

---

**AB 2015/223****RECHTBANK NOORD-HOLLAND (KAMER VOOR KANTONZAKEN ALKMAAR)**

7 januari 2015, nr. 3111582 \ CV EXPL 14-1630

(Mr. W.A. Swildens)

m.nt. C.N.J. Kortmann en W. den Ouden

Art. 4:86, 4:114, 4:115, 4:123, 4:124 Awb; art. 6 lid 2 AWBZ; art. 15 WMO

ECLI:NL:RBNHO:2015:445

**Dat de facturen vatbaar zijn voor bezwaar en beroep, wil niet zeggen dat daarmee de weg naar de kantonrechter is afgesloten. Het bestuursorgaan beschikt ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft.**

*Titel 4.4. van de Awb is op de hier in het geding zijnde geldschulden van toepassing. Nu gesteld noch gebleken is dat tegen de facturen bezwaar is gemaakt en de bezwaar- dan wel beroepstermijnen zijn verstreken, is sprake van zogenaamde formele rechtskracht. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat de formele rechtskracht niet geldt of waardoor de vordering van CAK naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Dat betekent dat de kantonrechter inhoudelijk van de juistheid van de verzonden facturen zal moeten uitgaan.*

*Dat tegen de facturen administratiefrechtelijk bezwaar- en beroep openstond, wil echter niet zeggen dat daarmee de weg naar de kantonrechter is afgesloten. Titel 4.4. van de Awb bepaalt immers niet dat de beschikking waarbij een bestuursrechtelijke geldschuld rechtens onaantastbaar is vastgesteld, een executoriale titel oplevert. Artikel 4:114 van de Awb kent weliswaar de figuur van invordering bij dwangbevel maar uit artikel 4:115 van de Awb volgt dat deze bevoegdheid slechts bestaat indien en voor zover deze bij de wet is toegekend. De kantonrechter is niet gebleken dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel in de AWBZ, WMO of andere publiekrechtelijke wet aan het CAK*

---

<sup>1</sup> Ten tijde van het schrijven van deze annotatie was het niet duidelijk of tegen deze uitspraak beroep in cassatie is ingesteld. Uit navraag bij de bevoegde ambtenaar is gebleken dat intern wordt onderzocht of het opportuun is om in cassatie te gaan. Hierover konden op korte termijn geen uitspraken worden gedaan.

is toegekend. In voorkomende gevallen zal CAK dus ook bij bestuursrechtelijke geldschulden waarbij de schuldenaar in gebreke blijft de schuld te betalen ter invordering een executoriale titel moeten zien te verkrijgen. Voorts wijst de kantonrechter op artikel 4:124 van de Awb waarin is bepaald dat het bestuursorgaan ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft, beschikt. Al met al zal de kantonrechter oordelen over de bij gedaagde in rekening gebrachte facturen.

Vonnis in de zaak van het rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam CAK, te 's-Gravenhage, als rechtsoptvolgster onder algemene titel van CAK B.V., te 's-Gravenhage, eisende partij, verder ook te noemen: CAK, gemachtigde: AGC te Amsterdam, tegen gedaagde partij, procederend in persoon.

### Het verdere procesverloop

1. Voor het procesverloop verwijst de kantonrechter naar het tussenvonnissen van 1 oktober 2014 waarbij CAK in de gelegenheid is gesteld zich bij akte uit te laten. Die akte heeft CAK op 29 oktober 2014 genomen waarna gedaagde in de gelegenheid is gesteld zich uit te laten bij akte. Gedaagde heeft vervolgens geen akte genomen.
2. Daarna is bepaald dat vandaag uitspraak wordt gedaan.

### De feiten

3. De kantonrechter neemt de volgende feiten als vaststaand aan, omdat deze door de ene partij zijn gesteld en door de andere partij zijn erkend of niet zijn betwist.
4. CAK is krachtens artikel 49 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) belast met de vaststelling en inning van de eigen bijdragen die verschuldigd zijn voor ontvangen zorg, hulpmiddelen of voorzieningen die zijn verstrekt in het kader van de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).
5. Gedaagde heeft in dat kader een hulpmiddel, te weten een scooter, ontvangen. CAK heeft facturen verzonden waarbij eigen bijdragen zijn opgelegd. Gedaagde heeft (enkele) facturen niet betaald.

