betaling giraal dien te geschieden. 'In dit opzicht is de regeling moderner dan het privaatrecht, waar chartale betaling het uitgangspunt is'.<sup>13</sup> In dit licht dient opgemerkt te worden dat de desbetreffende regelingen binnen het privaatrecht opgesteld zijn toen de girale betaling nog onbekend terrein was. Middels het gewoonterecht staat het privaatrecht beide vormen van betaling toe, terwijl het bestuursrecht nu dus in beginsel dwingend een girale betaling voorschrijft. Slechts een enkele afwijking kan geconstateerd worden. Zo kan enkel het bestuursorgaan aangeven of een chartale betaling meer wenselijk is oftewel dat een girale betaling als bezwarend gekwalificeerd wordt. Het bestuursorgaan dient dan wel een kwitantie uit te schrijven. Men kan hier denken aan een betaling aan een b-orgaan dat meteen een betaling wenst te ontvangen.

Aanbevelingswaardig is daarbij wel dat kwitanties uitgesloten dienen te worden van bezwaar en beroep of dat dergelijke b-organen geen beschikkingen afgeven. Dit zou middels een verordening kunnen.

### 3.2.3 Verrekening

In beginsel is binnen het privaatrecht verrekening mogelijk, indien er aan een viertal voorwaarden is voldaan, te weten:

- 'partijen dienen over en weer elkaars schuldeiser te zijn;,
- de vordering en de schuld zijn gelijksoortig;,
- de schuldenaar bevoegd is om te betalen; en
- de vordering opeisbaar is en kan worden afgedwongen'.<sup>14</sup>

De overheid kon een verrekening van de hand wijzen op gronden dat de schulden dan niet gelijksoortig zouden zijn. De belastingschuld beantwoordt immers niet aan een schuld van de Wwb. Zou dit niet het geval zijn dan zou er een rijksbrede verrekening moeten plaatsvinden, dit zou een uiterst grote administratieve incasso betekenen. Om over het aantal instanties maar te zwijgen, vaak zijn er net zoveel schulden als instanties. Voor een meer rijksbrede incasso worden *in het kader van het actieprogramma 'andere overheid' plannen ontwikkeld om te komen tot en meer rijksbrede incasso van publiekrechtelijke schulden*.<sup>15</sup> Verrekening zou dan makkelijker plaats kunnen vinden.

De Vierde tranche heeft nu als uitgangspunt een verbod van verrekening genomen, behoudens enkele uitzonderingen. Zo kan in een bijzondere wet wel weer de mogelijkheid geopperd worden om verrekening doorgang te geven. In beginsel is er dus geen verrekeningsmogelijkheid. Indien er verrekend wordt en dit wordt aan de belanghebbende bij brief kenbaar gemaakt, is dit besluit appellabel.

Zo kan het verbod van verrekening als een voordeel werken voor de overheidsinstantie, de administratie hoeft immers niet op de manier afgestemd te worden dat er zonder meer een verrekening kan plaatsvinden, anderzijds is er ook een voordeel te herkennen voor de burger. Er zal niet (meer) zonder meer verrekend kunnen worden. De notoire wanbetaler kan niet (meer) 'aangepakt' worden door de verrekening en de burger kan niet geconfronteerd worden met een verrekening, wanneer het bestuursorgaan dit uitkomt. De burger zou zelfs een recht kunnen ontlenen aan het algemene verbod tot verrekening.

<sup>13</sup> J. van Hees en I. Laurijssens, 'Voorontwerp Algemene wet Bestuursrecht, Vierde tranche', Ars Aequi 2000, p.152.

<sup>14</sup> Art 6:127 lid 2 BW.

<sup>15</sup> M.W. Scheltema, *publiekrechtelijke geldschulden*, Kluwer: Deventer 2005, p. 6.

### 3.2.4 Verzuim en wettelijke rente

Als men niet binnen de reguliere betalingstermijn van zes weken heeft betaald of niet binnen de afgesproken termijn van minimaal zes weken, dan treedt de schuldenaar in verzuim. Voor de vaststelling of een schuldenaar tijdig aan zijn verplichting heeft voldaan is het tijdstip waarop de schuldeiser de betaling op zijn rekening heeft bijgeschreven bepalend en niet het tijdstip van overboeking, de termijn die tussen de overboeking en de feitelijke bijschrijving ligt, komt dus voor rekening van de schuldenaar. De schuldenaar is zonder ingebrekestelling of in verzuimstelling in verzuim, dit in afwijking van het Burgerlijk recht. Hier moet immers eerst een ingebrekestelling verstuurd worden om het verzuim vast te stellen. Het verzuim heeft de verschuldigdheid van wettelijke rente tot gevolg, conform het Burgerlijk Wetboek.<sup>16</sup> Vanaf het moment dat men in verzuim is moet er wettelijke rente<sup>17</sup> betaald gaan worden. Zo stelt de MvT dat uit *praktische overwegingen* er voor gekozen is dat geen wettelijke rente verschuldigd is, indien de schuld minder bedraagt dan € 20,=, ingeval de burger de schuldenaar is en € 10,= de grens is, wanneer de overheid de schuldenaar is. De wettelijke rente wordt immer –dus in beide gevallen- vastgesteld middels een beschikking, die dus ook vatbaar voor bezwaar en beroep zal zijn. De vraag die hier rijst is in hoeverre de overheid wettelijke rente wil heffen bij geringe schulden.

De kosten van het heffen zullen vaak hoger uitvallen dan de opbrengsten die hieruit voortvloeien. Hier is wel een afweging mogelijk. De inning van de wettelijke rente zal meer tijd en geld kosten, daarentegen is het wel een 'stok achter de deur'. De wanbetaler die zich meermaals geconfronteerd heeft gezien met de wettelijke rente zal in de toekomst er wellicht voor kiezen tijdig voor betaling zorg te dragen om hogere kosten uit de weg te gaan.

Zo bezien kan er een daling van de kosten plaatsvinden. De aanmaning zal minder gebruikt hoeven worden, waar dus ook tijdswinst en kostenwinst geconstateerd zou kunnen worden. Ook de fout vastgestelde beschikking draagt meer consequenties in dit licht. Indien het bestuursorgaan niet voor tijdige betaling heeft zorg gedragen, begint de 'teller' van de wettelijke rente al te lopen op het moment dat het bestuursorgaan in verzuim zou zijn, indien het wel in eens de juiste beschikking had vastgesteld. Vanaf het moment dat er een betalingsbeschikking wordt uitgereikt, begint de zesweken termijn te lopen. De zorgvuldigheidsnorm krijgt hierdoor dus meer inhoud.

Daarentegen is de overheid geenszins verplicht de burger in kennis te stellen van de mogelijkheid van het heffen van wettelijke rente bij verzuim van de overheid. Enerzijds creëert de centrale wetgever extra regelingen ter waarborging van de rechten van de burger, anderzijds hoeft de burger niet in kennis gesteld te worden van zijn rechten. Decentrale overheden zullen de burger in grote getale niet op de hoogte stellen. Dit brengt immers weer meer tijd en kosten met zich mee indien een burger ageert op de bepalingen van de wettelijke rente. Wellicht zou het raadzaam zijn om een 'verplichting tot inlichting' te creëren.

In afwijking van het huidige recht heeft de Vierde tranche een algemene regeling die uitstel van betaling regelt. De invorderingswet 1990 kent een dergelijke regeling bijvoorbeeld al langer.<sup>18</sup> Het besluit op een aanvraag voor het verlenen van uitstel van betaling, zal tevens vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

<sup>16</sup> Art. 4.4.2.2 kent een schakelbepaling. Art. 6:119 lid 1 en 2 en art. 6:120 lid 1 BW zijn overeenkomstige toepassing

<sup>17</sup> De hoogte van de wettelijke rente is vastgesteld op 6 %.

<sup>18</sup> Art. 25 Invorderingswet 1990.

### 3.2.5 Verjaring

Voor wat betreft de verjaring sluit de Awb voor het grootste gedeelte aan bij het privaatrecht.<sup>19</sup> Het bestuursrecht stelt voor de verjaring van de geldschulden een termijn vast van vijf jaar. Er is slechts één uitzondering. Indien men een gerechtelijke uitspraak heeft, blijft de tenuitvoerlegging daarvan 20 jaar geldig. Deze regeling uit het BW is van overeenkomstige toepassing benoemd in de Vierde tranche.

Men kan een daad van rechtsvervolgning instellen (zich wenden tot de burgerlijke rechter, conservatoir beslag leggen, verificatievordering bij een faillissement indienen) om een verjaring te stuiten. Voorts is een recht van verrekening niet onderhevig aan verjaring. Deze bevoegdheid kan men dus immer uit blijven voeren.

Vermeldenswaardig is dat er bij dit onderwerp onder geen beding een bestuursrechter komt kijken. Men is aangewezen op de civiele rechter. Ten aanzien van de schuld van bestuursorgaan op de burger is per definitie de bestuursrechter uitgesloten, aangezien de bestuursrechter enkel komt kijken indien er tegen besluiten van bestuursorganen beroep wordt ingesteld. Voorts kan een burger niet bij de bestuursrechter terechtkomen als het bestuursorgaan niet betaalt, dit om het feit dat niet betalen niet als een appellabel besluit kan worden aangemerkt en dus niet voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming vatbaar is.

### 3.2.6 Aanmaning en invordering bij dwangbevel

De afdeling betreffende de invordering bij dwangbevel is onttrokken aan de toepasbaarheid voor de burger. De burger kan onder geen beding acties uit deze afdeling opstarten.

De toepasbaarheid van de invordering bij dwangbevel is een bevoegdheid die aan de overheid slechts in een zeer gering aantal gevallen toekomt. Invordering bij dwangbevel houdt in dat een overheidsorgaan zelf een executoriale titel opstelt. Er vindt dus geen enkele gerechtelijke toetsing plaats. De enige mogelijkheid die iemand nog heeft om de uitvoering van een dwangbevel tegen te houden is om in verzet te gaan bij de rechter. Het dwangbevel betekent dat er executoriale titel tot stand is gekomen. Deze executoriale titel mag overeenkomstig het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer worden gelegd. Het privaatrecht is dan dus van overeenkomstige toepassing. Men is dan ook ten aanzien van geschillen met betrekking tot de dwanginvordering (de executiegeschillen) aangewezen op de civiele rechter. Indien men in verzet gaat tegen een dwangbevel kan het besluit tot vaststelling van de geldschuld niet meer ter discussie staan bij de rechter. Daar waren het (bestuursrechtelijk) bezwaar en het beroep de aangewezen plek voor. Men zou bijvoorbeeld nog in verzet kunnen gaan, omdat het dwangbevel niet voldoende gemotiveerd is.

De uitzonderlijke bevoegdheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel moet expliciet in de bijzondere wetgeving aangegeven zijn en de afdeling van de Vierde tranche moet dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard worden, anderszins kan de overheid geen enkele aanspraak maken op deze afdeling.

Alvorens over te gaan tot invordering bij dwangbevel, dient er een aanmaning verstuurd te worden. Er wordt nog een termijnstelling van twee weken verleend, echter loopt de wettelijke rente wel door. Krijgt het bestuursorgaan nog geen enkele respons van de schuldenaar, dan mag men –indien de bevoegdheid is toegekend in de bijzondere wetgeving- overgaan tot invordering bij dwangbevel. De aanmaning heeft wat dat betreft niet dezelfde functie als de ingebrekestelling in het privaatrecht. De ingebrekestelling heeft in beginsel de functie om het verzuim vast te stellen. Daarnaast geeft de ingebrekestelling nogmaals een mogelijkheid tot nakoming mét een redelijke termijn van (minimaal) twee weken.

---

<sup>19</sup> Art. 3:307 BW e.v..

Deze termijn is ook gehanteerd bij de regelingen betreffende de aanmaning in de Vierde tranche. De aanmaning heeft de functie om de schuldenaar nogmaals te wijzen op de openstaande post, die voldaan dient te worden. Dat de aanmaning verstuurd wordt is als het ware een zorgvuldigheidseis. De invordering bij dwangbevel geeft zo'n grote bevoegdheid dat er wel voldoende waarborgen gesteld worden. Voor het uitvaardigen van een aanmaning mag een bestuursorgaan ook kosten in rekening brengen.<sup>20</sup> In de literatuur zijn de meningen verdeeld of een aanmaning gekwalificeerd zou moeten worden als een beschikking en dus vatbaar voor bezwaar en beroep, of als een 'gewone' berichtgeving, die daarmee uitgezonderd is van bezwaar en beroep. De wetgever heeft uiteindelijk als uitgangspunt genomen dat de aanmaning niet vatbaar is voor bezwaar en beroep. De aanmaning zal in art 8:4 Awb worden uitgezonderd.

Ik neig meer naar de zijde van diegenen die tot uitdrukking brengen dat een aanmaning geen beschikking zou moeten zijn. Enkel om het feit dat er om exact hetzelfde besluit al een bezwaartermijn is gegeven en om het gegeven dat indien de aanmaning is verstuurd, vaak de bezwaartermijn van de beschikking waarop de aanmaning betrekking heeft nog loopt of net met enkele dagen is gepasseerd. Heeft men bezwaar gemaakt tegen de oorspronkelijke beschikking (het handelt dan om de invorderingsbeschikking), dan loopt de procedure nog, als men alweer een nieuw bezwaar maakt tegen in principe hetzelfde besluit. Dat zou dubbelop zijn.

De reden daarvan is dat in de 'executieprocedure bestuursrechtelijke vragen die verband houden met de rechtmatigheid van de –doorgaans aanwezige- onderliggende beschikking in beginsel geen rol meer mogen spelen. Dergelijke vragen horen thuis in de bezwaar- en beroepsprocedures, die mogelijk aan de tenuitvoerlegging van het dwangbevel zijn voorafgegaan. In executiegeschillen gaat het vooral om praktische vragen die niet of nauwelijks verschillen van de vragen die zich voordoen bij de executie van privaatrechtelijke geldvorderingen'.<sup>21</sup>

In de Vierde tranche zijn ten aanzien van het dwangbevel en het gebruik daarvan geen inhoudelijke veranderingen tot stand gebracht. Na de invoering van de Vierde tranche kent men een algemeen gedeelte, wat in de bijzondere wetgeving van toepassing verklaard moet zijn. De regelingen met betrekking tot het dwangbevel in de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving worden daarmee geschrapt.

### **3.3. Rechtsbescherming**

Ten aanzien van een besluit kunnen -na de invoering van de Vierde tranche- verscheidene procedures gestart worden. Publiekrechtelijke geldschulden worden immers bij beschikking vastgesteld.

De bezwaarmogelijkheden die een burger krijgt zijn vele malen groter dan voor de invoering van de Vierde tranche, en hierdoor kan deze een proces van invordering van een bestuurlijke geldschuld behoorlijk frustreren. De termijnen lopen in (bijna) geen geval gelijk. Het bestuursorgaan hoeft dan ook niet steeds op elk bezwaar separaat te reageren. Is er tegen de beschikking waarbij de verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld bezwaar gemaakt, dan heeft het bezwaar of beroep dat wordt ingesteld mede betrekking op een bijkomende beschikking van hetzelfde bestuursorgaan omtrent verrekening, uitstel van betaling, verlening van een voorschot, vaststelling van de rente of gehele of gedeeltelijke kwijtschelding, voor zover de belanghebbende die betwist.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Zie art. 4.4.4.1.2 Awb voor de bedragen.

<sup>21</sup> MvT, *Kamerstukken II*, 2003/04 29702 nr. 3 p. 25.

<sup>22</sup> Art. 4.4.5.1 Awb

De burger moet dus telkens kenbaar maken of hij een bepaalde beslissing betwist. 'De strekking van artikel 4.4.5.1 is immers dat hangende de procedure tegen de betalingsbeschikking geen afzonderlijk beroep tegen een bijkomende beschikking meer mogelijk is; alleen dan wordt de proceseconomische doelstelling bereikt'.<sup>23</sup> Mocht de burger bezwaar instellen tegen een beschikking betreffende het uitstel van betaling en de (hoofd)procedure is al aanbeland bij de bestuursrechter, dan kan men het bezwaarschrift doorsturen naar de rechter. Is de procedure ten aanzien van de betalingsbeschikking ten einde, dan mag de burger wel van voren af aan starten met een bezwaarschrift ten aanzien van de beschikking betreffende het uitstel van betaling of de beschikking ten aanzien van de wettelijke rente.

Het is wel een logisch verschijnsel dat niet op elk bezwaar apart gereageerd hoeft te worden verschijnsel. De besluiten vertonen zo'n grote samenhang, zodat het al bijna vreemd voorkomt indien de rechter geen eindoordeel over de gehele zaak zou geven. Het zou een vreemde gewaarwording zijn, indien de rechter het bestuursorgaan in het gelijk stelt, voor wat betreft het besluit waar de betalingsverplichting uit voortvloeit, terwijl de burger toch nog verder bezwaar kan maken tegen het besluit betreffende de afwijzing van uitstel van betaling.

Naast de vele beschikkingsmomenten die een overheid extra krijgt, ligt er nog een 'gevaar op de loer'. De verderop te bespreken –tevens nieuwe- Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen kan ook zorgen voor de nodige kopzorgen in samenhang met de Vierde tranche.

---

<sup>23</sup> MvT, *Kamerstukken II*, 2003/04 29702 nr. 3 p. 69

## Hoofdstuk 4: Handhaving in de Awb

In dit hoofdstuk zal allereerst het begrip handhaving uiteengezet worden door middel van een korte schets van de huidige stand. Vervolgens wordt schematisch uitgewerkt hoe het handhavingssysteem eruit ziet. Uiteindelijk zal de titel 'Algemene bepalingen' van de Vierde tranche besproken worden betreffende de handhaving. Deze titel gaat vooraf aan de verschillende vormen van de bestuurlijke handhaving.

In de hierop volgende hoofdstukken worden de handhavingsmiddelen van de Awb besproken met hun veranderingen door de invoering van de Vierde tranche Awb. De handhavingsmiddelen die besproken worden zijn:

- De bestuurlijke boete;
- De last onder bestuursdwang;
- De last onder dwangsom.

### 4.1. Handhaving

Onder handhaving in het bestuursrecht wordt verstaan:

'de inzet van instrumenten om, zowel preventief als repressief, de naleving van bestuursrechtelijke voorschriften te bewerkstelligen'.<sup>24</sup>

Preventieve handhaving

d.m.v.

↓  
Toezicht

Repressieve handhaving

d.m.v.

↓  
Bestuursrechtelijke middelen  
Strafrechtelijke middelen  
Privaatrechtelijke middelen

Toezicht kan als een vorm van handhaving worden aangeduid, omdat:

'in de praktijk toezicht er namelijk toe leidt dat veel overtredingen worden voorkomen (preventie) en dat veel reeds gepleegde overtredingen worden beëindigd (reparatie of herstel).<sup>25</sup>

Binnen het repressieve handhavingssysteem kunnen er zoals hierboven aangeduid verscheidene middelen worden aangewend. Binnen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen kan een onderscheid gemaakt worden naar de bedoeling van het middel, namelijk:

- Punitieve ofwel bestraffende sancties,
- reparatoire ofwel herstel sancties.<sup>26</sup>

De bestraffende sancties hebben een leedtoevoegend karakter. Zij beogen degene die een dergelijk sanctie tegen zich opgelegd ziet, te straffen. Onder de bestraffende sancties vallen de strafrechtelijke handhavingsmiddelen, te weten:

- Vrijheidsbenemende straf
- Taakstraf
- Boete (transactie)

Na de invoering van de Vierde tranche zal ook de Awb een bestraffende sanctie kennen, namelijk: De bestuurlijke boete.

<sup>24</sup> C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2003. p. 111.

<sup>25</sup> F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer, 2006. p. 19.

<sup>26</sup> In dit rapport zullen verder de termen 'bestraffende sanctie' en 'herstelsanctie' gebezigd worden. Dit in overeenstemming met de termen die de Vierde tranche zal gaan gebruiken om de handhavingsoorten aan te duiden.

De herstelsancties hebben als doel het recht te herstellen. Zij hebben niet als doel leed toe te voegen. Zij beogen enkel de situatie te laten terugkeren naar de toestand zoals die was vóór de overtreding.

Onder de herstelsancties vallen de:

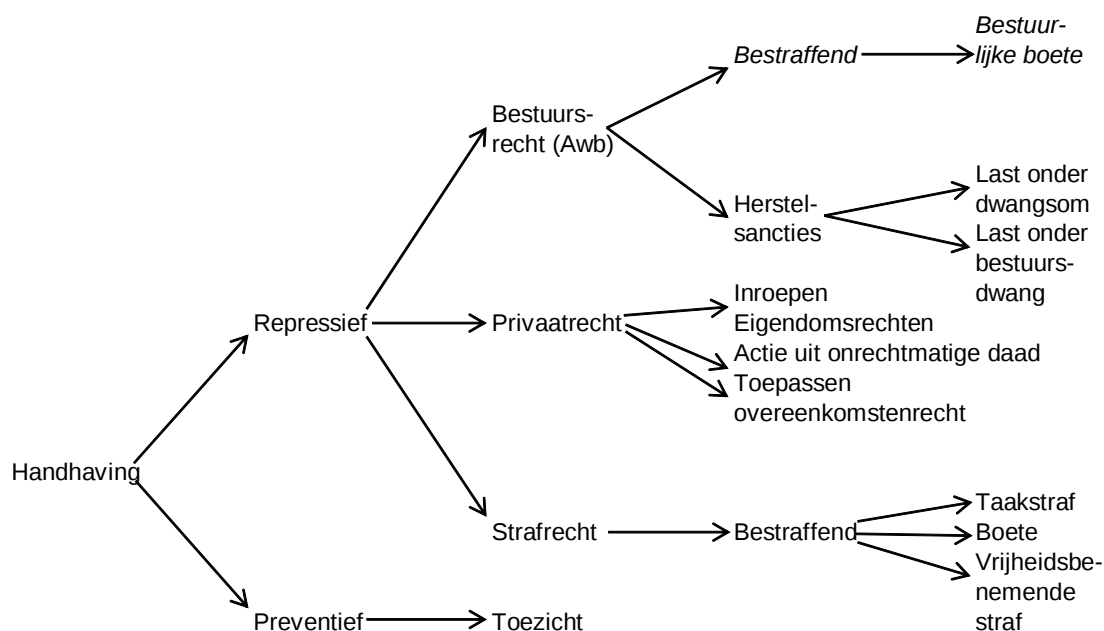
- Last onder bestuursdwang,
- last onder dwangsom.
- Intrekken van een vergunning (Wet milieubeheer)<sup>27</sup>

Het gaat hier dan om de bestuursrechtelijke middelen.

Veelal worden in de literatuur de inzet van privaatrechtelijke middelen die de overheid gebruikt om een handhavingsdoel na te streven aangeduid als de privaatrechtelijke handhaving.<sup>28</sup> Dit zijn de volgende rechtsmiddelen:

- Actie uit onrechtmatige daad,
- inroepen van de eigenaarsbevoegdheden,
- toepassing overeenkomstenrecht.

Schematisch drukt het bovenstaande zich als volgt uit:



<sup>27</sup> Dit handhavingsmiddel zal verder buiten schot blijven in deze rapportage, gezien het feit dat dit middel niet in de Vierde tranche valt.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller, Handhaving, *Bestuurlijk handhaven in Nederland* Kluwer, Deventer:2006.p.14.

## 4.2. Algemene bepalingen van de Vierde tranche

Tot op heden zijn er in de Awb geen algemene bepalingen betreffende de handhaving in de Awb opgenomen. Daar komt met de invoering van de Vierde tranche verandering in. Er zal een titel opgenomen worden met een aantal algemene bepalingen, die op zowel de bestraffende als herstel sancties van toepassing zal zijn.

In de titel betreffende de algemene bepalingen worden een aantal belangrijke begrippen geïntroduceerd voor het bestuursrecht: Definitie van een overtreding, waarin de medepleger wordt geïntroduceerd en aansprakelijkheid van de rechtspersoon en rechtvaardigingsgronden.

### 4.2.1. Overtreding

In art. 5.0.1 Awb wordt een definitie van de overtreding gegeven en wordt het daderschap ook uitgebreid. In lid 2 wordt de medepleger geïntroduceerd. In lid 3 wordt art. 51 van het wetboek van strafrecht (Sr) van overeenkomstige toepassing verklaard. In art. 51 is de bestraffing van de rechtspersonen geregeld, evenals de feitelijke leidinggevende. Het feit dat een rechtspersoon gestraft kan worden vormt een nieuw gegeven binnen het bestuursrecht.

Het is echter de vraag in hoeverre het 'tactisch' is om het wetboek van strafrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren in de Algemene bepalingen. De Algemene bepalingen van de Vierde tranche zijn namelijk van toepassing op zowel de herstel sancties als de bestraffende sancties. In het Wetboek van strafrecht wordt enkel de bestraffende sanctie als uitgangspunt genomen. Door deze bepaling van overeenkomstige toepassing te verklaren zou zij normaliter de gehele bepaling overnemen, alsook de context van die bepaling. Dit lijkt echter niet de bedoeling.

### 4.2.2. Medeplegen

Met het begrip overtreder wordt een nieuw leerstuk in het bestuursrecht geïntroduceerd en wel dat van het (strafrechtelijk) medeplegen.<sup>29</sup>

Deze uitbreiding brengt mee dat men tegen meer dan een persoon een sanctie opgelegd kan worden ten aanzien van één feit. De MvT omschrijft het kort gezegd: 'In het strafrecht kan een sanctie niet alleen worden opgelegd aan degene die de gedraging in fysieke zin verricht, maar ook door degene die daarvoor maatschappelijk gezien verantwoordelijk is.'<sup>30</sup>

### 4.2.3. Rechtvaardigingsgronden

De Vierde tranche codificeert in de algemene bepalingen (deels) de strafuitsluitingsgronden. Strafuitsluitingsgronden zijn een categorie van bijzondere omstandigheden onder welke omstandigheden geen aansprakelijkheid van een bepaalde gedraging wordt aangenomen, en waarbij dus geen bestraffende of herstelsanctie opgelegd wordt.

De strafuitsluitingsgronden vallen uiteen in de rechtvaardigingsgronden en de schulduitsluitingsgronden. De rechtvaardigingsgronden zijn opgenomen in de algemene bepalingen en de schulduitsluitingsgronden niet, omdat volgens de MvT de rechtvaardigingsgronden op alle bestuurlijke sancties van toepassing zijn en de schulduitsluitingsgronden zullen alleen op de bestraffende sanctie van toepassing zijn. De schulduitsluitingsgronden zullen om deze reden onder de titel van de bestuurlijke boete geplaatst worden.

De klassieke strafrechtelijke rechtvaardigingsgronden zijn:

- Overmacht (art. 40 Sr)
- Noodweer (art. 41 Sr)
- Uitvoering van een wettelijk voorschrift (art. 42 Sr)
- Uitvoering van een ambtelijk bevel (art. 43 Sr)

<sup>29</sup> Art 5.0.1 lid 1 sub b Awb

<sup>30</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 78.

De wetgever heeft ervoor gekozen om alleen de term rechtvaardigingsgronden in te voeren en niet elke rechtvaardigingsgrond apart, zoals het strafrecht heeft gedaan, omdat: 'Sommige klassieke rechtvaardigingsgronden voor het bestuursrecht praktische betekenis missen: een geval waarin de pleger van een met een bestuurlijke boete gesanctioneerde overtreding zich op noodweer zou kunnen beroepen, is niet goed voorstelbaar. Wel voorstelbaar zijn gevallen waarin de pleger van een dergelijke overtreding zich zou kunnen beroepen op overmacht, een wettelijk voorschrift of een ambtelijk bevel'.<sup>31</sup> Waar precies op gedoeld wordt met de rechtvaardigingsgronden is dus vrij onbekend. De MvT eindigt met de opmerking: 'Het is aan het bestuur en uiteindelijk aan de rechter om het begrip rechtvaardigingsgrond voor het bestuursrecht nader in te vullen'.<sup>32</sup> In dit licht zal men dus moeten wachten op de jurisprudentie om dit begrip een bestuursrechtelijke invulling te geven.

#### 4.2.4. *Cumulatie van sancties*

Het verbod dat er geen twee herstelsancties tegelijkertijd opgelegd mogen<sup>33</sup> worden blijft gehandhaafd in de Vierde tranche. Over de bestraffende sanctie zeggen de algemene bepalingen van de Vierde tranche niets. Dit brengt dus met zich mee, dat er ten aanzien van een overtreding, dus wel een herstelsanctie én een bestraffende sanctie opgelegd kan worden. Er zal dan wel een zeer goede motivatie ten grondslag moeten liggen om ten aanzien van één feit, twee sancties op te leggen.

Aan het opleggen van twee bestraffende sancties heerst wel een bezwaar. Het opleggen van twee bestraffende sancties komt in strijd met het beginsel van 'ne bis in idem'.

#### 4.2.5. *Preventief opleggen van herstelsancties*

De Vierde tranche codificeert de mogelijkheid tot het preventief opleggen van een herstelsanctie. In de rechtspraak is de preventieve handhaving al langer bekend<sup>34</sup>. Het preventief opleggen van een herstelsanctie kan, zodra de het gevaar voor de overtreding 'klaarblijkelijk' dreigt. De overtreding is dan dus niet begaan.

'Een bestuursdwang en dwangsbesluit mogen al worden genomen het gevaar voor een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift op korte termijn 'klaarblijkelijk dreigt' en indien de overtreding in de beschikking met mate van duidelijkheid kan worden omschreven die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van handhavingsbeschikkingen is vereist'.<sup>35</sup> De werkelijke uitvoering van de bestuursdwang of dwangsom is pas rechtmatig, zodra er een aanvang is gemaakt met het begaan van de overtreding. Door de uitvoer van de bestuursdwang of dwangsom verliest de preventieve herstelsanctie dan ook zijn preventieve karakter. Het preventief opleggen van bestuursdwang of de dwangsom vormt dus eigenlijk een dreigement voor de burger en de mededeling dat deze in de gaten wordt gehouden.

#### 4.2.6. *Inkomsten uit de sancties*

De inkomsten die een bestuursorgaan verwerft met betrekking tot het opleggen van een herstelsanctie én een bestraffende sanctie mag zij zelf behouden.

Dat een bestuursorgaan zelf de inkomsten mag behouden die voortvloeien uit het opleggen van een herstelsanctie is niets nieuws. Echter dat de opbrengsten die voortvloeien uit het opleggen van een bestuurlijke boete voor het desbetreffende bestuursorgaan zelf zijn, vormt natuurlijk wel een 'pikant detail'. Zij krijgt bij de bestraffing van de burger een financieel belang. Dit kan willekeur in de hand werken.

<sup>31</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 87.

<sup>32</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 87.

<sup>33</sup> Art. 5:31 en 5:36 Awb

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 1 februari 1985, AB 1986,387 en ABRvS 24 februari 1995, AB 1995,527 en ABRvS 4 september 1997, AB 1997,396.

<sup>35</sup> L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2006. p. 658.

#### 4.2.7. Zwijgrecht en cautie

In de Algemene bepalingen van de Vierde tranche is ook het beginsel van het zwijgrecht en cautie neergelegd. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, heeft geen verklaringen af te leggen omtrent die overtreding.<sup>36</sup> De overtreder moet tijdig medegedeeld worden, dat hij niet tot antwoorden verplicht is (ook wel cautie genoemd)<sup>37</sup>. Indien men te laat is met de mededeling van de cautie kan dat ertoe leiden dat de gegevens die men dan bemachtigd met medewerking van de mogelijke overtreder niet als bewijs kunnen bijdragen om de oplegging van de bestraffende sanctie te rechtvaardigen.

De plaatsing van het artikel betreffende de cautie en zwijgplicht in de algemene bepalingen van de Vierde tranche is nogal vreemd. De wetgever koos er eerder voor om van de strafuitsluitingsgronden enkel de rechtvaardigingsgronden in de algemene bepalingen op te nemen en niet de schulduitsluitingsgronden, omdat de rechtvaardigingsgronden zowel op de herstelsancties als op de bestraffende sanctie van toepassing zijn. De schulduitsluitingsgronden zijn enkel op de bestraffende sanctie van toepassing en verdienen daarom hun vermelding onder de titel van de bestuurlijke boete, Maar ook het zwijgrecht en de cautie zijn enkel van toepassing op de bestraffende sanctie. Zij zouden om die reden beter naar de titel van de bestuurlijke boete geplaatst kunnen worden.

---

<sup>36</sup> Art. 5.0.11 lid 1 Awb

<sup>37</sup> Art. 5.0.11 lid 2 Awb

## Hoofdstuk 5: Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

---

*In dit hoofdstuk zullen de herstelsancties uit de Awb worden besproken. Allereerst zal de last onder bestuursdwang aan bod komen, waarna er ingezoomd wordt op de last onder dwangsom. De opbouw van de beide onderdelen zal hetzelfde verlopen. Van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom worden de nieuwe zaken binnen deze handhavingsmiddelen besproken, zoals deze in de Vierde tranche vermeld zijn. Er zal geen uiteenzetting plaatsvinden van de hele procedure. Voor een overzicht tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom wordt verwezen naar Bijlage...., hier is de gehele procedure schematisch uitgewerkt. Ook zijn in dit schema de aanvullingen verwerkt die de Vierde tranche brengt.*

### **5.1. De herstelsancties: De last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang**

In het huidige recht zijn de dwangsom en de bestuursdwang geregeld in hoofdstuk 5 van de Awb. De Vierde tranche voert een geheel nieuw hoofdstuk 5 in. Het huidige hoofdstuk komt daarmee te vervallen. Naast het feit dat de Vierde tranche een aantal wijzigingen met zich meebrengt, heeft zij een aantal bepalingen redactioneel veranderd. Daarmee is geen inhoudelijke (ofwel materiële) wijziging tot stand gekomen. Deze redactionele wijzigingen zullen daarom buiten beschouwing blijven. Wel wordt aandacht besteed aan de wijziging van de benamingen van de dwangsom en bestuursdwang.

### **5.2. De last onder bestuursdwang**

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- A. Een last tot het geheel of gedeeltelijke herstel van de overtreding, en
- B. De bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Hiermee is de eerste wijziging door de Vierde tranche reeds aangegeven. De naam 'bestuursdwang' wordt veranderd in last onder bestuursdwang. De 'last onder' duidt op het bevel (de last) iets te doen. De bestuursdwang of dwangsom is de 'stok achter de deur', indien men de last niet naleeft. Zo komt er geen inhoudelijke (ofwel materiële) wijziging tot stand. Er wordt enkel preciezer omschreven wat er met de begrippen bestuursdwang en dwangsom bedoeld wordt.

Binnen de regeling van de Vierde tranche worden twee nieuwe beschikkingen geïntroduceerd, te weten:

- Toepassingsbeschikking;
- Kostenbeschikking.

#### **5.2.1. De toepassingsbeschikking<sup>38</sup>**

De aanvrager van de last onder bestuursdwang, dan wel de belanghebbende die last ondervindt van de overtreding kan een verzoek richten tot een bestuursorgaan om bestuursdwang toe te passen. Het verzoek kan gedaan worden als de termijn voor het zelf oplossen van de overtreding (de last) is verlopen, de begunstigingstermijn. Met het verzoek tot toepassing vraagt de belanghebbende of de aanvrager van de last onder bestuursdwang aan het bestuursorgaan de bestuursdwang feitelijk uit te voeren (er wordt gevraagd of het bestuursorgaan de bestuursdwang uitvoert).

Op een dergelijk verzoek moet een bestuursorgaan (binnen vier weken) schriftelijk reageren. De reactie op het verzoek is een beschikking<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 5:31 a Awb

<sup>39</sup> Art 5:31 a lid 3 Awb

Met deze beschikking komt er enerzijds dus voor een belanghebbende en een aanvrager van het toepassen van de bestuursdwang een extra rechtsmiddel in handen. Anderzijds komt er voor het bestuursorgaan dat de beschikking af moet geven een extra werkbelasting bij.

#### **5.2.2. Kostenbeschikking**

(Het nieuwe) art. 5.25 Awb verwoordt dat de kosten die door last onder bestuursdwang gemaakt zijn op de overtreder verhaald worden. Deze regeling kennen we al in de huidige Awb en brengt verder niets nieuws. Ware het niet dat in combinatie met de afdeling betreffende de geldschulden van de Vierde tranche dit artikel toch meer impact krijgt. Het bestuursorgaan dient de kosten van de bestuursdwang vast te stellen. De vaststelling is dan wel niet appellabel, maar zodra men aan een invordering begint wordt er een (appellabele) invorderingsbeschikking<sup>40</sup> gestuurd met vermelding van het (gespecificeerde) betalingsbedrag. Zo wordt de vaststelling van de kosten van de bestuursdwang indirect tóch appellabel. De overtreder kan zo elke post op de invorderingsbeschikking in 'twijfel trekken', en kan men daartegen in bezwaar. De vaststelling van de kosten van de bestuursdwang is dus geen nieuwigheid, maar de mogelijkheid dat men daartegen (indirect) in bezwaar kan, vormt dus wel een nieuwigheid.

Veelal wordt de invorderingsbeschikking waar de kosten van de last onder bestuursdwang in uitgedrukt staan aangemerkt als kostenbeschikking<sup>41</sup>. Hiermee wordt eigenlijk bedoeld op de invorderingsbeschikking, waarmee men de kosten van de bestuursdwang wil invorderen. De vaststelling van de kosten zelf is immers nog steeds geen beschikking.

#### **5.2.3. Invordering**

De schuld die ontstaat door de toepassing van de bestuursdwang is een schuld die onder het bereik van de afdeling geldschulden van de Vierde tranche valt. De kosten van bestuursdwang moeten dus ingevorderd worden met inachtneming van de regels van de afdeling. Indien er na de invorderingsbeschikking geen betaling heeft plaatsgevonden, maant het bestuursorgaan eenmaal aan en mag vervolgens de schuld bij dwangbevel innen. Om middels dwangbevel een schuld te innen moet de bevoegdheid toegekend zijn. In de algemene bepalingen van de handhaving is de bevoegdheid om middels dwangbevel in te vorderen toegekend, voor de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.<sup>42</sup>

#### **5.2.4. Samenvoeging procedures**

Indien iemand in bezwaar gaat tegen de last onder bestuursdwang, hoeft niet meer een bezwaarschrift in te dienen tegen de kostenbeschikking. Het bezwaar wat gemaakt is tegen de aanzegging van de last onder bestuursdwang wordt mede geacht betrekking te hebben op de andere (nog komende) beschikkingen. De burger hoeft alleen maar kenbaar te maken, dat hij het niet eens is met de beschikkingen. Want als iemand tegen de last onder bestuursdwang in bezwaar gaat, zal deze het ook niet eens zijn met de kostenbeschikking.<sup>43</sup>

### **5.3. Last onder dwangsom**

Onder de last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- A. Een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- B. De verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Art. 4.4.1.2 Awb

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld: G.A.C.M. Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008. P. 149.

<sup>42</sup> Art. 5.0.10 lid 2 Awb

<sup>43</sup> Art. 5:31 c Awb

<sup>44</sup> Art. 5:31 d Awb

De last onder dwangsom is de tweede herstelsanctie die in hoofdstuk 5 van de Awb staat. Ook voor deze vorm van herstelsanctie geldt dat er een naamswijziging tot stand is gekomen. In hoofdstuk vijf van de huidige Awb staat de herstelsanctie nog steeds aangeduid als dwangsom. De Vierde tranche maakt daar last onder dwangsom van.

'De last' duidt op het bevel iets te doen (het bevel de overtreding te beëindigen), de dwangsom duidt op de consequentie (de sanctie die toegepast wordt als niet aan de last wordt voldaan).

De Vierde tranche komt met een enkele aanvulling. De aanvulling vormt als het ware een 'lex specialis' ten opzichte van de regeling die de Vierde tranche opneemt betreffende de geldschulden. In het nieuwe art. 5:33 Awb wordt bepaald dat een (ex-)overtreder uit eigen beweging binnen zes weken nadat de dwangsom van rechtswege is verbeurd voor voldoening daarvan moet zorgdragen. De betalingsverplichting ontstaat door de overtreding te laten voortbestaan of opnieuw te plegen onder de last onder dwangsom. 'Bij verbeurte van een dwangsom ontstaat de betalingsverplichting echter van rechtswege door de overtreding van de last en niet pas door de latere invorderingsbeschikking'.<sup>45</sup>

#### *5.3.1. Invordering en verjaring*

Ook de schuld die ontstaat door de last onder dwangsom is een schuld die onder de afdeling van de geldschulden van de Vierde valt. Er zijn wel een paar afwijkingen in de titel van de dwangsom opgenomen ten opzichte van de afdeling van de geldschulden van de Vierde tranche.

Zo is de verjaringstermijn om de dwangsommen nog te kunnen innen één jaar en geen vijf jaar, zoals de afdeling geldschulden voorschrijft.

Ook ten aanzien van de hoofdregel dat een schuld bij beschikking moet worden vastgesteld en dat vanaf dan pas een betalingsverplichting rust op de schuldenaar gaat niet op. De schuld ontstaat (zoals we hierboven zagen) van rechtswege. Blijft betaling uit en wilt het bestuursorgaan gaan aanmanen moet er wel eerst een invorderingsbeschikking gestuurd worden.

In de praktijk betekent dat het volgende:

De schuldenaar moet na verbeuren van de dwangsom uit eigen beweging betalen binnen zes weken (er hoeft geen invorderingsbeschikking gestuurd te worden). Indien er niet betaald wordt begint automatisch de wettelijke rente te lopen. Na elf maanden zou het bestuursorgaan kunnen besluiten om een aanvang te maken met een invorderingstraject (de wettelijke rente loopt al die tijd dus door).

Het bestuursorgaan moet dan weer wel eerst een invorderingsbeschikking sturen, vervolgens maant zij na veertien dagen na verstrijken van de betalingstermijn (van zes weken) aan en daarna kan zij de dwangsom bij dwangbevel invorderen. (Als bijlage, Bijlage 5, is een schema opgenomen, waarin de invorderingsprocedure van een last onder dwangsom is opgenomen)

#### *5.3.2. Samenvoeging procedures*

Hier geldt in wezen hetzelfde als bij de last onder bestuursdwang. Indien iemand bezwaar heeft gemaakt tegen de beschikking waar de last onder dwangsom is aangezegd, heeft deze mede betrekking op de nog komende beschikkingen. Ook hier hoeft de burger alleen maar aan te geven dat deze het niet eens is met de beschikking (wel moet hij al bezwaar hebben aangetekend).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3, p. 113.