### Het geschil

6. CAK vordert – na vermeerdering van de eis – betaling van een hoofdsom ad € 246,83 van gedaagde. Ook vordert CAK betaling van de

wettelijke rente (tot de dag van dagvaarding bedragend € 4,90) en de buitengerechtelijke incassokosten ad € 48,40.

7. CAK legt aan haar vordering ten grondslag – kort weergegeven – dat gedaagde krachtens artikel 6 lid 4 AWBZ juncto artikel 16 d Bijdragebesluit Zorg en/of artikel 15 WMO juncto artikel 4.1 Besluit Maatschappelijke Ondersteuning een eigen bijdrage voor het gebruik van de scooter is verschuldigd. CAK heeft aan de hand van de door de zorgverlener en/of gemeente verstrekte gegevens de verschuldigde eigen bijdragen aan gedaagde gefactureerd. De facturen zijn betalingsbeschikkingen in de zin van artikel 1:3 lid 2 juncto artikel 4:86 Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen binnen 6 weken bezwaar openstaat. Gedaagde heeft alle termijnen voor bezwaar laten verstrijken, waardoor de beschikkingen formele rechtskracht hebben verkregen. Gedaagde heeft echter ondanks sommaties de in de periode van 17 september 2012 tot en met 31 juli 2013 en van 28 augustus 2013 tot en met 18 november 2013 door CAK gefactureerde eigen bijdragen tot een bedrag van € 246,83 onbetaald gelaten.

8. Gedaagde heeft verweer gevoerd. Daartoe stelt gedaagde – samengevat – dat het in rekening gebrachte bedrag te hoog is. De scooter was vaak kapot en is uiteindelijk medio juli 2013 door de gemeente teruggehaald wegens de hoge onkosten. Gedaagde heeft naar hij aanvoert meerdere keren naar CAK gebeld met de mededeling dat het bedrag te hoog was. CAK heeft beloofd formulieren op te sturen waarmee gedaagde bezwaar kon maken. Gedaagde heeft deze formulieren echter niet ontvangen. Gedaagde wil wel betalen, maar kan dat niet gelet op zijn financiële situatie.

9. Bij de beoordeling zal zo nodig nog nader op de standpunten van partijen worden ingegaan.

### De beoordeling

10. De kantonrechter heeft partijen in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (verder: het gerechtshof) van 22 oktober 2013 (ECLI:NL:GHARL:2013:7955). In het arrest heeft het gerechtshof CAK in een soortgelijke zaak niet-ontvankelijk verklaard voor zover het facturen betrof ter invordering van de eigen bijdragen voor huishoudelijke hulp vanaf 1 juli 2009. CAK heeft aangegeven dat door haar tegen dat arrest cassatie is ingesteld bij de Hoge Raad. Ook de kantonrechter zal zich derhalve eerst over de vraag buigen of CAK eigen bijdragen kan vorderen die zijn gedateerd na 1 juli 2009.

11. Met de Wet van 25 juni 2009 tot aanvulling van de Awb (vierde tranche Awb) is onder meer de titel 4.4 'Bestuursrechtelijke geldschulden' aan de Awb toegevoegd. Deze titel is op 1 juli 2009 in werking getreden en van toepassing op geldschulden die voortvloeien uit (onder meer) besluiten die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 12 januari 2010 (ECLI:NL:CRVB:2010:BK893) valt op te maken dat facturen als in de onderhavige zaak aan de orde, besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb zijn. Dergelijke besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. Titel 4.4. van de Awb is dan ook op de hier in het geding zijnde geldschulden van toepassing. Nu gesteld noch gebleken is dat tegen de facturen bezwaar is gemaakt en de bezwaar- dan wel beroepstermijnen zijn verstreken, is sprake van zogenaamde formele rechtskracht. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat de formele rechtskracht niet geldt of waardoor de vordering van CAK naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Dat betekent dat de kantonrechter inhoudelijk van de juistheid van de verzonden facturen zal moeten uitgaan.