<sup>46</sup> Art. 5:39 Awb

## Hoofdstuk 6 : De bestuurlijke boete

---

*In dit hoofdstuk zal allereerst een korte schets gemaakt worden van wat de bestuurlijke boete inhoudt en waarom deze juist op dit moment geïntroduceerd wordt in de Awb. Vervolgens wordt er besproken hoe de bestuurlijke boete gaat werken na de invoering van de Vierde tranche. Ook wordt heel kort de (nieuwe) Wet kleine ergernissen openbare ruimten aangehaald, omdat de bestuurlijke boete hier voor de gemeente Haaren een betekenis krijgt.*

*Ten slotte wordt aangehaald hoe een boeteprocedure en de rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete eruit ziet.*

### 6.1. De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is geen noviteit, want al geruime tijd bestaan er een aantal bijzondere wettelijke regelingen waarin bestuursorganen een boetebevoegdheid ten opzichte van de burger toebedeeld hebben gekregen. Zo kent het belastingrecht al een ruime tijd de bestuurlijke boete (tot 1998 heette deze een verhoging).

Een nieuw verschijnsel met betrekking tot de bestuurlijke boete kwam vanaf het begin van de jaren '90 tot stand, toen men handhavingstekort ervoer. Het overbelaste strafrechtapparaat kon niet beantwoorden aan de verschillende soorten en ruim aantal overtredingen. Zo heeft men de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersovertredingen (WAHV) (gedeeltelijk) van het strafrecht naar het bestuursrecht verschoven om het strafrechtelijke apparaat te ontlasten

Vervolgens heeft de Minister van Justitie<sup>47</sup> in '93 de Commissie voor Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) een onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden van handhaving door middel van de bestuurlijke boete. De conclusie van dit onderzoek was om de boetebevoegdheid in tal van wetten in te voeren. Het kabinet nam dit advies over en zo werden in een aantal wetten de strafrechtelijke sancties vervangen of aangevuld door bestuurlijke boeten.<sup>48</sup>

In het verkeersrecht is de bestuurlijke boete een groot succes gebleken. Het strafrechtelijk apparaat wordt hiermee ontlast. Het aantal zaken waarin nog een (strafrechtelijke) procedure wordt opgestart is verminderd. Het merendeel van de verkeersovertreders wordt een (bestuurlijke)boete opgelegd, waarmee de procedure tot bestraffing van de overtreding al snel een einde aanneemt.

De MvT zegt stellig dat:

'Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de komende jaren nog meer wetsvoorstellen zullen volgen'<sup>49</sup> (waarin een bestuurlijke boetebevoegdheid in opgenomen zal worden).

Omdat er steeds meer wetsvoorstellen (gaan) verschijnen, die ook telkens zelf de procedure zouden moeten beschrijven, wordt er nu een algemene regeling betreffende de bestuurlijke boete in de Awb opgenomen. De maatschappelijke vraag naar een dergelijke regeling is dan ook juist op dit moment groot.

---

<sup>47</sup> Minister E.H.M. Hirsh Ballin.

<sup>48</sup> Als bijlage (Bijlage 3) is een lijst opgenomen met wetten waar een bestuurlijke boetebevoegdheid in voorkomt.

<sup>49</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 117.

## 6.2. De bestuurlijke boete in de Vierde tranche

Zogezegd bestaat er in de bijzondere wetgeving al enige tijd de bestuurlijke boete. Het handelt hier voornamelijk om de belastingwetgeving en de sociale wetgeving. Zo kunnen mensen die frauduleus gedrag hebben vertoond met het doen van de belastingopgave een boete opgelegd krijgen. De bijzondere wetten regelen nu zelf steeds de procedure voor het opleggen van de boete. De Vierde tranche gaat een algemene regeling voor de bestuurlijke boete creëren.

Het enige dat de bijzondere wet nog hoeft voor te schrijven is:

- De boetebevoegdheid;
- 'Voor welke gedraging een boete opgelegd kan worden;
- De hoogte van de boete;
- Welk bestuursorgaan bevoegd is<sup>50</sup>

In dit licht zal er dan ook weinig veranderen. Het enige verschil is dus dat de regeling van de bestuurlijke boete geüniformeerd wordt. Er zullen geen bevoegdheden bijkomen. De bevoegdheid zelf zal nog altijd in de bijzondere wet aangegeven dienen te worden.

De bestuurlijke boete krijgt wél meer impact voor de gemeenten in combinatie met nieuwe wetgeving. In de toekomst wil de wetgever immers steeds vaker een boetebevoegdheid bij het bestuur gaan neerleggen. Op korte termijn zal dit in ieder geval zo zijn, en wel door de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Deze nieuwe wetgeving zal zeker een aantal voordelen en nadelen met zich meebrengen. Echter is dit onderwerp te ruim, zodat het buiten het bestek van dit rapport valt. Hier wordt beperkt tot enkel het aanhalen van deze wetgeving. Het strekt wel tot aanbeveling dat de gemeente een uitvoerig onderzoek doet naar de voor- en nadelen van deze wetgeving en dan een keuze maakt voor het al dan niet implementeren van deze wetgeving.

Middels deze wetgeving is het de bedoeling dat gemeenten zelf kunnen kiezen of zij bestuursrechtelijk gaan handhaven of dat zij alles bij het oude laten en de politie laat handhaven. Er komt een Amvb die een serie gedragingen opneemt die de gemeente zelf mag handhaven. Voorwaarde is wel dat deze gedragingen ook in de gemeentelijke Apv opgenomen zijn en dat er een Boa in gemeentelijke dienst werkzaam is die de aankondiging van boeten doet (Enkel het college van B&W zal bevoegd worden om de boete zelf op te kunnen leggen).

### 6.2.1. Una via-regeling

In de Vierde tranche is voor de una via-regeling gekozen. Dit houdt in dat een overtreding waarop zowel het bestuursrecht als het strafrecht toeziet, middels beide rechtsgebieden gehandhaafd mag worden, maar er mag niet met de middelen van beide rechtsgebieden tegelijk gehandhaafd worden. Indien er voor één 'weg' is gekozen (of de bestuursrechtelijke weg ofwel de strafrechtelijke weg), dient men die ook te blijven volgen. De wetgever geeft echter wel een (lichte) voorkeur aan het volgen van de strafrechtelijke weg. Dit blijkt uit het volgende. Zo legt een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens eenzelfde gedraging:

- Een strafbaar feit is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen;
- Het recht tot strafvervolgning is vervallen.

Indien een feit een strafbaar feit is, wordt zij eerst aan de Officier van justitie voorgelegd (tenzij er overeengekomen is met het Openbaar Ministerie dat zij bij voorbaat afziet van een strafrechtelijke vervolging) of als de Officier van justitie heeft aangegeven van strafvervolgning af te zien en geen (strafrechtelijke) boete oplegt.

---

<sup>50</sup> H.E. BrÖring, *de bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer, 2005. p. 18.

Indien het bestuursorgaan de rapportage naar de Officier van justitie heeft verzonden en deze geeft dertien weken lang geen respons, dan mag het bestuursorgaan overgaan tot het opleggen van de bestuurlijke boete.

Mocht de Officier van Justitie akkoord zijn gegaan met het opleggen van de bestuurlijke boete en het gerechtshof toch een strafrechtelijke vervolging beveelt aan de het Openbaar Ministerie (de zogenaamde art. 12 procedure<sup>51</sup>), dan vervalt de bestuurlijke boete en vangt er een strafvervolg aan.

Indien de Officier van justitie niet reageert op een vraag van een bestuursorgaan of deze tot vervolging wil overgaan, zal het in het algemeen om een licht vergrijp gaan. Het zou dan mogelijk kunnen zijn dat het gerechtvaardigd vertrouwen van iemand dat deze na zo'n lange termijn niet meer bestraft zou worden prevaleert boven het recht tot beboeting van een bestuursorgaan. Allereerst kan het enkele weken duren, voordat de Officier van justitie is ingelicht, deze laat dertien weken lang niets weten. In de praktijk zal een bestuursorgaan iets langer wachten, daarna moet de burger nog ingelicht worden dat deze niet strafrechtelijk vervolgd zal worden, maar een bestuurlijke boete tegen zich opgelegd ziet worden. Zo kan een termijn vanaf het moment van plegen van het delict tot het opleggen van een bestuurlijke boete 20 weken duren. Het zou dan kunnen zijn dat het 'vervolgingsrecht' verloopt.

Het strafrecht kent immers ook een verval van vervolging door enkel het tijdsverloop.

#### *6.2.2. Procedure van opleggen van de boete*

Er is gekozen voor een boetestelsel, waarin er maximale boetes worden vastgesteld in de bijzondere wetgeving. Zo kan het bestuursorgaan dat een boetebevoegdheid heeft zelf de keuze maken wat de hoogte van de boete zal zijn (tot het maximum dat in de wet is aangegeven). Met deze (discretionaire) bevoegdheid kan het bestuursorgaan volgens de MvT beter rekening houden met de omstandigheden van het delict zelf en met de dader als persoon.

Binnen het boetstelsel is er sprake van een lichte en een zware procedure. De lichte procedure kan gevolgd worden bij boete tot een bedrag van € 340,00. Hier wordt 'kan' gezegd, omdat de wet zich er niet tegen verzet om de verzwaarde procedure te doorlopen.

De zwaardere procedure moet gevolgd worden bij overtredingen, waarbij een boete van € 340,00 of meer *kan* worden opgelegd. Hier wordt de wet die het boetebedrag voorschrijft als uitgangspunt genomen en niet de daadwerkelijke boete die het bestuursorgaan oplegt. Zo gaat de wetgever uit de weg dat een bestuursorgaan telkens boetes van minder dan € 340,00 oplegt, om de weg die de meeste waarborgen aan een burger geeft uit de weg te gaan.

De wet schrijft niet twee procedures voor tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Zij schrijft er 'slechts' één voor. De procedure die wordt beschreven in de wet is de zware procedure. De procedure moet verplicht gevolgd worden ingeval van het opleggen van een 'zware' boete. Bij het opleggen van een 'lichte' boete mag de procedure gevolgd worden. De procedure die de Vierde tranche voorschrijft ziet er als volgt uit:

---

<sup>51</sup> Art 12 Strafvordering (Sv) e.v.

Het bestuursorgaan en de voor een overtreding bevoegde toezichthouder maken een rapport op van de overtreding dat ondertekend is. Het rapport vermeldt in ieder geval:

- De naam van de overtreder;
- Het overtreden voorschrift;
- Indien nodig, dan wordt ook de aanduiding van de plaats en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd vermeld.

Een kopie van het rapport wordt aan de overtreder uitgereikt.

Het rapport mag ook vervangen worden door een proces-verbaal. Indien een toezichthoudende ambtenaar tevens opsporingsambtenaar<sup>52</sup> is, mag deze ook een proces-verbaal opmaken. Een proces-verbaal is normaliter nodig om een aanvang te maken met de strafrechtelijke vervolging, maar 'het opmaken van een proces-verbaal impliceert echter nog geen keuze voor de strafrechtelijke weg. Als proces-verbaal is opgemaakt, kan later zonder problemen alsnog voor de bestuursrechtelijke weg worden gekozen. Dit proces-verbaal bevat soortgelijke informatie als het rapport en vervult dezelfde functie. Daarom is bepaald dat een proces-verbaal zo nodig voor het rapport in de plaats kan treden.<sup>53</sup> Er is echter wel een verschil op te merken voor wat betreft de bewijskracht van het rapport en het proces-verbaal.

Indien een toezichthouder over de mogelijkheid beschikt om een proces-verbaal op te maken (met andere woorden: Als de toezichthouder tevens opsporingsambtenaar is), is het raadzaam te kiezen voor het opmaken van een proces-verbaal.

Het bestuursrecht kenmerkt zich door een vrij wettelijk bewijsstelsel. Dit houdt in dat elk bewijs is toegelaten en de rechter de bewijskracht van het bewijs zelf waardeert. Het strafrecht daarentegen kent een negatief-wettelijk bewijsstelsel. Dit houdt in dat enkel de in het strafrecht genoemde bewijsmiddelen aangedragen mogen worden<sup>54</sup> en dat aan elk bewijsmiddel een bewijskracht is toegekend in de wet. Een rapport zou ook wel aangedragen mogen worden als bewijsmiddel, maar aan het proces-verbaal is een speciale bewijskracht toegekend.<sup>55</sup> De strafrechter mag enkel op basis van een proces-verbaal een strafbaar feit bewezen verklaren, terwijl een rapport altijd een ondersteunend bewijsmiddel moet hebben om een veroordeling plaats te kunnen laten vinden. In veel gevallen zal de toezichthouder en/of opsporingsambtenaar de enige zijn die het strafbaar feit geconstateerd heeft, waardoor aanvullend bewijs vaak niet aanwezig is.

Voorts schrijft de wet ook nog een hoorplicht voor. De overtreder moet in de gelegenheid gesteld worden zijn zienswijzen naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een boete. Dit is dus in afwijking van art. 4:12 Awb, waarin wordt gezegd dat een bestuursorgaan geen hoorplicht heeft bij financiële beschikkingen.

Zoals gezegd schrijft de Vierde tranche de procedure dwingend voor, in het geval er een zware boete is opgelegd. Voor de lichte variant schrijft de vierde tranche geen procedure voor. Zij merkt enkel op in de wet dat bovenstaande procedure gevolgd *kan* worden maar dat dat niet verplicht is. Bij de lichte procedure behoeft er dus bijvoorbeeld geen hoorplicht toegepast te worden en geen rapport opgemaakt te worden.

Wat dan wel opgemaakt moet worden is vrij onbekend. Er zullen toch stukken opgemaakt worden, waarop het besluit van een bestuursorgaan om een boete op te leggen kan steunen. Er moet immers sprake zijn van een deugdelijke besluitvorming. Zonder een document waaruit bovenstaande zaken niet blijken zal dat moeilijk worden. Zo bezien zou een rapport bijna een essentieel onderdeel vormen voor het kunnen opleggen van zowel een zware als een lichte boete.

<sup>52</sup> Het zijn van opsporingsambtenaar is een essentieel gegeven om processen-verbaal op te kunnen maken.

<sup>53</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 146

<sup>54</sup> Art. 339 Wetboek van Strafvordering (Sv)

<sup>55</sup> Art 344 lid 2 Sv

### 6.2.3. Rechtsbescherming

De bestuurlijke boete is een 'gewone' beschikking, waartegen de bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Degene die het niet eens is met de bestuurlijke boete kan dus eerst bezwaar instellen en daarna staat beroep open bij de bestuursrechter<sup>56</sup>. Vervolgens staat er eventueel hoger beroep open bij één van de bestuursrechtelijke colleges. Dit zijn:

- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS);
- Centrale Raad van Beroep (CRvB);
- College beroep voor het bedrijfsleven (CBB);
- Gerechtshof (enkel bij belastingzaken).

Waar men hoger beroep moet aantekenen is afhankelijk op grond waarvan de boete opgelegd wordt. Dit blijkt uit af van de Bijlagen die elke wet van het rechterlijke college heeft opgenomen om aan te geven over welke absolute bevoegdheid zij beschikt. Deze dient dan geraadpleegd te worden.

### 6.2.4. Inning van de boete

Het bestuursorgaan mag middels een dwangbevel de boete innen. Dit betekent dus dat het bestuursorgaan zelf haar executoriale titel opmaakt (er komt geen rechter aan te pas). De overtreder die een dwangbevel tegen zich uitgevoerd ziet, kan dan nog in verzet bij de (burgerlijke) rechter. Het aanvechten van het besluit om een bestuurlijke boete op te leggen kan men niet meer aanvechten. Dat is een 'gepasseerd station'. Tegen het besluit om een boete op te leggen had men (bestuursrechtelijk) bezwaar en beroep aan kunnen tekenen.

### 6.3. De rechterlijke toets

Uit het Maxis en Praxis-arrest<sup>57</sup> is gebleken dat de rechter bij de oplegging van een herstelsanctie een terughoudende evenredigheidstoets uitvoert ten aanzien van het besluit. 'Er is sprake van een (marginale) beoordeling van de onevenwichtigheid waarvan een belangenafweging niet mag getuigen.'<sup>58</sup>

Echter bij het opleggen van een bestraffende sanctie moet de rechter een volledig en omvangrijke toets laten plaatsvinden. Op dit punt mag de rechter wel op de stoel gaan zitten van het bestuur om te beoordelen of het opleggen van een boete een juiste besluit was. Dit brengt art. 6 Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) met zich mee. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) schrijft de volledige toetsing zelfs dwingend voor. Dit, omdat men hier te maken heeft met een bestraffende (strafrechtelijke) sanctie, waarbij 'full jurisdiction' is geboden.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Art. 7:1 jo. 8:1 Awb

<sup>57</sup> ABRvS 9 mei 1996 AB 1997,93

<sup>58</sup> L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2006, p. 221.

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 23-06-1981, NJ 1982,602.

## Hoofdstuk 7: Attributie

---

*In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan het onderwerp attributie zoals dat opgenomen is in de Vierde tranche. Allereerst zal er worden ingegaan wat er wordt verstaan onder attributie en welke vorm de Vierde tranche gaat regelen. Vervolgens wordt uiteengezet wat de regeling betreffende de attributie in de Vierde tranche inhoudt. Daarna zal (kort) worden ingegaan op de andere vormen van bevoegdheidstoedeling (die wel in de Awb opgenomen zijn), te weten:*

- Mandaat;
- Delegatie.

### 7.1. Attributie

Onder attributie kan worden verstaan: 'De meest fundamentele en directe bevoegdheidverkrijging is die waarbij een nog niet bestaande algemene of specifieke bevoegdheid in het leven wordt geroepen en aan een bestuursorgaan wordt toegekend. Men spreekt ook wel van originele bevoegdheidstoekenning'.<sup>60</sup> Attributie is niet wettelijk geregeld.

Er zijn twee soorten attributie te onderscheiden, namelijk:

1. De attributie betreffende een wetgevende taak  
Deze vorm van attributie ziet meer op het staatsrechtelijk aspect. Hierbij staat de vraag centraal wie er wetgevende bevoegdheid heeft. Een wetgevende bevoegdheid kan 'slechts' worden gegeven door de grondwet en de formele wetgever.
2. De attributie betreffende een bestuursbevoegdheid  
De bestuursbevoegdheid ziet toe op het toekennen van bevoegdheden tot het uitvoeren bestuurshandelingen. Het attribueren van een bestuursbevoegdheid kan in elk wettelijk voorschrift plaatsvinden. De regeling in de Vierde tranche ziet toe op de bestuursbevoegdheden.

### 7.2. Attributie in de Awb

In de Vierde tranche wordt dus de attributie van een bestuursbevoegdheid behandeld en wel de toekenning van een bestuursbevoegdheid aan een ondergeschikt bestuursorgaan. Hiermee wordt bedoeld dat er in de wet bestuursbevoegdheden geattribueerd worden aan bestuursorganen die hiërarchisch gezien onder een ander bestuursorgaan opereren. De Vierde tranche komt hieromtrent enkel met (een tweetal) algemene bepalingen, te weten:

Een artikel omtrent de inlichtingenplicht en de aanwijzingsbevoegdheid.<sup>61</sup>

-Een schakelbepaling waarin het artikel omtrent de inlichtingenplicht en de aanwijzingsbevoegdheid van overeenkomstige toepassing worden verklaard bij de toekenning van bevoegdheden tot het verrichten van andere taken dan het nemen van besluiten.<sup>62</sup> (Hier kan men denken aan het uitvoeren van feitelijke handelingen op basis van een wet. De MvT noemt in dit verband de inspecteur van de volksgezondheid die het toezicht op de naleving van wetten verricht).

De Vierde tranche brengt geen veranderingen in de huidige situatie tot stand omtrent de attributie aan ondergeschikten. Er vindt hier slechts een codificatie plaats. Voor de praktijk heeft dit onderwerp dan ook geen enkele consequentie.

De Vierde tranche brengt –zogezegd– enkel een algemene regeling tot stand. De attributie van een bestuursbevoegdheid vindt in de bijzondere wetgeving plaats. De Vierde tranche kent zelf dus geen bevoegdheden toe, door middel van attributie.

Is er eenmaal een bevoegdheid geattribueerd (aan een ondergeschikte) in de bijzondere wetgeving, dan is de Vierde tranche van toepassing.

---

<sup>60</sup> F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2006. p. 71.

<sup>61</sup> Art. 10.1.3.1 Awb

<sup>62</sup> Art. 10.1.3.2 Awb

Zo zijn er tal van geattribueerde bevoegdheden aan ondergeschikten in de bijzondere wetgeving geregeld, voorbeelden hiervan zijn:

- De belastinginspecteur die de belastingaanslag vaststelt<sup>63</sup>. Deze staat hiërarchisch gezien onder de staatssecretaris en minister van Financiën;
- De invorderingsambtenaar en de heffingsambtenaar van een gemeente<sup>64</sup>. Deze staan hiërarchisch gezien onder het college van Burgemeester en Wethouders (B&W).

#### *7.2.1. De instructiebevoegdheid*

Het bestuursorgaan dat een bevoegdheid geattribueerd heeft gekregen, staat hiërarchisch gezien onder een ander bestuursorgaan. Het bestuursorgaan waar het bestuursorgaan met de geattribueerde bevoegdheid onder werkzaam is kan ten aanzien van de werkzaamheden aanwijzingen geven. Dit kunnen algemene aanwijzingen geven (vastgelegd in bijvoorbeeld een beleidsregel), maar ook aanwijzingen in een individueel geval.

Een bestuursorgaan dat aanvankelijk helemaal geen bevoegdheid heeft op een bepaald vlak, heeft op deze wijze toch enige inspraak. Dit heeft men zo besloten, omdat zo de ondergeschiktheidsrelatie niet doorbroken wordt door het toekennen van een bevoegdheid die het bestuursorgaan dat het toezicht heeft op het andere niet heeft. 'Hierdoor is het bestuursorgaan in staat de rechtseenheid en rechtsgelijkheid te bewaken.'<sup>65</sup>

#### *7.2.2. De inlichtingenplicht*

Het ondergeschikte bestuursorgaan kan gevraagd worden om het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid zij werkzaam is inlichtingen te verstrekken. Zo moet bijvoorbeeld de gemeenteraad (vertegenwoordigend orgaan) om haar werkzaamheden naar behoren uit te kunnen voeren over voldoende informatie beschikken. Deze informatie verkrijgt zij via de politieke verantwoordelijke organen (op gemeentelijk niveau zijn dit de burgemeester en wethouders). Om aan deze inlichtingenplicht te voldoen moeten zij op hun beurt ook de nodige informatie verkrijgen. Het bestuursorgaan dat ondergeschikt is aan het college van B&W en een bevoegdheid heeft geattribueerd gekregen, kan dan gevraagd worden om inlichtingen met betrekking tot deze taak te verschaffen.

De inlichtingenplicht hangt dan ook nauw samen met de instructiebevoegdheid. B&W kunnen de werkzaamheden middels de instructiebevoegdheid enigszins 'sturen', mocht zij ontevreden zijn op basis van de inlichtingen die zij door de betreffende ambtenaar heeft bekomen. Omgekeerd is het ook een controlepunt. Heeft zij de nodige instructies gegeven, dan kan zij middels de inlichtingenplicht controleren of de instructies zijn opgevolgd.

### **7.3. Andere (bestuurs)bevoegdheidstoedelingen:**

Andere vormen –en wel in de Awb geregelde- van (bestuurs)bevoegdheidsverkrijging zijn:

#### **1. Delegatie**

Delegatie is reeds in de Awb geregeld en wel in art. 10:13 en verder. 'Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan een ander bestuursorgaan die deze *onder eigen verantwoordelijkheid* uitoefent.'<sup>66</sup>

Delegatie onderscheidt zich van attributie door het gegeven dat de bevoegdheid al bestaat. Delegatie is dus het afstaan van de geattribueerde bevoegdheid door een bestuursorgaan. Delegatie geschiedt slechts dan indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is gegeven. Een bestuursorgaan mag geen bevoegdheid delegeren aan een ondergeschikte.

<sup>63</sup> Art. 11 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr)

<sup>64</sup> Art. 231 Gemeentewet

<sup>65</sup> MvT, Kamerstukken 2003/04, 29702 nr. 3

<sup>66</sup> Art. 10:13 Awb

## 2. Mandaat

Mandaat wordt geregeld in art. 10.1 Awb en verder. 'Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.'<sup>67</sup> Mandaat onderscheidt zich van attributie op een aantal punten. Zo is de bevoegdheid die men middels mandaat krijgt, geen 'nieuwe bevoegdheid'. De bevoegdheid is al reeds toegekend aan een ander bestuursorgaan. Ook handelt de gemandateerde onder naam van het bestuursorgaan dat de bevoegdheid oorspronkelijk (geattribueerd) heeft gekregen. Mandatering gebeurt doorgaans wel aan een ondergeschikte.

### **7.4. Waarom Attribueren aan ondergeschikten?**

Geattribueerde bevoegdheden mag men niet delegeren aan een ondergeschikt bestuursorgaan.<sup>68</sup> Via mandatering zou dat wel kunnen. Het bestuursorgaan dat een bestuursbevoegdheid heeft gekregen kan dit middels mandaat uit laten voeren door een ondergeschikt bestuursorgaan. De bevoegdheid blijft men uitvoeren onder de naam van het bestuursorgaan dat de mandaat verleend heeft. Ook kan het mandaterende bestuursorgaan instructies geven aan het bestuursorgaan dat voor de uitvoering van de werkzaamheden zorgdraagt. De vraag waarom men dan middels attributie de bestuursbevoegdheden aan een ondergeschikt bestuursorgaan wilt geven en dat niet aan een bestuursorgaan 'aan de top' van de organisatie overlaat is dan de vraag. De MvT zegt daar het volgende over: 'De vraag waarom men dan heeft gekozen om een taak te attribueren en deze niet –door het bestuursorgaan zelf- te mandateren dient zich dan al snel aan. Het antwoord op deze vraag is te vinden in de MvT: 'De wetgever heeft er niettemin in diverse gevallen voor gekozen om bevoegdheden te spreiden door middel van attributie aan ondergeschikten, bijvoorbeeld om wettelijk te garanderen dat de uitoefening van een bevoegdheid geografisch wordt gespreid, dat een speciaal daarvoor opgerichte of anderszins geschikte dienst met de uitoefening wordt belast, dan wel dat degene die de betrokken bevoegdheid uitoefent aan bijzondere wettelijke eisen van bekwaamheid (opleiding, ervaring) voldoet. Deze spreiding is bij mandaat niet gegarandeerd, omdat het daar in beginsel aan de top van de bestuurlijke organisatie wordt overgelaten door wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend.'<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Art. 10.1 Awb

<sup>68</sup> Art. 10.14 Awb

<sup>69</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 156

## Hoofdstuk 8: De nieuwe wetgeving

---

*In dit hoofdstuk wordt kort de nieuwe wetgeving aangehaald, waarmee de Awb ook op termijn zal worden uitgebreid en die ook van belang is voor een aantal onderwerpen, zoals die in de Vierde tranche geregeld zijn. Dit is de wet:*

- *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.*

### **8.1. Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen**

De wet dwangsom en beroep zal een aanvulling worden op de Awb. Deze wet geeft de burger meer rechtsmiddelen in handen, indien deze te maken krijgt met een trage (of geen) besluitvorming van een bestuursorgaan.

Deze –nog in te voeren- wet bevat twee regelingen, namelijk:

1. Een regeling waarbij de burger aan het bestuursorgaan een dwangsom op kan leggen voor elke dag dat deze te laat beslist;
2. Een regeling waarbij de burger de bezwaarfase kan overslaan en direct beroep kan aantekenen bij de bestuursrechter.

#### **8.1.1. Opleggen van een Dwangsom bij niet tijdig beslissen**

Indien een burger op een aanvraag (voor een beschikking) of op een bezwaarschrift geen reactie krijgt is het mogelijk dat de burger het bestuursorgaan een dwangsom oplegt, indien deze geen reactie krijgt.

Voorwaarde daarvoor is dat de burger aan het bestuursorgaan een (vormvrije) ingebrekestelling stuurt, vanaf de dag nadat het bestuursorgaan uiterlijk een besluit had moeten nemen. De ingebrekestelling geeft het bestuursorgaan nog eens 14 dagen extra om het besluit te nemen, daarna begint de dwangsom automatisch te lopen.

Dus zou het bestuursorgaan op dinsdag 3 februari een besluit afgegeven moeten hebben en heeft dat niet gedaan, dan kan de burger op woensdag 4 februari een ingebrekestelling aan het bestuursorgaan overhandigen. De ingebrekestelling geeft het bestuursorgaan nog 14 dagen extra om het besluit te nemen (i.c. tot 18 februari). Op 19 februari is de eerste dag dat de dwangsom verbeurt.

De hoogte van de dwangsom staat ook al vast. Voor de eerste veertien dagen dat het besluit uitblijft (startend veertien dagen nadat de ingebrekestelling is ontvangen) verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom van € 20,00 per dag. De daarop volgende veertien dagen € 30,00 per dag. De daarop volgende veertien dagen € 40,00 per dag. De dwangsom kan maximaal 42 dagen lopen. De dwangsom kan een maximale hoogte van € 1260,00 bereiken. ( $14 \times € 20,00 = + 14 \times € 30,00 + 14 \times € 40,00 = € 1260,00$ ). Het bestuursorgaan dient ambtshalve de hoogte van de dwangsom vast te stellen.

Het sturen van een vormvrije ingebrekestelling door de burger kan verraderlijk zijn voor een bestuursorgaan. Een ingebrekestelling kan ‘ook ‘verpakt’ kan zitten in een bezwaarschrift of klacht die (mede) gericht is op het niet tijdig besluiten van het bestuursorgaan.<sup>70</sup>

#### **8.1.2. Overslaan van de bezwaarfase bij geen beslissing**

De nieuwe wet geeft ook de mogelijkheid voor het overslaan van de bezwaarfase en direct in beroep te gaan bij de bestuursrechter, indien een bestuursorgaan geen beslissing neemt. Twee weken nadat het bestuursorgaan een ingebrekestelling heeft ontvangen kan de burger een beroepschrift indienen bij de rechter tegen het niet nemen van een besluit (dat is dus

---

<sup>70</sup> Circulaire Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*, p. 3

vanaf het moment dat ook de dwangsom begint te lopen). In de praktijk zal dat vaak gebeuren als alle dwangsommen al zijn verbeurd (na 42 dagen).

De rechter beslist niet inhoudelijk over de zaak. Deze kan enkel beslissen dat een bestuursorgaan een beslissing moet nemen en kan daaraan een (nieuwe) dwangsom verbinden. Van verlies van instantie is geen sprake. De bezwaarschriftprocedure wordt dan wel overgeslagen, maar de rechter geeft geen inhoudelijk oordeel. Hij gebiedt enkel dat het bestuursorgaan een besluit moet nemen. Neemt een bestuursorgaan daarna een besluit dan is dat vatbaar voor bezwaar.

### **8.2. Op welke besluiten is deze wetgeving van toepassing?**

Deze wetgeving is van toepassing op alle aanvragen voor beschikkingen, dus de wetgeving is ook van toepassing op de bezwaarschriften. Besluiten die een bestuursorgaan ambtshalve moet nemen, vallen niet onder de reikwijdte van deze wetgeving (dus op het uitblijven van de vaststelling van de hoogte van de dwangsom kan geen nieuwe dwangsom worden gelegd).

### **8.3. Inwerkingtreding**

De wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is al in 2007 aangenomen door de Eerste kamer. Dit betekent dat de wet enkel nog in het Staatsblad gepubliceerd hoeft te worden om inwerking te treden. Dit is nog niet gebeurd, omdat er nog eerst een onderzoek gaande is naar de haalbaarheid van de termijnen in de verschillende bestuursrechtelijke wetgevingen. Met name de termijnen van de Wob en de termijnen voor het behandelen van bezwaarschriften worden slecht gehaald door overheidsinstanties. Eerst zullen er dus enkele aanpassingen komen in een aantal bestuursrechtelijke wetten, voordat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig besluiten in werking kan treden.

### **8.4. Samenhang met de Vierde tranche:**

Men moet erop bedacht zijn dat er met de komst van Vierde tranche een aantal extra beschikkingsmomenten ontstaan. Al de aanvragen voor deze beschikkingen en de bezwaarschriften daarop vragen om een tijdige reactie. Zo kent de regeling die betrekking heeft op de geldschulden al een aantal extra beschikkingsmomenten, namelijk:

- De invorderingsbeschikking;
- De uitstel van betaling beschikking;
- de beschikking waarin de hoogte van de wettelijke rente in vastgesteld moet zijn.

Ook de afdeling betreffende de handhaving kent een tweetal extra beschikkingsmomenten, namelijk:

- De toepassingsbeschikking;
- De kostenbeschikking.

Nadat deze wet in werking is getreden en de reactietermijnen worden niet gehaald, kan dit een dure aangelegenheid worden. Het is dan van belang dat men extra bedacht is op het behalen van de termijnen. Ook is het raadzaam te bezien in welke gevallen de beslissingstermijnen nu al niet gehaald worden en waarom dat deze niet gehaald worden. Door hier tijdig op te anticiperen, kan er na de invoering van deze wet een boel geld bespaard worden.

## Hoofdstuk 9: De afdelingen die werken met de Awb Vierde tranche

---

*Met elke sectie is een interview gehouden. De resultaten van die interviews worden gebruikt voor dit hoofdstuk en zijn bijgevoegd als bijlage bij deze rapportage. Hier wordt voor elke sectie (kort) de werkzaamheden besproken. Vanuit daar wordt bezien of de desbetreffende sectie gevolgen zal ondervinden van de Vierde tranche. Kleine veranderingen zullen direct besproken worden. Heeft de Vierde tranche vergaande gevolgen voor een sectie, dan zal de desbetreffende sectie in een volgend hoofdstuk uitgewerkt worden.*

*Ook zijn er een aantal secties die enkel werkzaamheden verrichten, die gericht zijn op interne diensten of die geen enkel juridisch contact met de burger hebben. Deze secties zijn dan ook niet geïnterviewd en zullen kort aangehaald worden. Dit zijn de secties:*

- *Communicatie*  
*De sectie Communicatie regelt zowel de interne als de externe communicatie voor de gemeente Haaren. Zij publiceert artikelen over de Gemeente Haaren en werkt voornamelijk aan de verbetering van de interne communicatie.*  
*Een voorbeeld van het verbeteren van de interne communicatie is het project 'Klare taal'. Communicatie heeft een cursus opgezet, waarbij wordt geprobeerd de ambtenaar met eenvoudiger taalgebruik naar de burger te communiceren. Ook doet zij regelmatig een tevredenheidsonderzoek onder de burgers van de gemeente Haaren naar het handelen van de gemeente*
- *Informatie en automatisering*  
*Deze sectie verzorgt het gehele computersysteem binnen de muren van het gemeentehuis.*
- *Buitendienst*  
*De sectie Buitendienst verzorgt met name de feitelijke werkzaamheden voor de sectie Binnendienst, deze twee secties vormen gezamenlijk de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling*
- *Post en archief*  
*Deze sectie zorgt voor het ontvangst van de post. Zij opent de post en zet er direct een stempel van ontvangst op. Deze sectie zorgt ervoor dat de post verspreid wordt binnen het gemeentehuis. Ook verzorgt deze sectie de archivering van de verscheidene dossiers. Er is echter wel een aanbeveling aan deze sectie te doen voor wat betreft de nieuwe wetgeving. Zij moet erop bedacht zijn dat de ingebrekestelling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig besluiten vormvrij kan geschieden en dat er 'maar' een extra beslistermijn van 14 dagen wordt gegeven. Het is zaak dat de sectie Post en Archief deze herkent en zo spoedig als mogelijk naar de sectie brengt die volgens de ingebrekestelling nog geen besluit heeft genomen waar zij dit wel had moeten doen..*

*Ook is de volgende sectie niet geïnterviewd.*

- *Bevolking*  
*De sectie Bevolking regelt de zaken met de burger, zoals de afgifte van rijbewijzen en het inschrijven van geboorten.*  
*Voor haar diensten krijgt zij een vergoeding van de burger. Dit zijn betalingen voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Deze vergoedingen zullen niet binnen het bereik van de Vierde tranche vallen.<sup>71</sup>*

*Verder is er geen aandacht besteed aan de afdeling Sociale zaken, omdat de gemeente Haaren de zorg van de sociale zaken volledig heeft uitbesteed aan de gemeente Boxtel. Onder de sociale zaken valt de toekenning van verschillende soorten uitkeringen, zoals de Algemene bijstandswet, Ziektewet etc. Ook is er als bijlage (Bijlage 8) een organogram van de gemeentelijke organisatie opgenomen.*

---

<sup>71</sup> Art. 4.4.1.1 lid 2 Awb

### **9.1. Afdeling ondersteuning**

De afdeling ondersteuning valt uiteen in vijf secties, te weten:

- Financiën
- Juridische Zaken
- Communicatie\*
- Post en archief\*
- Informatie en automatisering\*

De secties die niet geïnterviewd zijn, maar wel tot de afdeling behoren, zijn gemerkt met een sterretje.

#### **9.1.1. Sectie Financiën**

Bij de sectie Financiën is een interview gehouden met dhr. Wichgers. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 5).

##### *Werkzaamheden:*

Op de sectie Financiën zijn acht mensen werkzaam. Hier worden alle financiële aangelegenheden van de gemeente Haaren geregeld. De werkzaamheden die Financiën zoal uitvoert zijn:

- Opmaken begroting;
- Bijhouden van de dagelijkse boekhouding;
- Opstellen van de jaarrekening;
- Uitkering en inning van vorderingen.

De sectie Financiën is de enige sectie binnen de gemeente Haaren die zich bezighoudt met de inning en uitkering van geldbedragen. De overige secties die vorderingen creëren, geven dit door aan Financiën en zij zorgt voor de verdere invorderingsprocedure of draagt zij zorg voor de uitkering van een geldbedrag.

##### *Awb-rakende taken:*

In het huidige recht vallen geen werkzaamheden onder het reikwijdte van de Awb.

##### *Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche zal vergaande gevolgen hebben voor deze sectie. De invoering van de afdeling geldschulden in de Vierde tranche zal met name gevolgen hebben voor de inningen en uitkeringen van geldschulden. Sommige werkzaamheden komen te vervallen en worden vervangen door een andere procedure. Vanwege de omvangrijke veranderingen die de Vierde tranche voor deze sectie heeft, is daar een apart hoofdstuk aan gewijd, namelijk hoofdstuk 10.

Verder is er op deze afdeling een invorderingsambtenaar werkzaam. De invorderingsambtenaar is bevoegd gemeentelijke belastingen te innen. De bevoegdheid is een bevoegdheid die geattribueerd is aan een ondergeschikte<sup>72</sup>. De invorderingsambtenaar is ondergeschikt aan het college van B&W. De afdeling van de Vierde tranche betreffende de attributie is hierop wel van toepassing, maar brengt geen wijzigingen met zich mee.

---

<sup>72</sup> Art. 231 lid 2 sub c gemeentewet

### 9.1.2. Sectie Juridische Zaken

Bij de sectie Juridische Zaken is een interview gehouden met mevr. Mathijssen. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 6).

#### *Werkzaamheden*

Op de sectie Juridische zaken zijn vier mensen werkzaam en voeren uiteenlopende juridische werkzaamheden uit.

- Vraagbaak voor de gehele organisatie ten aanzien van juridische vraagstukken
- Uitvoering van juridische kwaliteitszorg
- Bezwaar afhandelingen, (de bezwaren op belastingbeschikkingen zijn uitgesloten)
- Verlenen van vergunningen, die in verband staan met de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Men kan hierbij denken aan de verlening van vergunningen op basis van de Drank- en horecawet, evenementenvergunningen. Dus vergunningen die in de 'sfeer' van de openbare orde liggen.
- Het verzorgen van de handhaving van de vergunningen die zij heeft verleend (dat zijn dus de bovengenoemde vergunningen).

#### *Awb-rakende taken:*

De sectie Juridische Zaken heeft veel te maken met de Awb. Bij de vergunningverlening die verband houdt met de APV is zij gebonden aan de termijnen en begrippen van de Awb<sup>73</sup>.

Ook bij de afhandeling van bezwaarschriften zijn de termijnen en de centrale begrippen van de Awb van toepassing.

Verder verzorgt de sectie Juridische Zaken de handhaving van de vergunningen die zij verleend heeft. Voor de algemene handhaving (handhaving middels bestuursdwang en dwangsom) is hoofdstuk vijf van de Awb van toepassing.

#### *Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche brengt ten aanzien van de behandeling van de bezwaarschriften en vergunningverlening geen veranderingen met zich mee.

Wel is de Vierde tranche van invloed op de handhaving middels de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Het betreft hier enkele aanvullingen.

De Vierde tranche zal een aantal gevolgen hebben voor deze sectie op het gebied van de handhaving. Zo moet zij erop bedacht zijn dat er ten aanzien van de last onder bestuursdwang de toepassingsbeschikking bijkomt en dat daar (een afwijkende) beslistermijn van vier weken voor geldt.

Ook moet deze sectie een kostenoverzicht maken, wat in combinatie met de invorderingsbeschikking vatbaar wordt voor bezwaar en beroep. Aanbevelenswaardig is dat deze sectie de acceptgiro bij het kostenoverzicht doet en zelf reageert op een mogelijk bezwaar. Zij heeft immers afspraken gemaakt omtrent de toepassing van de bestuursdwang. Zij heeft bijvoorbeeld afspraken gemaakt met bedrijven over de kosten voor de afbraak van een garage.

Ook bestaat nu de mogelijkheid om tegen een rechtspersoon een herstelsanctie op te leggen. Men moet in overweging nemen of en in welke gevallen men gebruik wilt maken van deze optie. Deze sectie kan nu bijvoorbeeld een last onder dwangsom opleggen aan een bedrijf dat een evenementenvergunning heeft gekregen en bijvoorbeeld een groot podium op de openbare straat neerzet, wat strijdig is met de vergunning.

---

<sup>73</sup> Zoals in het bestuursrecht gebruikelijk is geldt de Awb ook hier enkel als de bijzondere wetgeving geen 'eigen' procedure voorschrijft.

## 9.2. Afdeling publiekszaken

- Receptie/bodes\*
- WOZ/Belastingen
- Welzijn
- Bevolking \*
- Sociale Zaken\*

### 9.2.1. Sectie WOZ/Belastingen<sup>74</sup>

Met de sectie Woz/belastingen is een interview gehouden met dhr Meijers. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 7).