12. Dat tegen de facturen administratiefrechtelijk bezwaar- en beroep openstond, wil echter niet zeggen dat daarmee de weg naar de kantonrechter is afgesloten. Titel 4.4. van de Awb bepaalt immers niet dat de beschikking waarbij een bestuursrechtelijke geldschuld rechtens onaanastbaar is vastgesteld, een executoriale titel oplevert. Artikel 4:114 van de Awb kent weliswaar de figuur van invordering bij dwangbevel maar uit artikel 4:115 van de Awb volgt dat deze bevoegdheid slechts bestaat indien en voor zover deze bij de wet is toegekend. De kantonrechter is niet gebleken dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel in de AWBZ, WMO of andere publiekrechtelijke wet aan het CAK is toegekend. In voorkomende gevallen zal CAK dus ook bij bestuursrechtelijke geldschulden waarbij de schuldenaar in gebreke blijft de schuld te betalen ter invordering een executoriale titel moeten zien te verkrijgen. Voorts wijst de kantonrechter op artikel 4:124 van de Awb waarin is bepaald dat het bestuursorgaan ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft, beschikt. Al met al zal de kantonrechter oordelen over de bij gedaagde in rekening gebrachte facturen.

13. Als door gedaagde onweersproken staat vast dat hij geen bezwaarschrift heeft ingediend tegen de in rekening gebrachte eigen bijdragen. Hierdoor hebben de facturen (beschikkingen) waarbij deze bijdragen in rekening zijn gebracht formele rechtskracht verkregen. Weliswaar heeft

gedaagde bij dupliek aangevoerd dat hij meerdere malen telefonisch bezwaar heeft gemaakt tegen de eigen bijdragen en dat CAK had beloofd formulieren op te sturen voor het maken van bezwaar, maar gedaagde heeft dit verweer onvoldoende onderbouwd. Zo heeft gedaagde niet gesteld wanneer en met wie hij daarover heeft gesproken. Hierom zal dit verweer worden verworpen en zal de kantonrechter uit moeten gaan van de juistheid van de opgelegde eigen bijdragen. Aan een inhoudelijke beoordeling van diverse bezwaren van gedaagde komt de kantonrechter dan ook niet toe.

14. Overigens heeft gedaagde bij dupliek gesteld dat hij de eigen bijdragen wel wil betalen. Gedaagde heeft zich beroepen op betalingsonmacht, maar dat is geen reden om de vordering af te wijzen. Het treffen van een betalingsregeling staat de kantonrechter niet vrij. Hiervoor zal gedaagde zich tot de gemachtigde van CAK moeten wenden.

15. De kantonrechter is van oordeel dat CAK de gevorderde hoofdsom door middel van de bij repliek overgelegde facturen afdoende heeft gespecificeerd.

16. Uit het vorenstaande volgt dat de gevorderde hoofdsom ad € 246,83 toewijsbaar is.

17. Nu vaststaat dat gedaagde met tijdige betaling van het verschuldigde in verzuim is, zal ook de wettelijke rente worden toegewezen zoals hierna vermeld.

18. De gevorderde buitengerechtelijke incassokosten zullen echter worden afgewezen, nu niet is gesteld of gebleken dat aan gedaagde een aanmaning is toegezonden waarin hem een betalingstermijn van 14 dagen is gegeven zoals voorgeschreven in artikel 6:96 lid 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

19. De uitslag van de procedure brengt mee dat de proceskosten voor rekening van gedaagde komen.

## De beslissing

De kantonrechter:

Veroordeelt gedaagde om aan CAK tegen behoorlijk bewijs van kwijting te betalen een bedrag van € 251,73, te vermeerderen met de wettelijke rente over € 246,83 vanaf 19 mei 2014 tot de dag van betaling.

Veroordeelt gedaagde in de proceskosten, die tot heden voor CAK worden vastgesteld op een bedrag van € 300,43 (€ 95,43 aan dagvaardingskosten, € 115 aan griffierecht en een bedrag van € 90 voor salaris van de gemachtigde van CAK).

Verklaart deze veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

Wijst af het meer of anders gevorderde.

## Noot

1. In deze aflevering van *AB* een tweetal uitspraken over de bevoegdheid om een dwangbevel tot invordering van een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in artikel 4:114 Awb uit te vaardigen.