#### *Werkzaamheden*

Op de sectie WOZ/Belastingen zijn drie mensen werkzaam. De sectie WOZ/Belastingen verzorgt een (economische) waardering van het onroerende goed. Zo hangt zij bijvoorbeeld een waarde aan een woning. Aan de hand van die waarde is de eigenaar een belasting verschuldigd, de Onroerende Zaak Belasting (OZB).

Verder heft zij de andere gemeentelijke belastingen, dit zijn:

- Afvalstoffenheffing;
- Rioolbelasting;
- Toeristenbelasting;
- Hondenbelasting;
- Forensenbelasting.

#### *De Awb-rakende taken:*

De Awb-rakende taken zijn vrij beperkt voor deze sectie. Zij handelt voornamelijk op basis van de Invorderingswet 1990 en de Wet waardering Onroerende zaak (WOZ). De Awb is voor deze sectie van ondergeschikt belang. Deze is alleen van toepassing voor de centrale begrippen, zoals belanghebbende, bezwaar, etc.

#### *Heeft de Vierde tranche gevolgen voor deze sectie?*

De Vierde tranche zal geen directe gevolgen hebben voor de werkzaamheden van deze sectie.

Indirect zal zij wel gevolgen hebben<sup>75</sup>. Zij moet er rekening mee houden dat de vorderingen die zij heeft, geldschulden zijn die onder het regime van de Vierde tranche vallen. Op de beschikking die zij afgeeft, waarop uitgedrukt staat dat er een geldbedrag uitgekeerd moet worden is het verstandig dat deze sectie een aantal extra zaken op de beschikking vermeld, te weten:

- Betalingstermijn van zes weken;
- Betaling dient in euro te geschieden;
- Rekeningnummer waar de betaling op dient te geschieden;
- Te betalen bedrag.

De sectie Financiën kan dan een acceptgiro bijvoegen. Op deze wijze handelt de sectie WOZ/Belastingen het mogelijke bezwaar af, ook als er bezwaar wordt gemaakt tegen het bedrag (de invorderingsbeschikking). Deze sectie weet immers zelf waarom een bepaald bedrag geheven wordt. Zo blijft de sectie Financiën gevrijwaard van de behandeling van deze bezwaren ten aanzien van de hoogte van een bedrag. Op deze manier creëert men nimmer twee beschikkingen met termijnen voor bezwaarmogelijkheden die apart van elkaar verlopen.

---

<sup>74</sup> WOZ staat voor Wet waardering Onroerende Zaken

<sup>75</sup> Met indirect gevolgen wordt bedoeld, dat de sectie via een andere sectie wel gevolgen zal ondervinden van de Vierde tranche. Zo werken sommige secties samen met de sectie Financiën. Voor de sectie Financiën zijn er directe gevolgen. Dit kan betekenen dat voor de andere sectie de gevolgen via de sectie Financiën merkbaar zijn.

Immers indien de sectie WOZ/Belastingen eerst een beschikking verschaft waarin de waarde van een bepaald object uitgedrukt staat en de sectie Financiën een week later een beschikking stuurt, waarin de hoogte van de belasting staat vermeld en de betalingsverplichting, heeft men twee beschikkingen. De beschikkingen zouden dan door twee afdelingen behandeld worden en er lopen termijnen langs elkaar af.

Ook is op deze sectie de heffingsambtenaar werkzaam (deze is bevoegd een belastingaanslag vast te stellen). Dit is een geattribueerde bevoegdheid aan een ondergeschikte. (de leerplichtambtenaar is ondergeschikt aan het college van B&W). De afdeling betreffende de attributie aan ondergeschikten is hierop dus van toepassing, maar heeft geen gevolgen.

### 9.2.2. Sectie Welzijn

Op de sectie Welzijn is een interview gehouden dhr. Schellekens. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 8)

#### *Werkzaamheden*

De sectie welzijn houdt zich voornamelijk bezig met de maatschappelijke aangelegenheden binnen de gemeente. Zij treedt voornamelijk op als mediator tussen verschillende partijen. Een voorbeeld hiervan is de buurt die kampt met overlast van hangjongeren. De sectie Welzijn probeert beide partijen tevreden te stellen, door bijvoorbeeld een jeugdhonk aan de jongeren beschikbaar te stellen, op een plek waar buurtbewoners er geen last van hebben. Verder verzorgt zij de algehele subsidieverlening. Deze sectie creëert dus geldschulden voor de gemeente. Zij verleent een subsidie middels een beschikking<sup>76</sup> en Financiën draagt zorg voor de betaling van het afgesproken bedrag. De geldschulden die deze sectie creëert vallen onder het bereik van de Vierde tranche.

#### *Awb-rakende taken:*

De sectie welzijn heeft voornamelijk te maken met titel 4.2 van de Awb (Subsidies). De sectie Welzijn keert zelf geen subsidies uit, maar stelt ze enkel vast middels een beschikking.

#### *Gevolgen Vierde tranche:*

De gevolgen voor deze sectie door de Vierde tranche zijn minimaal. Bij subsidieverleningen kon zij al middels een beschikking een voorschot op de te ontvangen subsidie verlenen. De voorschotregeling is nu opgenomen in de Vierde tranche.<sup>77</sup> Ook mag zij daar een afwijkende betalingstermijn voor vaststellen.

Verder heeft de Vierde tranche indirecte gevolgen voor deze sectie. De sectie Welzijn moet bij de vaststellingsbeschikking<sup>78</sup> (de beschikking waar de hoogte van de subsidie wordt bepaald) enkele toevoegingen doen.

- De betalingstermijn van zes weken, waarbinnen het bedrag op rekening van de subsidieontvanger moet zijn bijgeschreven (tenzij de subsidieverlening niet op een wettelijk voorschrift berust of indien er geen beschikking tot subsidieverlening is vastgesteld kan een afwijkende betalingstermijn worden vastgesteld<sup>79</sup>).
- De hoogte van het te betalen bedrag door de gemeente.

Ook is er op deze sectie een leerplichtambtenaar werkzaam. De bevoegdheid van een leerplichtambtenaar is een geattribueerde bevoegdheid aan een ondergeschikte<sup>80</sup> (de leerplichtambtenaar is ondergeschikt aan het college van B&W). De afdeling betreffende de attributie aan ondergeschikten is hierop dus van toepassing, maar zal geen gevolgen hebben.

---

<sup>76</sup> Art. 4:29 Awb.

<sup>77</sup> Art. 4.4.1.11 Awb

<sup>78</sup> Art. 4:42 Awb.

<sup>79</sup> Art. 4:52 Awb

<sup>80</sup> Art. 16 Leerplichtwet

### **9.3. Afdeling Ruimtelijk beheer**

- Sectie Binnendienst;
- Sectie Buitendienst\*.

#### **9.3.1. Sectie Binnendienst**

Op de sectie Binnendienst is een interview gehouden met dhr. Van de Ven. Dit interview is toegevoegd als Bijlage (Bijlage 9).

Deze sectie telt 13 mensen en houdt zich voornamelijk bezig met de openbare ruimte. De sectie is onderverdeeld in vier clusters, namelijk:

- Cluster: Riolering en groen;
- Cluster: Afval;
- Cluster: Verkeer (civiele techniek);
- Cluster: Bouwbeheer.

Men verricht hier voornamelijk de volgende werkzaamheden:

- Aanleg en onderhoud van wegen;
- Beheer van gemeentelijke gebouwen;
- Beheer van de rioleringen en wegen;
- Inkoop van spullen ter onderhoud van rioleringen;
- Inkoop van producten voor het aanleggen en onderhouden van de groenvoorzieningen en wegen;
- Aanpakken illegale (afval)dumpingen;
- Verlenen en kapvergunningen en inritvergunningen.

#### ***Awb-rakende taken***

Enkel voor de verlening van de kapvergunningen en de inritvergunningen is de Awb van toepassing op deze sectie. Zo is zij wel gebonden aan de termijnen en centrale begrippen van de Vierde tranche.

Ook zijn er geen indirecte gevolgen voor deze sectie, want de geïnde geldbedragen voor de vergunningen, zijn vergoedingen voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Deze zijn uitgesloten in de van de Vierde tranche.

#### ***Gevolgen Vierde tranche:***

De Vierde tranche verandert niets voor deze sectie, aangezien zij geen vorderingen incasseert of uitbetaalt. Ook wordt er geen bestuursrechtelijke handhaving uitgevoerd ten aanzien van de niet naleving van de verleende vergunningen. De Vierde tranche zal derhalve niet van invloed zijn op deze sectie.

### **9.4. Afdeling Ruimtelijke ontwikkeling**

- Milieu;
- Bouw- en Woningtoezicht;
- Kwaliteit en Zorg;
- Frontoffice;
- Ruimtelijke ordening en Grondbedrijf.

#### **9.4.1. Sectie Milieu**

Op de sectie Milieu is een interview gehouden met mevr. Van Hoogstraten. Dit interview is toegevoegd als Bijlage (Bijlage 10).

Op deze sectie zijn vier mensen werkzaam. Drie mensen verrichten in gemeentehuis 'het bureauwerk' en een persoon werkt als milieuwachter (voert toezicht uit). Het gehele traject van de milieuvergunningverlening wordt hier geregeld. Er zijn veel agrarische bedrijven in deze gemeente, dus de milieuvergunningen liggen bijna allemaal in de agrarische sferen.

De milieuwachter zorgt tegelijkertijd voor de constatering van de overtredingen van de vergunningen en rapporteert hierbij aan de sectie Kwaliteit en Zorg die op haar beurt weer beoordeelt of zij verdere actie tegen een persoon of bedrijf neemt dat niet volgens de regels handelt.

*Awb-rakende taken:*

Ook voor deze sectie zijn de centrale begrippen als besluit en belanghebbende van toepassing. Verder handelt zij voornamelijk op basis van specifieke milieuwetgeving.

*Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche zal geen gevolgen hebben voor deze sectie. Wel kan de wet Dwangsom bij niet tijdig beslissen een 'probleem worden voor deze sectie. De sectie heeft te kennen gegeven dat regelmatig termijnen worden overschreden en dat niet beslissen leidt tot een fictieve weigering. De Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen kan voor deze sectie problematisch worden. Deze wet zegt immers dat er een besluit of reactie van het bestuursorgaan moet komen.

De Vierde tranche zal geen gevolgen hebben voor deze sectie.

**9.4.2. Sectie Bouw- en woningtoezicht (BWT)**

Met deze sectie is een interview gehouden met dhr. Verhoeven. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 11)

*Werkzaamheden*

Op de sectie BWT zijn vier mensen werkzaam. Ook hoort er een BWT- controleur te zijn die na een vergunningverlening ter plaatse controleert of de voorschriften van de vergunning wel worden nageleefd, deze is momenteel niet werkzaam.

De sectie BWT is voornamelijk bezig met de verlening van de bouw- en sloopvergunningen. Zij voert de welstandstoets en de bestemmingsplan toets uit.. Ook vindt er een (minder actieve) controle plaats binnen de gemeente om te bezien of de vergunningvoorschriften worden nageleefd. Is dit niet het geval dan licht men de sectie Kwaliteit en Zorg, zodat zij handhaven kunnen optreden, middels een (last onder) bestuursdwang en een (last onder) dwangsom.

*Awb-rakende taken:*

Deze sectie handelt zelf voornamelijk op basis van de Woningwet. De Awb is van ondergeschikt belang en is vooral van toepassing op de centrale begrippen.

*Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche zal geen gevolgen hebben voor deze sectie. Het bedrag dat mensen aan deze sectie verschuldigd zijn, zijn gelden voor het in behandeling nemen van een aanvraag, de vorderingen zijn uitgesloten van de Vierde tranche. Er verandert niets voor deze sectie.

**9.4.3. Sectie Kwaliteit en Zorg**

Met de sectie Kwaliteit en Zorg is een interview gehouden met dhr. Martens. Het interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 12)

*Werkzaamheden:*

De sectie Kwaliteit en Zorg houdt zich voornamelijk bezig met de handhaving voor de secties Bouw- en Woningtoezicht en de sectie Milieu. Deze twee secties verlenen vergunningen en controleren of de vergunningvoorschriften worden nageleefd. Is dat niet het geval dan lichten

zij de sectie Kwaliteit en Zorg in en deze besluit al dan niet tot het overgaan van het toepassen van een (last onder) bestuursdwang en/of een (last onder) dwangsom<sup>81</sup>. De bezwaren die komen op de aanschrijving van de (last onder) bestuursdwang en/of de (last onder) dwangsom behandelt deze sectie ook volledig af.

*De Awb-rakende taken:*

Voor de sectie Kwaliteit en Zorg zijn voornamelijk de centrale begrippen relevant en de bepalingen betreffende het bezwaar en beroep.

Voor de handhaving gebruikt de sectie Kwaliteit en Zorg gebruikt voornamelijk hoofdstuk 5 van de Awb (Handhaving).

*Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche zal een aantal gevolgen hebben voor deze sectie op het gebied van de handhaving. Zo moet zij erop bedacht zijn dat er ten aanzien van de last onder bestuursdwang de toepassingsbeschikking bijkomt en dat daar (een afwijkende) beslistermijn van vier weken voor geldt.

Ook moet deze sectie een kostenoverzicht maken, wat in combinatie met de invorderingsbeschikking vatbaar wordt voor bezwaar en beroep. Aanbevelenswaardig is dat deze sectie de acceptgiro bij het kostenoverzicht doet en zelf reageert op een mogelijk bezwaar. Zij heeft immers afspraken gemaakt omtrent de toepassing van de bestuursdwang. Zij heeft bijvoorbeeld afspraken gemaakt met bedrijven over de kosten voor de afbraak van een garage.

Ook bestaat nu de mogelijkheid om tegen een rechtspersoon een herstelsanctie op te leggen. Men moet in overweging nemen of en in welke gevallen men gebruik wilt maken van deze optie. Deze sectie kan nu bijvoorbeeld een last onder dwangsom opleggen aan een bedrijf dat een ruimte verhuurt voor bewoning, terwijl er helemaal geen bestemming wonen aan de ruimte is gegeven.

#### **9.4.4. Sectie Frontoffice**

Met de sectie Frontoffice is een interview gehouden met mevrouw De Beer. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 13)

De sectie Frontoffice verzorgt met name administratieve werkzaamheden voor BWT en Milieu. Het gaat hier met name om het beantwoorden van vragen van burgers. Zij geeft informatie omtrent Bestemmingsplannen en bouwprojecten. Ook licht zij mensen welke vergunning(en) men voor een bepaald project nodig heeft.

Verder neemt deze sectie (sinds kort) besluiten met betrekking tot adresaanduidingen. Bezwaar op een dergelijk besluit komt zelden voor.

*Awb-rakende taken:*

Er worden besluiten gemaakt met betrekking tot huisnummeraanduidingen. Hierop zijn de centrale begrippen van de Awb van toepassing en de bepalingen over het bezwaar en beroep.

*Gevolgen Vierde tranche:*

De vierde tranche zal geen gevolgen hebben voor deze sectie.

#### **9.4.5. Ruimtelijke Ordening en Grondbedrijf**

Met de sectie Ruimtelijke ordening en grondbedrijf is een interview gehouden met dhr. Leeuw. Dit interview is bijgevoegd als bijlage (Bijlage 14)

---

<sup>81</sup> Het opleggen van twee herstelsancties tegelijkertijd is verboden. Het opleggen van de herstelsancties na elkaar mag wel.

### *Werkzaamheden*

De sectie Ruimtelijke Ordening houdt zich voornamelijk bezig met de 'grotere ruimtelijke projecten', de projectbesluiten. Deze sectie maakt het bestemmingsplan en bekijkt -als dat nodig is- in hoeverre er plek is voor projecten die eigenlijk niet binnen een bestemmingsplan vallen. Zij verleent daarbij dan ook geregeld een vrijstelling.

Als er bijvoorbeeld een bouwvergunning aangevraagd wordt en deze past niet in het bestemmingsplan, dan gaat de aanvraag naar deze sectie en kijkt zij in hoeverre er toch iets in het bestemmingplan gepast kan worden. Ook geeft zij aanlegvergunningen af.

Het Grondbedrijf houdt zich bezig met de privaatrechtelijke aangelegenheden, dit zijn zoal:

- Aankoop en verkoop van stukken grond;
- Verpachting van grond;
- Verhuur van gemeentelijke bezittingen (zoals gebouwen).

### *Awb-rakende taken:*

Deze sectie geeft aanlegvergunningen af en op de vergunningverlening is de Awb van toepassing. De werkzaamheden die Grondbedrijf verricht zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen. De schulden die voortvloeien uit de overeenkomsten vallen dan ook niet onder de Vierde tranche.

### *Gevolgen Vierde tranche:*

De Vierde tranche zal geen gevolgen hebben voor deze sectie.

## **9.5. Resumé**

Voor een aantal secties heeft de Vierde tranche directe dan wel indirecte gevolgen en een aantal secties zal geen gevolgen ondervinden van de Vierde tranche. De secties die directe gevolgen ondervinden van de Vierde tranche zijn:

- Financiën;
- Juridische Zaken;
- Kwaliteit en Zorg.

De gevolgen voor de sectie Financiën zullen in H 10 besproken worden, omdat deze omvangrijk zullen zijn.

De sectie Juridische Zaken en de sectie Kwaliteit en Zorg krijgen te maken met een aantal wijzigingen op het gebied van handhaving. Zo komt er de toepassingsbeschikking bij. De secties Juridische Zaken en Kwaliteit en Zorg moeten deze in gebruik gaan nemen.

Ook de regeling van de geldschulden heeft gevolgen voor deze secties. Zo wordt de kostenvaststelling van de uitvoering van de last onder bestuursdwang vatbaar voor bezwaar en beroep, door de invorderingsbeschikking. De beste oplossing is dat de acceptgiro van de sectie Financiën bij de kostenvaststelling van de desbetreffende sectie wordt gevoegd en dat de sectie dan zelf reageert op een mogelijk bezwaar op de kosten van de toepassing van de last onder bestuursdwang. De secties die de herstelsancties hebben opgelegd kunnen immers het beste de kosten verklaren die zij in rekening wil brengen. De sectie Financiën heeft enkel weet van de hoogte van het bedrag.

Ook kunnen de twee secties sancties opleggen jegens een rechtspersoon. Dit kan in een aantal gevallen wenselijk zijn, zoals bij de verhuur van woningen door een rechtspersoon. De secties moeten bezien of en in welke gevallen dit wenselijk is.

De secties die indirecte gevolgen ondervinden van de Vierde tranche zijn:

- WOZ/Belastingen;
- Welzijn.

De geldschulden die de sectie WOZ/Belastingen creëert, zijn schulden die onder het regime van de Vierde tranche vallen. De sectie Financiën kan het beste de acceptgiro bij de besluiten tot invordering voegen. Zo kan een sectie WOZ/Belastingen een mogelijk bezwaar zelf afhandelen. Zij weet immers zelf het beste waarom een bepaald bedrag geïnd wordt. Zij moet daarvoor een aantal extra vermeldingen op haar beschikking doen, namelijk:

- Betalingstermijn van zes weken;
- Betaling dient in euro te geschieden;
- Rekeningnummer waar de betaling op dient te geschieden;
- Te betalen bedrag.

Ook moet zij erop letten dat zij de acceptgiro van Financiën bij de beschikking voegt. Er kunnen dan niet onverhoopt twee beschikkingsmomenten ontstaan.

De sectie Welzijn is vaak geldbedragen schuldig, wegens de uitkering van de subsidie. De geldschulden die zij op deze wijze creëert vallen onder het bereik van de Vierde tranche. Op de beschikking waarin zij een subsidie vaststelt, moet zij een in plaats van de vermelding dat er binnen vier weken betaald wordt, opnemen dat er binnen zes weken betaald wordt.

Voor wat betreft de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig besluiten geldt dat de sectie Post en archief de (vormloze) ingebrekestelling herkent en deze met de nodige spoed op de sectie overhandigt, waar deze moet zijn.

Ten aanzien van regeling die de Vierde tranche heeft opgenomen over de attributie zijn er een aantal secties, waar een functie is, die geattribueerd is. Dit zijn de volgende secties en functies:

- WOZ/Belastingen: De heffingsambtenaar;
- Financiën: De invorderingsambtenaar;
- Welzijn: De leerplichtambtenaar.

Echter zal de regeling geen invloed hebben op de werkzaamheden van deze secties of bij de uitoefening van deze functies.

## Hoofdstuk 10: Sectie Financiën

---

*In dit hoofdstuk wordt uitgebreid de sectie Financiën besproken. Aangezien het bij de afdeling betreffende de geldschulden van de Vierde tranche gaat om veranderingen en niet om aanvullingen (zoals bij de handhaving het geval is), wordt er eerst in kaart gebracht hoe de procedures verlopen in de huidige situatie. Vervolgens wordt gezien hoe de procedures in de nieuwe situatie gaan lopen (en welke aanpassingen men dus moet verrichten).*

*Door de grote verscheidenheid van onderwerpen die binnen dit hoofdstuk besproken worden, is er voor gekozen om het hoofdstuk op te delen in vijf delen (A t/m E). In de vijf delen wordt het navolgende besproken:*

- *A: Een kennisschets van de sectie Financiën;*
- *B: Een opsomming van de vorderingen en betalingen die de sectie Financiën doet (en mogelijk in de toekomst gaat doen). In deze opsomming is tevens opgenomen welke vorderingen en betalingen na de invoering van Vierde tranche onder de Vierde tranche vallen (in de tekst zal een aantal malen naar deze opsomming verwezen worden).*
- *C: De procedures in de huidige situatie.*
- *D: De procedures na de invoering van de Vierde tranche.*
- *E: Uiteindelijk zal worden afgesloten met een korte opsomming van de belangrijkste zaken onder het kopje 'Resumé'.*

### **A. Kennisniveau sectie Financiën**

Uit het interview dat is gehouden met Financiën (Bijlage 5) blijkt het volgende: Het huidige kennisniveau van Financiën voor wat betreft het bestuurs(proces)recht is (te) gering. Van de bestuursrechtelijke termen en de juridische mogelijkheden en eisen die de Awb voorschrijft, heeft zij weinig weet. De vraag is dan ook in hoeverre Financiën de bestuursrechtelijke aspecten zelf kan afhandelen. Er zijn geen juridisch onderlegde mensen werkzaam op de sectie.

Zo moet Financiën op de hoogte raken van de bestuursrechtelijke termen, met als voorbeeld aanvraag, belanghebbende, schorsende werking enzovoorts en bovenal de wettelijke termijnen. Ook moet men op de hoogte zijn van wanneer iets tot een beschikkingsmoment leidt en wanneer niet en welke procedure men moet hanteren. Men moet beschikkingen leren maken en er moet een duidelijke en goede termijnbewaking komen.

### **B. De vorderingen en betalingen van de gemeente Haaren**

Financiën draagt zorg voor de invordering van de navolgende privaatrechtelijke vorderingen (Na de invoering van de Vierde tranche zullen deze vorderingen niet onder de Vierde tranche vallen, omdat dit geen bestuursrechtelijke vorderingen zijn):

- Schadevergoedingen, uit bijvoorbeeld Onrechtmatige daad;
- Ten onrechte uitgekeerde bedragen (onverschuldigde betaling);
- Inningen die voortvloeien uit koop-, huur- en pachtovereenkomsten;

Financiën draagt zorg voor de invordering van de navolgende bestuursrechtelijke vorderingen die na de invoering van de Vierde tranche niet onder deze afdeling vallen:

- Legesheffingen; (deze zijn uitgezonderd in art. 4.4.1.1 lid 2 Awb)
- Betalingsverplichtingen die voortvloeien uit een administratiefrechtelijke uitspraak (deze zijn uitgezonderd in art. 4.4.1.1 lid 3 Awb)

Financiën draagt zorg voor de invordering van de navolgende bestuursrechtelijke invorderingen die na de invoering van de Vierde tranche wel onder de afdeling zullen vallen:

- Belastingen (rioolheffingen, OZB e.d.);
- Dwangsommen;
- Kosten van de bestuursdwang;
- Marktgelden.

Inning van bestuursrechtelijke gelden die nu nog niet plaatsvinden, maar die binnen aanzienlijke termijn geïntroduceerd zullen worden bij de gemeente Haaren en die ook onder de Vierde tranche zullen vallen:

- Retributiegelden (heffing voor het gebruik van een bepaald gemeentelijk voorwerp of dienst).

Inning van bestuursrechtelijke gelden die mogelijk in de toekomst bij de gemeente Haaren geïntroduceerd worden en ook onder de Vierde tranche zullen vallen:

- Precariorechten (een vergoeding voor het gebruik van openbare gemeentegrond);
- Bestuurlijke boeten.

Ook kunnen er vorderingen op de gemeente Haaren rusten of op een bestuursorgaan binnen de gemeentelijke organisatie. Voor de uitkering van deze gelden draagt Financiën uiteraard zorg. Het betreft hier de volgende privaatrechtelijke uitkeringen, die niet onder de Vierde tranche vallen:

- Schadevergoedingen, uit bijvoorbeeld Onrechtmatige daad;
- Ten onrechte betaalde bedragen (onverschuldigde betaling);
- Vorderingen die voortvloeien uit koop-, huur en pachtovereenkomsten;

Financiën draagt zorg voor de volgende bestuursrechtelijke betalingen, die niet onder de Vierde tranche vallen.

- Betalingsverplichtingen die voortvloeien uit een administratiefrechtelijke uitspraak, bijvoorbeeld een gerechtelijke dwangsom (deze zijn uitgezonderd in art. 4.4.1.1 lid 3 Awb)

Financiën draagt zorg voor de betaling van de volgende bestuursrechtelijke geldschulden, die wel onder de Vierde tranche vallen.

- Tegemoetkoming Leerlingenvervoer;
- Zuivere en onzuivere schadevergoedingen;
- Planschades;
- kwijschelding (deze worden niet uitgekeerd, maar verrekend);
- Subsidies uitkeren.

De invorderingen alsook de uitkeringen die moeten worden voldaan op basis van sociale wetgeving zijn in zijn geheel uitbesteed aan de gemeente Boxtel. De gemeente Haaren geeft daarmee geen besluiten ten aanzien van sociale wetgeving, zo wordt zij dus ook niet geconfronteerd met uitkeringen dan wel invorderingen op grond van één van deze (bijzondere) wetten.

De enige geldelijke invordering die de gemeente Haaren verricht op basis van een bijzondere bestuursrechtelijke wet, met eigen invorderingsregelingen, zijn de belastingvorderingen. Zij vordert deze in op basis van de Invorderingswet 1990.

### **C. Huidige situatie: Voor de invoering van de Vierde tranche**

#### ***Inning van belastingschulden: Invorderingswet 1990***

De sectie WOZ/Belastingen vaardigt een belastingaanslag uit en Financiën draagt zorg voor de invordering van deze belastinggelden.

De sectie WOZ/Belastingen zorgt er voor dat een acceptgiro bij de belastingaanslag wordt gevoegd. Zo gaan de feitelijke aanslag en het verzoek tot betaling gezamenlijk (in één envelop) naar de betalingsplichtige. Zij geeft vervolgens in een overzicht aan welke invorderingen Financiën moet innen.

De invordering (de acceptgiro) is niet vatbaar voor bezwaar, maar de aanslag wel. Daarmee wordt enkel de sectie die de belastingaanslag uitvaardigt (i.c. de sectie WOZ/ Belastingen) geconfronteerd met de bezwaren en blijft Financiën gevrijwaard ten aanzien van bezwaren van de invordering.

Het bezwaar dat de burger instelt, brengt geen schorsende werking met zich mee. Het gevolg daarvan is dat er geen langere termijn gaat gelden voor de voldoening van de belastingsschuld. In een enkel geval wordt er intern wel schorsende werking toegekend aan een bezwaar. Daar is sprake van indien de het bezwaar kennelijk gegrond is. Dat is geval indien de bijvoorbeeld de Onroerend-zaak Belasting van toepassing is op een andere woning dan waarin degene leeft die de aanslag ontvangen heeft. Er hoeft wat dat betreft minimale communicatie en afstemming tussen de secties plaats te vinden.

Zou het bezwaarschrift niet kennelijk gegrond zijn, dan gaat het invorderingstraject verder. Mocht de belastingplichtige het te betalen bedrag niet kunnen voldoen, dan zou men een aanvraag tot Financiën kunnen richten, met het verzoek om uitstel van betaling

Heeft Financiën na twee maanden (de huidige termijn) geen betaling ontvangen, dan verstuurt zij een aanmaning naar de belastingplichtige ingevolge de Invorderingswet. Hierin stelt zij een aanvullende termijn van tien dagen (de termijn die geldt voor de invoering van de Vierde tranche). Ontvangt zij dan nog geen betaling, dan gaat zij over tot het maken van een dwangbevel. De verdere procedure besteedt zij uit aan een extern bureau. De invordering stopt hier voor Financiën.

#### ***Uitstel van betaling van belastingschulden: Invorderingswet 1990***

Zoals al aangegeven, valt de inning van de belastingschulden (voor een deel) onder de Invorderingswet 1990. Deze wetgeving regelt een eigen invordering van schulden en stelt haar eigen termijnen.

De Invorderingswet schrijft dwingend voor dat een verlening van uitstel van betaling middels beschikking dient te gebeuren. Zo kan het overheidsorgaan nog bepaalde voorwaarden stellen aan de verlening van het uitstel van betaling<sup>82</sup>. Uit het interview blijkt dat Financiën zelf deze aanvragen behandelt. Zo wijst zij het uitstel af of verleent dit middels een (vormvrije) brief.

Uit de Invorderingswet blijkt dat deze berichtgeving een beschikking is, die op haar beurt ook openstaat voor bezwaar en beroep. Ook zijn hier de algemene vormvoorschriften van de Awb op van toepassing. Dit betekent dat Financiën al gedurende enige tijd zelf beschikkingen af zou moeten geven. De berichtgevingen die zij nu verstrekt, voldoen niet aan de wettelijke eisen.

---

<sup>82</sup> Art. 25 lid 1 Invorderingswet 1990.

### *Verrekenen: Invorderingswet 1990*

Financiën verrekenen al enige tijd belastingschulden met elkaar. De Invorderingswet staat een verrekening van belastingschulden ook toe. Ook komt het voor dat zij, in samenspraak met de burger, tot verrekening overgaat ten aanzien van ongelijksoortige geldschulden.

De Invorderingswet staat een verrekening voor het overheidsorgaan toe, terwijl het BW<sup>83</sup> een algemene verrekening van schulden toestaat. In beginsel laat de Invorderingswet dit niet toe, daar zij enkel spreekt van 'belastingen en heffingen' en zij stelt de afdeling van het BW betreffende de verrekening buiten toepassing. De vraag is dus of een dergelijke verrekening plaats kan vinden. De burger wordt bij een verrekening schriftelijk dan wel telefonisch bericht en om instemming gevraagd. Indien de verrekening met toestemming van de schuldenaar geschiedt, lijkt daar niet veel op tegen te zijn.

### *Inning van privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geldschulden door de gemeente*

In het huidige recht vallen alle geldschulden die niet onder een bijzondere wetgeving vallen onder het regime van het privaatrecht. Het privaatrecht mag onder deze omstandigheden gezien worden als een 'lex generalis' ten aanzien van de bestuursrechtelijke geldschulden. Als er geen bijzondere wet is, regelt het privaatrecht –om de lacune te regelen– de invorderingsprocedure.

Nu worden de schulden die bijvoorbeeld voortvloeien uit een overeenkomst en de schulden die voortvloeien uit bestuursrechtelijke wetten bij elkaar gevoegd en worden daarop de Burgerlijke rechtsregels toegepast.<sup>84</sup>

Voor de betaling van de geldschulden wordt er een termijn van 30 dagen verleend door de gemeente. Invorderingen en brieven die worden verstuurd, zijn geen beschikkingen en daarmee ook niet vatbaar voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Nu stuurt Financiën, twee- tot driemaal een aanmaning, in het privaatrecht noemt men deze officieel een ingebrekestelling, waarin een redelijke termijn gesteld dient te worden. Wat die redelijke termijn is, is afhankelijk van de aard van de vordering. Bij de betaling van een factuur, vindt doorgaans een termijnstelling van 14 dagen plaats. Wettelijk gezien is het dus niet nodig om twee- tot driemaal een aanmaning te sturen, één zou voldoende zijn.

### *Bezwaren tegen de invordering van de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geldschulden*

Betwist men vorderingen, dan kan men zich daarvoor wenden tot de burgerlijke rechter. Zo spelen er soms procedures met betrekking tot executiegeschillen of men gaat in verzet tegen een dwangbevel.

Dergelijke procedures zijn voor Financiën niet in de huidige situatie minder relevant, gezien het feit dat zij dit traject uitbesteedt aan een deurwaarderskantoor, aangezien zij niet de kennis bezit om dergelijke procedures zelf af te handelen.

### *Uitstel van betaling*

Ook kan om een uitstel van betaling verzocht worden bij Financiën, wat er op neer komt dat men een langere termijn gunt voor de betaling of dat men het verzoek afwijst. Dergelijke 'besluiten' zijn, in tegenstelling tot de verleningen van uitstel van betaling op grond van de Invorderingswet, geen beschikkingen. Zij zijn immers uitgegeven op grond van het privaatrecht. Deze berichtgevingen kunnen in de huidige situatie dus wel verstrekt worden in een (vormvrije) brief, zoals Financiën dat nu doet.

<sup>83</sup> Afdeling 12, titel 1 van Boek 6 BW.

<sup>84</sup> 6:27-6:51 en 6:111-6:137 BW.

### *Inning van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom*

Voor de inning van de geldschulden die voortvloeien uit de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom hanteert de sectie Financiën een betalingstermijn van acht dagen (de overtreder krijgt acht dagen de tijd om over te gaan tot betaling). Dit is niet gebaseerd op een wettelijke termijn en kan vrij kort zijn. Na circa vijftien dagen gaat men over tot aanmanen en daarna wordt het dossier doorgestuurd naar een deurwaarder, die een dwangbevel uitvaardigt.

### **D: De nieuwe situatie, na de invoering van de Vierde tranche**

Wat verandert er voor Financiën:

#### *Privaatrechtelijke schulden*

Ten aanzien van de inning van de schulden die voortvloeien uit het privaatrecht verandert er niets en hoeft Financiën de handelswijzen, zoals zij die nu heeft, niet te wijzigen.

#### *Inning van belastingschulden*

De belastingschulden int de sectie Financiën op basis van de belastingverordeningen. Hier worden ruime betaaltermijnen aangehouden (tussen de twee en zes maanden). Dit zijn vorderingen die onder de Vierde tranche vallen. De betalingstermijn kan de gemeente in stand laten, zolang de betalingstermijnen maar niet onder de zes weken komen.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor het verlenen van uitstel van betaling vindt er geen wijziging plaats. Dit betekent dus wel dat Financiën haar huidige handelwijze ten aanzien van de verlening van uitstel van betaling per directe ingang in overeenstemming dient te brengen met de Invorderingswet 1990 en de algemene eisen van de Awb in acht neemt bij het verlenen van een beschikking.

#### *Bestuursrechtelijke geldschulden aan de Gemeente Haaren*

De geldschulden die gaan voortvloeien uit een bestuursrechtelijk wettelijk voorschrift of uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep vallen onder de Vierde tranche. Dit betekent dat Financiën een aantal beschikkingsmomenten gaat krijgen en een aantal termijnstellingen die zij hanteert moet wijzigen (de vorderingen die onder de Vierde tranche (gaan) vallen, staan opgesomd aan het begin van dit hoofdstuk).

#### *Beschikkingsmomenten in de nieuwe situatie:*

Een bestuursrechtelijk traject brengt een aantal beschikkingsmomenten met zich mee. Het traject van de bestuursrechtelijke invordering begint met het afgeven van een besluit waaruit de betalingsverplichting voortvloeit of er wordt een beschikking afgegeven, waaruit blijkt dat er een betalingsverplichting op grond van een wettelijk voorschrift op de burger rust. Deze beschikking wordt in alle gevallen door de betreffende sectie zelf afgegeven. Vervolgens komt Financiën in beeld. Zij moet ervoor zorgen dat het geld naar de gemeente komt. Na de invoering van de Vierde tranche gaat Financiën een aantal beschikkingen afgeven, te weten:

1. De invorderingsbeschikking;
2. de beschikking tot het verlenen van uitstel van betaling;
3. de beschikking betreffende de heffing van de wettelijke rente.

#### *1. Invorderingsbeschikking*

Er moet voor de inning van de vordering worden zorg gedragen. Financiën zorgt voor het schrijven, waarin een betalingstermijn wordt gesteld en waarbij een acceptgiro gevoegd wordt. Tevens vermeldt de beschikking waarop de betalingsplicht berust. Deze kennisgeving wordt gezien als de invorderingsbeschikking. Tegen dit eerste besluit staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Dit beschikkingsmoment kan 'weggehouden' worden bij Financiën. Uit gemak voor de burger laat Financiën haar acceptgiro samen met het besluit waar de schuld uit voort vloeit versturen. Dit 'gemak'

voor de burger, krijgt nu een juridische inhoud. Indien Financiën niet de invorderingsbeschikking samen met het besluit verstuurt, kan er een bezwaartermijn lopen die niet gelijk is aan de bezwaartermijn van de voorgaande beschikking. Indien Financiën de invorderingsbeschikking bij de beschikking voegt dan is men het risico van twee beschikkingsmomenten uit de weg en blijft Financiën gevrijwaard van de behandeling van dit bezwaar (het bezwaar komt dan automatisch terecht bij de sectie die het besluit heeft afgegeven waar de betalingsverplichting uit voort vloeit. Het strekt dan ook tot aanbeveling dat de sectie die een besluit aan de burger richt, het bezwaar op de invorderingsbeschikking gaat behandelen. De sectie zelf weet immers zelf het beste wat de status is van haar oorspronkelijke besluit (zij weet waarom een bepaald bedrag geheven wordt). Dit kan men bewerkstelligen door in de beschikking waaruit de betalingsverplichting voortvloeit de volgende extra mededelingen te doen:

- De betalingstermijn van zes weken;
- het te betalen bedrag;
- De vermelding dat betaling in euro's dient te geschieden.
- Bedrag wordt giraal voldaan

Men dient er dan wel voor zorg te dragen dat de betaalgegevens zijn toegevoegd. Zo kan een bezwaarschrift dan rechtstreeks bij de desbetreffende sectie terecht komen. Het bezwaar heeft geen schorsende werking, dus Financiën kan de invorderingsprocedure voortzetten.

Een andere mogelijkheid is dat een sectie aan de burger enkel een berichtgeving stuurt dat er een aanslag komt, zonder dat zij een bedrag en termijn vermeldt. Dit zal men dan niet als beschikking kunnen kwalificeren, aangezien het geen rechtsgevolg heeft.

Financiën kan dan een gespecificeerde rekening sturen met de betalingstermijn en bezwaarclausule. Het nadeel hiervan is dat een (mogelijk) bezwaar dan ook direct bij Financiën uit zal komen.

Een voordeel is dat de betekeningbevoegdheden wel duidelijk(er) zullen zijn. Doorgaans is het college bevoegd voor het afgeven van een vergunning, terwijl de heffingsambtenaar bevoegd is tot het uitschrijven van de betalingsverplichting.

## **2. *De beschikking inzake het verlenen van uitstel van betaling***

De beslissing inzake de aanvraag tot het verlenen van een uitstel van betaling wordt bij beschikking verleend. Deze beschikking staat heeft weinig verband met het oorspronkelijke besluit en betreft enkel de financiële aangelegenheid (indien men de beslissing op deze aanvraag betwist, zegt dat niets over de beschikking waar de betalingsverplichting in staat). Deze aanvraag dient dan ook door Financiën behandeld te worden. De sectie kan zowel voor de verlening als voor de afwijzing van het uitstel van betaling van de Awb, als voor het uitstel van betaling inzake de Invorderingswet hetzelfde beschikkingsmodel (gaan) gebruiken. Indien er een uitstel van betaling is verleend mag men niet invorderen of aanmanen.

Een probleem is dat er bij afwijzing van een uitstel van betaling al snel bezwaar wordt gemaakt en dat men daar tevens een voorlopige voorzieningenprocedure tegen kan richten. Dergelijke procedures voert elke sectie voor zichzelf. Financiën moet dit in de toekomst ook voor zichzelf ten uitvoer gaan brengen. Hier zal dus ook voldoende scholing voor gevolgd moeten worden.

### 3. *De beschikking betreffende de heffing van de wettelijke rente*

De beschikking betreffende wettelijke rente is eveneens een aangelegenheid, die alleen Financiën aan kan gaan. De betwisting van deze beschikking leidt niet automatisch tot het in twijfel trekken van de beschikking waar de betalingsverplichting uit voortvloeit.

Financiën heft deze in de huidige situatie niet, wellicht dat dit besluit in heroverweging genomen kan worden. De wettelijke rente kan fungeren als een preventief middel, een waarschuwing, waardoor het mogelijk is dat het versturen van de aanmaningen terugloopt. Zo komt er wel een extra bezwaarmogelijkheid bij, maar zo kan dit ook wellicht teruglopen tot het aantal zaken dat men moet uitbesteden.

#### *Aanmaning*

Indien de burger niet voor de betaling heeft zorg gedragen, dan mag Financiën een aanmaning versturen. Dit is wel een vereiste om middels een dwangbevel de schuld bij de burger te innen. Deze aanmaning heeft niet de functie om het verzuim vast te stellen. Dit gebeurt al van rechtswege. In deze aanmaning moet nogmaals een betalingstermijn gegund worden van twee weken. Deze actie voert Financiën nu ook al uit. Deze verplichting staat nu wel in de Awb vermeld, maar de aanmaning zal niet vatbaar zijn voor bezwaar en zo verandert er dus enkel de betalingstermijn die men in de aanmaning moet vermelden. De aanmaning kan men ten aanzien van de invorderingsbeschikking en ten aanzien van de wettelijke rente versturen. Dat zijn immers twee momenten waarop er een betaling is vastgesteld en waarin de burger binnen zes weken voor betaling moet zorg dragen. Voor de aanmaning mag men € 6,= in rekening brengen voor schulden onder de € 454,= en € 14,= voor bedragen daarboven.

#### *Inning van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom*

De last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang zijn schulden die onder het regime van de Vierde tranche vallen. De last onder bestuursdwang kan 'gewoon' via de regels van de Vierde tranche ingevorderd worden (er is ook een dwangbevel bevoegdheid gegeven voor de inning van de last onder bestuursdwang). Financiën dient dus vanaf de invoering de betalingstermijn van acht dagen aan te passen naar zes weken en kan na die zes weken een aanmaning versturen met een extra betaaltermijn van veertien dagen en kan daarna bij dwangbevel gaan innen.

Er is een enkele afwijking bij de invordering van de last onder dwangsom te bemerken. Indien een last onder dwangsom is verbeurd moet de burger binnen zes weken uit eigen beweging betalen. Doet deze dat niet, dan begint na die zes weken de wettelijke rente te 'lopen'. De verjaringstermijn voor de inning van de kosten van de last onder bestuursdwang zijn een jaar. Om in te kunnen vorderen moet Financiën –binnen een jaar- een invorderingsbeschikking sturen. In feite zou zij elf maanden mee kunnen wachten (en een boel wettelijke rente 'opstrijken') met het sturen van een invorderingsbeschikking. In de invorderingsbeschikking stelt zij wederom een betalingstermijn van zes weken vast. Wellicht dat men meteen na de verbeuring van de dwangsommen een invorderingsbeschikking kan sturen. Dit houdt de verscheidenheid in de invorderingsprocedures redelijk binnen de perken en de rechtszekerheid van de burger is daarmee gediend. (In Bijlage... is de invorderingsprocedure van de last onder dwangsom schematisch weergegeven)

#### *Geldschulden aan de burger*

Ten aanzien van de schulden die de gemeente aan de burger heeft moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de privaatrechtelijke geldschulden en de bestuursrechtelijke geldschulden die wel en die niet onder de Vierde tranche vallen (zie de opsomming aan het begin van het hoofdstuk). Mocht de burger iets betwisten ten aanzien van een vordering die voortvloeit uit een huurovereenkomst, dan kan hij een actie bij de burgerlijke rechter starten.

De betalingstermijn uit de Vierde tranche is dan ook niet van toepassing. Hier gelden de termijnen die men overeengekomen is.

Ten aanzien van de geldschulden die de gemeente aan de burger moet voldoen uit hoofde van het bestuursrecht vindt de Vierde tranche toepassing (met dien verstande dat de geldschuld wel onder de Vierde tranche valt, hierbij wordt verwezen naar de opsomming aan het begin van dit hoofdstuk). De sectie die denkt dat er een schuld betaald moet worden, vaardigt dit uit bij beschikking. Zou het bestuursorgaan ontgaan zijn dat er een schuld is en de burger heeft dit wel opgemerkt, kan de burger altijd om een beschikking vragen van het bestuursorgaan. Er wordt aan Financiën 'een seintje' gegeven en deze gaat vervolgens over tot betaling van de geldsom binnen de –in de Vierde tranche gestelde- termijn van zes weken. De burger kan bezwaar maken tegen de beschikking waar de overheid de hoogte van de betalingsverplichting vaststelt en -mocht dit nodig zijn- in beroep bij de bestuursrechter. Men dient ervoor zorg te dragen dat de desbetreffende sectie deze beschikkingen zelf uitdeelt, zodat zij een mogelijk bezwaar kan behandelen. Financiën kan dan verdere instructies krijgen van de sectie. Het is van belang dat zij zelf geen enkel schrijven richt aan de schuldeiser, dit kan gekwalificeerd worden als een beschikking, waar de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor open staat.

#### *Oplösungen om met de Vierde tranche te werken voor de sectie Financiën:*

Uit het interview is gebleken dat het kennisniveau van het bestuurs(proces)recht van deze sectie te gering is. Voor de invoering van de Vierde tranche zullen minimaal twee leden van de sectie Financien een cursus hebben gevolgd. Zowel voor het algemene bestuurs(proces)recht als voor de Vierde tranche. Uit het interview bleek dat slecht één sectielid een cursus gaat doen. Aanbevelenswaardig is dat minimaal twee leden van de sectie een cursus gaan volgen, zodat er bij afwezigheid van degene die de cursus gevolgd heeft, nog altijd iemand de werkzaamheden kan overnemen en weet hoe er gehandeld dient te worden. Ook is het raadzaam om een ambtenaar aan te wijzen die de bezwaren gaat behandelen, zodat men het overzicht bewaart.

Ook zal de sectie Financiën aan het begin van de invoering van de Vierde tranche nog wat begeleiding nodig hebben, ergens waar zij met haar vragen terecht kan. Twee sectieleden hebben dan opleiding gevolgd en weten het gros van de zaken wel. De Sectie Juridische Zaken kan wegens haar expertise deze begeleiding het beste op zich nemen. Zij kan als vraagbaak voor de sectie Financiën fungeren.

De sectie gaat zelf een aantal beschikkingsmomenten creëren. Het dan ook voornamelijk dat de termijnen goed in de gaten worden gehouden, zodat deze niet 'verlopen'. Ook kan de sectie Financien daarom beter één ambtenaar aanstellen die de bezwaren gaat behandelen. Zo behoudt men het overzicht

#### **E. Resumé**

De Vierde tranche zal een boel veranderingen met zich meebrengen voor de sectie Financiën. Ten aanzien van de privaatrechtelijke vorderingen die de gemeente heeft, kan de sectie Financiën haar invorderingswijze op dezelfde manier blijven doen. Ook ten aanzien van de vorderingen die zij heeft en die niet onder de Vierde tranche vallen, zal er niets veranderen.

Echter ten aanzien van de bestuursrechtelijke geldschulden moet de sectie Financiën goed bezien welke vorderingen er wel en welke vorderingen niet onder de Vierde tranche zullen gaan vallen. Voor nu zijn de vorderingen aan het begin van het hoofdstuk opgesomd. In een later stadium kunnen er vorderingen ontstaan die nu nog niet bekend zijn.

De veranderingen:

De gemeente heeft in haar belastingverordeningen betalingstermijnen en hoogten van bedragen vastgesteld. De betalingstermijnen moeten minimaal zes weken bedragen. De belastingenvorderingen vallen onder de Vierde tranche.

Ten aanzien van de vorderingen die onder de Vierde tranche vallen wordt er wel het nodige veranderd. Zo komen er drie beschikkingsmomenten voor de sectie Financiën, namelijk:

1. De invorderingsbeschikking;
2. De beschikking betreffende het uitstel van betaling;
3. De beschikking betreffende de heffing van de wettelijke rente.

De invorderingsbeschikking stelt de hoogte van het bedrag, geeft de betalingstermijn en de betaalgegevens<sup>85</sup> weer. Deze beschikking kan samenvallen met het document waar de hoogte van het bedrag uit voort vloeit. Als de sectie die de een bedrag wil heffen in haar beschikking de volgende zaken vermeldt:

- Hoogte van het bedrag;
- Betaaltermijn;
- Betaling in euro's;
- Middels girale betaling voldoen;
- Betaalgegevens.

Ook kan dan het bezwaar direct bij de desbetreffende sectie worden ingediend. Zij weet immers het beste waarom zij een bepaald bedrag heft en waarom deze op een bepaalde hoogte is vastgesteld.

De beschikking omtrent het uitstel van betaling moet bij de sectie Financiën zelf aangevraagd worden. Deze sectie beslist zelf of ze wel of niet uitstel van betaling verleend. De sectie Financiën kan daarom ook beter zelf deze beslissingen verzorgen en de bezwaarschriften gaan behandelen. De beschikking omtrent de heffing van de wettelijke rente geeft de sectie Financiën zelf af, zij beslist immers zelf over wel of niet heffen van de wettelijke rente en over de hoogte van de wettelijke rente. Bezwaarschriften kan zij dan ook het beste zelf behandelen. De sectie Financiën heeft zelf immers ook het besluit genomen. Omdat zij deze extra beschikkingsmomenten krijgt, moet ze de termijnen goed in de gaten houden. Zij kan beter één ambtenaar aanstellen, zodat deze het overzicht houdt.

De invordering van de last onder dwangsom schrijft een iets andere procedure voor. Zij schrijft voor dat een burger uit eigen beweging de verbeurde dwangsommen moet voldoen. Wellicht dat de sectie Financiën meteen na de verbeuring van de dwangsommen een invorderingsbeschikking kan sturen. Dit houdt de verscheidenheid in de invorderingsprocedures redelijk binnen de perken en de rechtszekerheid van de burger is daarmee gediend. (In Bijlage 5 is de invorderingsprocedure van de last onder dwangsom schematisch weergegeven)

Nadat de betalingstermijn van zes weken is verstreken (bij vorderingen van de Vierde tranche) kan de sectie Financiën een aanmaning sturen en wettelijke rente gaan heffen. De aanmaning geeft nog een extra termijn van twee weken om te betalen. Nu verstuurt de sectie Financiën meerdere aanmaningen. Eén aanmaning volstaat wettelijk. Men kan beter één aanmaning sturen, anders verliest de aanmaning zijn werking. Als er een aantal aanmaningen verstuurd worden, dan w

---

<sup>85</sup> Dit zijn gegevens zoals het bankrekeningnummer en het betalingskenmerk

Ook de wettelijke rente begint vanaf het moment dat er te laat betaald is automatisch te lopen. In de huidige situatie heft de sectie Financiën die niet. Het is raadzaam deze in de toekomst toch te gaan heffen. De wettelijke rente werkt als een stok achter de deur. Iemand die zich in het verleden al met de extra kosten van de wettelijke rente geconfronteerd heeft gezien, zal in de toekomst er wellicht voor zorg dragen dat de betaling op tijd is geschied. Wel heft de sectie Financiën kosten voor de aanmaning. Deze mogelijkheid schrijft de Vierde tranche ook voor. € 6,= voor bedragen onder de € 454, = en € 14,= voor boven dit bedrag. Het is dan ook raadzaam om deze bedragen te blijven heffen voor de aanmaning. Dit kan ook gelden als een stok achter de deur.

## Hoofdstuk 11: Eigen mening

---

*In dit hoofdstuk zal de auteur van deze rapportage kort zijn eigen visie verwoorden over de aankomende regelingen die de Vierde tranche binnen het bestuursrecht brengt. Allereerst wordt er aandacht besteed aan de regeling van de geldschulden, daarna aan de handhavingsmiddelen van de Vierde tranche, namelijk:*

- *De last onder dwangsom;*
- *De last onder bestuursdwang;*
- *De bestuurlijke boete.*

*Afsluitend zal er nog aandacht besteed worden aan het onderwerp betreffende de attributie aan ondergeschikten.*

### **11.1. Regeling van de geldschulden**

Met ingang van Vierde tranche wordt er een algemene regeling gecreëerd in de Awb voor (een deel van de) bestuursrechtelijke geldschulden, de privaatrechtelijke geldschulden zijn bij voorbaat uitgesloten. Er zijn een klein aantal bijzondere wetten die een eigen inningsregeling voorschrijven, die regelingen worden (voor het merendeel) geschrapt. Dit is natuurlijk een hele goede bijdrage aan de uniformiteit van het bestuursrecht zelf.

Echter vraag ik mij af of er met deze regeling, naast het bestuursrecht, ook aan het algemeen recht eenzelfde bijdrage is geleverd. Zoals de situatie nu is –voor de Vierde tranche- is ofwel het bestuursrecht van toepassing (in de bijzondere wetgeving kan de inningsprocedure genoemd zijn) ofwel de regels van het privaatrecht. Na de invoering van de Vierde tranche kan het in een bepaalde procedure zo zijn dat er met regels van beide rechtsgebieden geïnd gaat worden (een mengelmoes). Het reikt zelfs zover dat er ten aanzien van één procedure, zowel bij de bestuursrechter als bij de burgerlijke rechter aangeklopt moet worden.

Zo zou men in een procedure waarbij een inningsbevoegdheid bij dwangbevel is gegeven (bijvoorbeeld bij de inning van een bestuurlijke boete) ten aanzien van het beroep tegen de invorderingsbeschikking bij de bestuursrechter moeten procederen. Komt het uiteindelijk aan bij de inning bij dwangbevel op een executiegeschil, dan moeten men weer in verzet bij de burgerlijke rechter. De MvT noemt hier als reden voor:

*‘In executiegeschillen gaat het vooral om praktische vragen die niet of nauwelijks verschillen van de vragen die zich voordoen bij de executie van privaatrechtelijke geldvorderingen. In verband met de bestaande expertise daaromtrent bij de burgerlijke rechter verdient het de voorkeur diens bevoegdheid inzake die geschillen te handhaven’<sup>86</sup>*

Dit is de enige reden waarom deze geschillen bij de burgerlijke rechter blijven. Omdat het simpelweg ‘zijn expertise’ is. Maar eigenlijk is heel het inningstraject van geldschulden juist de expertise van de burgerlijke rechter, dus mijns inziens geeft dit argument niet voldoende draagvlak om zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter van toepassing te laten zijn bij een geldschuld die onder het regime van de Vierde tranche valt.

---

<sup>86</sup> MvT, Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr.3 pag. 26.

### **11.2. Last onder Bestuursdwang**

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom hebben een lichte metamorfose ondergaan. Zo zijn bij de last onder bestuursdwang de toepassingsbeschikking en de kostenbeschikking geïntroduceerd.

Door de toepassingsbeschikking kunnen de belanghebbenden die nadeel vinden van een overtreding en waarbij het bestuursorgaan een last onder bestuursdwang heeft opgelegd, maar waar verder niets mee gebeurt een goed middel in handen gekregen om het bestuursorgaan tot uitvoering van de bestuursdwang te bewegen.

De burger kan nu het bestuursorgaan bijna dwingen om de bestuursdwang toe te passen. Immers als iemand verzoekt om een toepassingsbeschikking en er zijn geen omstandigheden waardoor het bestuursorgaan niet hoeft op te treden (de overtreder heeft bijvoorbeeld de overtreding opgeheven), dan zal zij de bestuursdwang ten uitvoer moeten brengen. Zo kan de nalatige overheid door de burger zelf op de vingers worden getikt.

Ook heeft de (ex-)overtreder een extra rechtsmiddel in handen gekregen. Indien een bestuursorgaan de bestuursdwang heeft uitgevoerd, dan mag zij de kosten daarvan op de (ex-)overtreder verhalen. Het bestuursorgaan gaat deze kosten nu innen middels een beschikking (de invorderingsbeschikking ook wel de 'kostenbeschikking' genoemd). Een positief gegeven is dat de (ex-)overtreder nu tegen de kosten van de bestuursdwang in bezwaar kan, indien deze de kosten niet wil vergoeden, omdat hij het bijvoorbeeld niet eens is met een of meerdere kostenposten. Deze bezwaren kunnen nu rechtstreeks bij het bestuursorgaan ingediend worden.

Voor de invoering van de Vierde tranche kan de ex-overtreder zijn bezwaren tegen de hoogte van de kosten pas kenbaar maken bij de burgerlijke rechter in een verzetsprocedure. Na de invoering van de Vierde tranche kan hij zich wenden tot het bestuursorgaan zelf, zodat deze voor de rechterlijke procedure op de hoogte zijn van de niet betaling. Dit kan een hoop tijd en geld besparen, doordat men minder vaak de gang naar de rechter zal volgen.

### **11.3. Last onder dwangsom**

De last onder dwangsom is weinig veranderd. Wel kent de last onder dwangsom een afwijking ten aanzien van de regeling betreffende de geldschulden. Normaliter dient een geldschuld bij beschikking te worden vastgesteld. Enkel kent de last onder dwangsom de regeling dat men uit eigen beweging –zonder voorafgaande beschikking, waarin de kosten worden opgesomd- tot betaling moet overgaan<sup>87</sup>. Men moet binnen zes weken, nadat de dwangsom is verbeurd betalen. Na die zes weken begint –ook weer- zonder voorafgaande mededeling de wettelijke rente automatisch te lopen. Na een jaar verjaart de dwangsom. In principe zou het bestuursorgaan dus elf maanden kunnen wachten (en een hoop wettelijk rente incasseren) alvorens men met de invordering van start gaat. Vanaf het moment dat de invordering van start gaat wordt de burger pas ingelicht.

Hier vind ik dat degene die de dwangsom moet betalen toch eerst even ingelicht moet worden over de hoogte van het te betalen bedrag. Zo kan het bijvoorbeeld onduidelijk zijn voor de burger hoeveel dwangsommen dat deze heeft verbeurd of kan het zelfs zo zijn dat de burger in de veronderstelling verkeert dat er helemaal geen overtreding meer is begaan.

De burger moet namelijk niet het gevoel krijgen dat deze 'beet gepakt' wordt door de overheid. Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt eigenlijk met zich mee, dat men de burger inlicht over de verbeurde dwangsommen. Enerzijds wordt er een betere rechtsbescherming geboden aan de burger bij oplegging van de last onder bestuursdwang door de introductie van de 'kostenbeschikking', anderzijds gebeurt dit niet bij de last onder dwangsom. Het zou nog helemaal niet zo'n vreemd idee zijn om ook voor de last onder dwangsom een

---

<sup>87</sup> Art. 5.33 Awb

'kostenbeschikking' te introduceren of een meldingsplicht (in beschikkingsvorm) van het bestuur aan de burger als men een dwangsom verbeurt.

De extra beschikkingsmomenten bij de last onder bestuursdwang vind ik alleen maar toe te juichen, zowel voor de burger als voor het bestuur. De burger kan rechtstreeks zijn bezwaren uiten bij het bestuur en het bestuur kan de klachten in ogenschouw nemen en bezien of er nog wel een rechterlijke procedure nodig is. Hier zijn de nodige verbeteringen mee gekomen. Echter vind ik dat men bij de last onder dwangsom wel een extra beschikkingsmoment mag creëren en wel voor de vaststelling van het aantal verbeurde dwangsommen en de betaling daarvan. Wellicht dat de bestuursrechter hier middels de jurisprudentie enige verbetering in aanbrengt.

#### **11.4. Bestuurlijke boete**

De bestuurlijke boete is geen nieuw fenomeen binnen het bestuursrecht. In de bijzondere wetgeving bestaan al verscheidene boetebevoegdheden. De bestuurlijke boete krijgt nu een uniforme regeling binnen de Awb. Men doet dit juist nu, omdat er in de toekomst verscheidene wetten komen die het bestuur een boetebevoegdheid toekennen.

Zo zijn er verscheidene wetsvoorstellen aanhangig, waarbij het bestuur zelf een bestuurlijke boete op mag leggen aan de burger (bijvoorbeeld de Wet bestuurlijke boete openbare ruimten). Hier speelt natuurlijk de vraag of dergelijke boetebevoegdheden wel bij het bestuur horen. Ik vind dat niet zo'n probleem. Zolang het maar om beboeting van kleine eenvoudige vergrijpen, met een heldere normering gaat en dat de toegang naar een onafhankelijke rechter altijd gewaarborgd is.

Echter vind ik een ander aspect wel bezwaarlijk. Een boete is eigenlijk een strafrechtelijke sanctie. Ook de strafrechtelijke begrippen zijn hier op van toepassing. Zoals het medeplegen en de opzet. Bij de geldschulden vond de wetgever het een beter idee om de executiegeschillen bij de burgerlijke rechter te houden, wegens zijn expertise. Echter voor de strafrechtelijke begrippen waar een bestuursrechter mee te maken krijgt is wellicht een nog grotere expertise nodig. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het begrip van de voorwaardelijke opzet en de grote hoeveelheid jurisprudentie die in het strafrecht over dit onderwerp gevormd is. Bij dit onderwerp acht men het geen probleem dat het volledig overgeheveld wordt. Ik denk dat men hier toch iets meer voorzichtigheid had moeten betrachten. Voor de strafrechtelijke begrippen is een grote expertise nodig.

Een ander probleem kan de interpretatie van de wetgeving worden. In de Vierde tranche is er voor gekozen om de mogelijkheid te creëren om een overtreding zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk te vervolgen (maar niet beiden ten aanzien van een overtreding). Het kan dus voorkomen dat zowel de bestuursrechter als de strafrechter wetgeving moet gaan interpreteren. Hier moet men erop bedacht zijn dat een wetgeving geen andere betekenis gaat krijgen in de twee rechtsgebieden. Ik ben benieuwd in hoeverre hier coördinatie over bereikt gaat worden. Indien er meerdere betekenissen aan een wetgeving worden toegekend, dient dat zeker niet de rechtszekerheid.

Al met al denk ik dat er wel een goede regeling tot stand is gekomen. Politie en justitie kunnen meer aandacht wijden aan de ernstige vergrijpen, terwijl het bestuur de 'kleine criminaliteit' kan aanpakken. Dit brengt mijns inziens een groter gevoel van veiligheid met zich mee in de maatschappij.

#### **11.5. Attributie aan ondergeschikten**

De Vierde tranche heeft nu een algemene regeling voor de attributie aan ondergeschikten gecodificeerd. Dit begrip bestaat al langer in de jurisprudentie.

In de wet kan aan een ambtenaar die ondergeschikt is aan een ander bestuursorgaan een bevoegdheid worden gegeven. Het bestuursorgaan waar de ambtenaar aan ondergeschikt is kan de ambtenaar vragen om inlichtingen te verstrekken en kan zelfs instructies geven.

Ik vraag me af of deze regeling niet geheel overbodig is. De constructie die men in deze wet codificeert, kan met een groter gemak worden bereikt door bevoegdheden te mandateren. Volgens de MvT is deze vorm van attributie nodig MvT: 'De wetgever heeft er niettemin in diverse gevallen voor gekozen om bevoegdheden te spreiden door middel van attributie aan ondergeschikten, bijvoorbeeld om wettelijk te garanderen dat de uitoefening van een bevoegdheid geografisch wordt gespreid, dat een speciaal daarvoor opgerichte of anderszins geschikte dienst met de uitoefening wordt belast, dan wel dat degene die de betrokken bevoegdheid uitoefent aan bijzondere wettelijke eisen van bekwaamheid (opleiding, ervaring) voldoet. Deze spreiding is bij mandaat niet gegarandeerd, omdat het daar in beginsel aan de top van de bestuurlijke organisatie wordt overgelaten door wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend.'<sup>88</sup>

Ik denk dat we wat dat betreft wel meer vertrouwen kunnen hebben in de 'top van de bestuurlijke organisatie'. Zij hebben vergaande bevoegdheden, zoals het opleggen van sancties aan burgers. Maar men zou er niet op kunnen vertrouwen dat deze mensen taken kunnen mandateren aan organen die daar geschikt voor zijn. Dit is natuurlijk enigszins bevreemdend, alleen al om het feit dat men zelf verantwoordelijk is voor de gemandateerde bevoegdheid. De top van bestuurlijke organisatie zorgt dan wél dat de bevoegdheid aan een orgaan is gemandateerd dat hier geschikt voor is. Ik denk dat dat wel voldoende waarborgen biedt! Mijns inziens is deze regeling enigszins overbodig. Ik denk dat men middels de mandaatregeling een heel eind kan komen.

#### **11.6. Conclusie**

Met de komst van de Vierde tranche is er veel uniformiteit gecreëerd in de Awb. Zo is er de afdeling van de geldschulden die een uniforme regeling heeft gemaakt, maar ook de regeling van de bestuurlijke boete die geüniformeerd heeft. Echter ben ik van mening dat de geldschulden wel een enigszins verbrokken karakter vertonen als het op het recht algemeen aankomt. Enerzijds is de regeling in de Awb uniform gemaakt, anderzijds gebruikt men soms privaatrecht en bestuursrecht door elkaar.

De extra beschikkingsmomenten voor de regeling van de last onder bestuursdwang zijn goede extra waarborgen. De last onder dwangsom kan mijns inziens nog wel een beschikkingsmoment gebruiken, bijvoorbeeld voor de vaststelling van het aantal verbeurde dwangsommen. Ook de regeling dat de burger uit eigen beweging voor betaling moet zorgdragen vind ik niet toe te juichen.

De bestuurlijke boete heeft een algemene regeling gemaakt, dit is zeker goed voor de rechtskenbaarheid. In de toekomst wil de wetgever nog een aantal wetten creëren, waarin zij een bestuurlijke boete bevoegdheid toe gaat kennen. Dit is denk ik goed voor de handhaving. Politie en justitie kunnen hun aandacht wijden aan de zwaardere vergrijpen, terwijl het bestuur zich bezig kan houden met de 'kleine criminaliteit'. Echter moet men wel in ogenschouw nemen dat er voor de strafrechtelijke begrippen een grote expertise nodig is. Ook ten aanzien van de rechtspraak moet men erop bedacht zijn dat een wet door twee rechters geïnterpreteerd wordt, wat twee betekenissen van een wet met zich mee kan brengen.

Ten aanzien van de regels van de attributie ben ik van mening dat zij een vrij overbodig karakter hebben. Hetzelfde kan bereikt worden middels mandaat. De mandaterende organen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitoefening van de taak van de gemandateerde. Dit brengt voldoende waarborgen met zich mee denk ik.

---

<sup>88</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr 3 p. 156

## Hoofdstuk 12: Conclusies & aanbevelingen

---

### 12.1. Conclusies

*Wat zijn de veranderende omstandigheden t.a.v. de situatie*

De Vierde tranche brengt de nodige veranderingen met zich mee. De Vierde tranche codificeert regelingen op de volgende gebieden:

- Geldschulden
- Handhaving
- Attributie (aan ondergeschikten)

De afdeling Geldschulden (behandeld in hoofdstuk 3) creëert een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden. Zo zullen een aantal geldschulden die voorheen onder het privaatrecht werden afgedaan nu onder het bestuursrecht worden afgedaan.

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke geldschulden die onder de Vierde tranche vallen gaan er een aantal zaken veranderen, de voornaamste veranderingen zijn:

Een geldschuld wordt bij beschikking vastgesteld (invorderingsbeschikking)

Er wordt een betalingstermijn van zes weken vastgesteld.

Er is vastgelegd dat indien een burger niet betaald er een (niet appellabele) aanmaning verstuurd moet worden.

Men kan bij beschikking wettelijke rente heffen.

Het verlenen van uitstel van betaling kan enkel nog bij beschikking

De afdeling handhaving in de Vierde tranche valt uiteen in drie onderdelen (dit is in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen), namelijk:

De last onder dwangsom

De last onder bestuursdwang

De bestuurlijke boete

De last onder dwangsom:

Het onderwerp betreffende de dwangsom is geen nieuw onderwerp binnen de Awb.

Allereerst brengt de Vierde tranche een wijziging aan in de benaming van dit handhavingsmiddel. De naam 'dwangsom' wordt veranderd in de naam 'last onder dwangsom'. Dit brengt geen inhoudelijke verandering met zich mee.

Ook brengt de Vierde tranche enige inhoudelijke wijzigingen met zich mee, namelijk:

- De kosten van de dwangsom hoeven niet bij beschikking vastgesteld te worden. (deze regelingen vormt als het ware een lex-specialis ten opzichte van de afdeling betreffende de geldschulden in de Vierde tranche);
- Ten aanzien van een rechtspersoon kan nu ook een dwangsom opgelegd worden.

De last onder bestuursdwang:

Het onderwerp betreffende de bestuursdwang is geen nieuw onderwerp binnen de Awb. De Vierde tranche brengt hier een wijziging van de benaming. Zo wordt de naam 'bestuursdwang' veranderd in de naam 'last onder bestuursdwang'. Dit brengt geen inhoudelijke veranderingen met zich mee.

De Vierde tranche brengt enige inhoudelijke veranderingen met zich mee. Zo komen er een tweetal beschikkingen bij, namelijk:

- De toepassingsbeschikking;
- De kostenbeschikking.

De bestuurlijke boete:

In Hoofdstuk 6 is de bestuurlijke boete uiteengezet. De titel van de bestuurlijke boete brengt geen nieuwe bevoegdheden met zich mee. Een groot aantal regelingen in de bijzondere wetgeving zal geschrapt worden en daar voor in de plaats zullen de regelingen van Vierde tranche toepasbaar zijn.

Hieruit kwam naar voren dat de Vierde tranche een algemene regeling creëert en geen nieuwe of extra bevoegdheden toekent aan bestuursorganen.

De gemeente Haaren werkt (nog) niet met de bestuurlijke boete. Deze regeling zal dan ook geen gevolgen hebben voor de gemeente Haaren.

*Welke secties krijgen met de Vierde tranche te maken en waarom?*

De gemeente Haaren zal op een aantal secties gevolgen van de Vierde tranche bemerken, directe gevolgen zullen merken:

In hoofdstuk 9 zijn de verschillende secties van de gemeente Haaren besproken en gezien welke secties directe gevolgen van de Vierde tranche zullen bemerken, dit zijn:

- De sectie Financiën
- De sectie Juridische Zaken
- De sectie Kwaliteit en zorg

Voor de secties Juridische Zaken en Kwaliteit en Zorg zijn er geen veranderingen van werkzaamheden. Het betreft hier aanvullingen op haar werkzaamheden. Dit zal op het gebied van de handhaving zijn. Zo kent de afdeling van de last onder bestuursdwang twee nieuwe beschikkingen, namelijk:

- De toepassingsbeschikking
- Kostenbeschikking

Ook kan men nu bestuurlijke sancties tegen een rechtspersoon opleggen.

Voor een aantal secties zullen er indirecte aanpassingen moeten plaatsvinden. Dit is voornamelijk op het gebied van de financiën. Indien zij een aantal extra zaken vermelden op hun beschikking waar een bestuursrechtelijke geldschuld uit voortvloeit (en die onder de Vierde tranche valt)

Dit zijn de volgende secties: (alleen zij creëren geldschulden die onder de Vierde tranche vallen)

- De sectie WOZ/Belastingen
- De sectie Welzijn

De sectie Welzijn maakt ook schulden (betalingen die zij aan een burger moet voldoen)

In hoofdstuk 10 is de sectie Financiën volledig in kaart gebracht. Omdat het hier gaat om veranderingen van de werkzaamheden, zijn ook de huidige werkzaamheden in kaart gebracht, waarop de Vierde tranche op van toepassing is. Er kan geconcludeerd worden dat er voornamelijk op de volgende werkvlakken aanpassingen moeten worden doorgevoerd:

- Aanpassingen met betrekking tot de nieuwe beschikkingsmomenten, die de sectie Financiën gaat verzorgen.
- Aanpassingen voor het afhandelen van bezwaar

Voor de volgende werkzaamheden kunnen aanpassingen plaatsvinden.

- Versturen van de aanmaning, de sectie Financien verstuurt nu meerdere aanmaningen.
- Heffing wettelijke rente, de sectie Financiën heft die momenteel niet.

Ook kan er aan de hand van het interview geconcludeerd worden dat de huidige kennis van het bestuurs(proces)recht en de Vierde tranche te laag is.

De sectie Financiën wil één iemand van de sectie een cursus aanbieden voor de Vierde tranche. Nu zijn er nog mensen die geschoold zijn op het gebied van de Vierde tranche.

De sectie Financien heeft (enigszins) begeleiding nodig net na de invoering van de Vierde tranche. Aangezien zij voor het eerst met beschikkingen en termijnen

De sectie Financiën moet nu zelf beschikkingen maken en bezwaren behandelen, ten aanzien van de beschikking voor de invordering van de wettelijke rente en de beschikking voor de verlening of afwijzing van het uitstel van betaling. Deze beschikkingen staan open voor bezwaar en hebben een termijn.

De invorderingsbeschikking stelt de hoogte van het bedrag, geeft de betalingstermijn en de betaalgegevens weer. Deze beschikking kan samenvallen met het document waar de hoogte van het bedrag uit voort vloeit. Hier zullen de secties die bestuursrechtelijke geldschulden creëren die onder de Vierde tranche vallen enkele aanpassingen moeten voldoen. Zo hoeft de sectie Financiën niet zelf het bezwaar af te handelen, maar kan de sectie die de geldschuld creëert dit zelf doen.

De sectie Financiën kan na de invoering van de Vierde tranche niet zonder meer verrekenen

Ten aanzien van regeling die de Vierde tranche heeft opgenomen over de attributie zijn er een aantal secties, waar een functie is, die geattribueerd is aan een ondergeschikte. Dit zijn de volgende secties en functies:

- WOZ/Belastingen: De heffingsambtenaar;
- Financiën: De invorderingsambtenaar;
- Welzijn: De leerplichtambtenaar.

Echter zal de regeling geen invloed hebben op de werkzaamheden van deze secties of bij de uitoefening van deze functies.

#### *Nieuwe wetgeving*

In het rapport (in hoofdstuk 8) is ook aandacht besteed aan nieuwe wetgeving die binnen aanzienlijke termijn in de Awb ingevoerd zal worden. Het gaat hier om de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig besluiten.

Door de extra beschikkingsmomenten die de Vierde tranche met zich meebrengt kan deze wet voor problemen zorgen. Besluiten moeten tijdig afgegeven worden, anders kan de burger op basis van deze wet dwangsommen gaan heffen. Dit kan voor de overheid een aardige kostenpost worden.

## **12.2. Aanbevelingen**

Sectie Financiën:

Bied aan de sectie Financiën een cursus aan op het gebied van het algemene bestuurs(proces)recht en een cursus op het gebied van de Vierde tranche.

Aanbevolen wordt om minimaal twee personen een cursus aan te bieden, zodat ook de sectie Financiën weet hoe zij op juridisch vlak moet handelen als een persoon die de cursus heeft gevolgd afwezig is.

Zorg dat de mensen opgeleid zijn vóór de invoering van de Vierde tranche. De invoering van de Vierde tranche is (wederom) uitgesteld en zal nu waarschijnlijk op 1 juli 2009 plaatsvinden

Hanteer een betalingstermijn van zes weken bij geldschulden die onder de Vierde tranche vallen. Zo is gemakkelijker het overzicht te bewaren en is de kans op fouten geringer.

Ga wettelijke rente heffen. De sectie Financiën heft nu geen wettelijke rente, omdat dit tot extra werk leidt. Het heffen van wettelijke rente kan werken als een 'stok achter deur'. Indien iemand al (meerdere malen) wettelijke rente tegen zich opgelegd heeft gezien, omdat hij niet tijdig heeft betaald, is de kans groter dat deze bij latere vorderingen wel op tijd zal betalen. De tijd om de aanmaning te sturen kan dan bespaard worden en de procedures hoeven minder vaak tot uitbesteding te leiden.

De sectie Financiën moet ervoor zorgen dat zij de 'acceptgiro' bij het schrijven voegt van de sectie die een beschikking uitvaardigt waar een betalingsverplichting uit voortvloeit. Dit wordt aanbevolen, omdat men zo niet het risico loopt om twee beschikkingmomenten te creëren, waar beiden bezwaarmogelijkheden tegen bestaan en zo kan de sectie die de betalingsverplichting creëert het bezwaar behandelen.

Neem vanaf de invoering van de Vierde tranche de volgende besluiten in beschikkingsvorm:

- Hoogte en heffing van de wettelijke rente;
- verlening of afwijzing van een verzoek tot uitstel van betaling.

Wijs een persoon aan binnen de sectie die als bezwaarafhandelaar. Zo behoudt men het overzicht.

Er moet op gelet worden dat er niet meer zomaar verrekend wordt.

Verstuur een aanmaning indien er niet tijdig betaald is en verleen daarin nog een termijn van veertien dagen om te betalen. De aanmaning is niet vatbaar voor bezwaar.

Breng aanmaningskosten van € 6,= in rekening aan de schuldenaar bij een schuld minder dan € 454,=. Breng € 14,= in rekening aan de schuldenaar bij een schuld hoger dan € 454, =. Ook dit kan als een 'stok achter de deur' werken.

De sectie WOZ/Belastingen en Welzijn moeten een aantal extra vermeldingen doen op hun beschikkingen, waar zij een bestuursrechtelijke schuld creëren die onder de Vierde tranche valt

Zij moet daarvoor een aantal extra vermeldingen op haar beschikking doen, namelijk:

- Betalingstermijn van zes weken;
- Betaling dient in euro te geschieden;
- Rekeningnummer waar de betaling op dient te geschieden;
- Te betalen bedrag.

Ook moet zij erop letten dat zij de acceptgiro van Financiën bij de beschikking voegt. Er kunnen dan niet onverhoopt twee beschikkingsmomenten ontstaan.

De sectie Welzijn is vaak geldbedragen schuldig, wegens de uitkering van de subsidie. De geldschulden die zij op deze wijze creëert vallen onder het bereik van de Vierde tranche. Op de beschikking waarin zij een subsidie vaststelt, moet zij een in plaats van de vermelding dat er binnen vier weken betaald wordt, opnemen dat er binnen zes weken betaald wordt.

Sectie Zorg en Kwaliteit en Juridische Zaken:

Neem vanaf de invoering van de Vierde tranche de extra beschikkingen in gebruik. Dit zijn de volgende beschikkingen:

- Kostenbeschikking;
- Toepassingsbeschikking

Ook kunnen de twee secties sancties opleggen jegens een rechtspersoon. Dit kan in een aantal gevallen wenselijk zijn, zoals bij de verhuur van woningen door een rechtspersoon. De secties moeten bezien in of en in welke gevallen dit wenselijk is.

Zo wordt de kostenvaststelling van de uitvoering van de last onder bestuursdwang vatbaar voor bezwaar en beroep, door de invorderingsbeschikking. De beste oplossing is dat de acceptgiro van de sectie Financiën bij de kostenvaststelling van de desbetreffende sectie wordt gevoegd en dat de sectie dan zelf reageert op een mogelijk bezwaar op de kosten van de toepassing van de last onder bestuursdwang. De secties die de herstelsancties hebben opgelegd kunnen immers het beste de kosten verklaren die zij in rekening wil brengen. De sectie Financiën heeft enkel weet van de hoogte van het bedrag.

De sectie Juridische Zaken kan het beste de sectie Financiën enige begeleiding geven, na de invoering van de Vierde tranche.

Nieuwe wetgeving:

*Sectie Post en archief.*

Het is van belang dat deze sectie een ingebrekestelling herkent. Er is geen wettelijk vormvereiste van deze ingebrekestelling. Een enkele melding dat er nog geen besluit is genomen, volstaat al. Het is van het grootste belang dat de ingebrekestelling per direct aan de behandelende ambtenaar wordt overgedragen, zodat er geen dwangsommen verbeurd worden.

## Hoofdstuk 13: Het vervolgonderzoek

---

Het onderzoek naar de consequenties van de Vierde tranche binnen de gemeente Haaren is een afgerond onderzoek. Er is dan ook geen plek voor een vervolgonderzoek.

Wel worden er op termijn nog enkele andere nieuwe wetten ingevoerd, zoals de Wet Algemene regelingen Omgevingbepalingen (WABO) en de Wet bestuurlijke boete openbare ruimten. Wellicht is het interessant om te bezien welke consequenties deze wetgeving met zich gaat brengen voor de gemeentelijke praktijk.

## Literatuurlijst

- Bastiaans e.a. 2004  
M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004
- Broring 2005  
H.E. Broring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005.
- D.B. Baarda e.a. 2005  
D.B. Baarda e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Stenfert Kroese, 2<sup>e</sup> druk, 2005.
- Damen e.a. 2005  
Damen e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2<sup>e</sup> druk 2005
- Damen e.a. 2006  
L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2006  
Daamen e.a. *Bestuursrecht 2*.
- Goorden 2003.  
C.A.J.M. Kortmann, *constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer, 5<sup>e</sup> druk, 2005
- Kortmann 2005.  
C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier juridisch, 4<sup>e</sup> druk, 2003
- Michiels e.a. 2006  
F.C.M.A. Michiels e.a. *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006
- Scheltema 2005.  
M.W. Scheltema, *publiekrechtelijke geldschulden*, Kluwer: Deventer 2005
- Van Buuren e.a. 2005  
P.J.J. van Buuren e.a., *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2005.
- Van Ballegooij 2001  
G.A.C.M. van Ballegooij, *De Awb; bestuurlijke besluitvorming*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001
- VAR-werkgroep 2000  
VAR-werkgroep Vierde Tranche Awb, *De Vierde Tranche Awb, commentaar en vraagpunten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2000.
- Van Wijk e.a. 2005  
Van Wijk e.a., *Hoofdstukken van het bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch, 13<sup>e</sup> druk, 2005.
- Dolle e.a. 2004  
Dolle e.a., *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004

#### Jurisprudentie:

- EHRM 23-06-1981, NJ 1982,602.
- HR 26 januari 1991, NJ 1991, 393.
- ABRvS 1 februari 1985, AB 1986,387
- ABRvS 24 februari 1995, AB 1995,527
- ABRvS 4 september 1997, AB 1997,396.
- ABRvS 9 mei 1996 AB 1997,93

#### Elektronische Bronnen:

- Overzichtstabel Gemeente Haaren, website bezocht op 11 september 2008, <http://www.haaren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=3&fontsize=12>.
- Organogram Gemeente Haaren, website bezocht op 12 september 2008, <http://www.haaren.nl/index.php?mediumid=2>.
- Cijfers over de gemeente, website bezocht op 25 september 2008, [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm).
- Afkortingen woordenboek, website bezocht op 30 september 2008, <http://www.onzetaal.nl/advies/fte.php>.
- VNG, status van de Vierde tranche, <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=289>, website bezocht op 20 december 2008
- Circulaire Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*. van 24 december 2008. [http://www.bzk.nl/algemene-onderdelen/uitgebreid\\_zoeken?Zoe=wet+dwangsom+en+beroep+bij+niet+tijdig+besluiten&ZoeSitIdt=101](http://www.bzk.nl/algemene-onderdelen/uitgebreid_zoeken?Zoe=wet+dwangsom+en+beroep+bij+niet+tijdig+besluiten&ZoeSitIdt=101), website bezocht op 30 december 2008
- Initiatiefvoorstel Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen <http://www.justitie.nl/search.aspx?simpleSearch=wet+dwangsom+bij+niet+tijdig+besluiten>, bezocht op 5 december 2008
- Memorie van Toelichting Algemene wet Bestuursrecht, website bezocht op 11 september 2008, <http://www.lawadviser.nl/documents/MVTAWB1.pdf> (MvT).
- Memorie van Toelichting Vierde tranche Algemene wet Bestuursrecht, website bezocht op 11 september, [http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/Vierde\\_tranche\\_Awb.aspx](http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/Vierde_tranche_Awb.aspx).
- Aanpassingswet Vierde tranche, [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31124\\_aanpassingswet\\_vierde](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31124_aanpassingswet_vierde), website bezocht op 30 november 2008

#### Readers:

- Juridische Hogeschool Avans-Fontys  
Juridische Hogeschool Avans-Fontys, *Competentieboek E3 en E4. Afstuderen*, juni 2008 versie 6.

#### Artikelen

- J. van Hees en I. Laurijssens, 'Voorontwerp Algemene wet Bestuursrecht, Vierde tranche', *Ars Aequi* 2000, p.154-159.
- P.Mevis, 'Bestuurlijke Boete in Absurdistan', *Ars Aequi* 2005, p. 580-587
- G.J.M. Corstens, 'Bestuurlijke boeten in de Vierde tranche Awb', *NJB* 2000/24.