2. De hier besproken uitspraak is door ons geselecteerd om te illustreren welke verwarring er in de praktijk soms bestaat over de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden en de rol van de civiele rechter daarbij. De kantonrechter legt in het hierboven opgenomen vonnis heel helder uit hoe het zit. Dat bestuursrechtelijke geldschulden per beschikking worden vastgesteld (art. 4:86 Awb) en onder omstandigheden per dwangbevel van het bestuursorgaan waaraan moet worden betaald, kunnen worden ingevorderd (art. 4:114 Awb), betekent nog niet dat "nog slechts de bestuursrechter bevoegd is kennis te nemen van geschillen ter zake van de terugvordering van bestuurlijke geldschulden", zoals het Hof Arnhem-Leeuwarden ten onrechte aannam in een arrest van 22 oktober 2013 (ECLI:NL:GHARL:2013:7955). De kantonrechter wijst terecht op het feit dat de bevoegdheid tot de uitvaardiging van een dwangbevel pas bestaat voor een bestuursorgaan wanneer dat in de wet is vastgelegd (art. 4:115 Awb). Daarnaast wijst de kantonrechter op art. 4:124 Awb dat bepaalt dat een bestuursorgaan bij de invordering (van bestuursrechtelijke geldschulden) óók beschikt over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft. Het CAK is op deze privaatrechtelijke bevoegdheden aangewezen, omdat het geen dwangbevelsbevoegdheid bij wet toegekend heeft gekregen terwijl de door het CAK verzonden facturen geen executoriale titel opleveren, zoals de kantonrechter wederom terecht overweegt. Die privaatrechtelijke bevoegdheden blijven bestaan, zo voegen wij daaraan toe, wanneer, anders dan in casu het geval was, de bijzondere wetgever een dwangbevelbevoegdheid toekent aan een bestuursorgaan. Het bestuursorgaan mag dan eenvoudigweg kiezen langs welke weg het een bestuursrechtelijke geldschuld wil invorderen, zolang het daarbij maar eventuele beleidsregels (art. 4:84 Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. Voor de volledigheid merken wij op dat ook het bestuursrechtelijke traject kan eindigen bij de burgerlijke rechter. Deze is namelijk bevoegd de rechtmatigheid van het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan te toetsen (art. 4:123 Awb), zij het marginaal.

3. Uit de geldschuldenregeling van de Awb kan dus geen voorkeur voor de civielrechtelijke of bestuursrechtelijke invordering worden afgeleid:

de civielrechtelijke bevoegdheden tot invordering van een geldschuld bestaan steeds voor het bestuursorgaan; of er ook een dwangbevelbevoegdheid bestaat laat de Awb-wetgever over aan de bijzondere wetgever. De Hoge Raad heeft op 6 februari 2015 het Hof Arnhem-Leeuwarden op dit punt dan ook terecht gewezen. In zijn annotatie bij dit arrest (*AB* 2015/90) schrijft Frank van Ommeren terecht dat art. 4:124 Awb moet worden beschouwd als een 'neutraal artikel'. Om die reden lijkt hem niet correct dat 'volgens de tekst van de Awb als uitgangspunt geldt dat voor invordering de weg naar de burgerlijke rechter dient te worden gevolgd', waarbij hij verwijst naar het rapport n.a.v. het WODC-onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de praktijk (W. den Ouden, C.N.J. Kortmann e.a., 'De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling, titel 4.4. Awb geëvalueerd', Den Haag 2014). Van Ommeren trekt dit zinnetje uit zijn verband, waardoor de kern van wat wij daar schrijven wordt gemist.

4. Wat is dan die kern? Precies dat wat de kantonrechter in bovenstaande uitspraak aangeeft: uit art. 4:115 Awb blijkt dat een bestuursorgaan (dat op grond van art. 4:124 Awb standaard over privaatrechtelijke invorderingsmogelijkheden beschikt) alleen over de publiekrechtelijke mogelijkheid van een dwangbevel beschikt indien het door de bijzondere wetgever daartoe bevoegd is gemaakt. Volgens de tekst van de wet is er dus altijd de mogelijkheid van de civiele route (het uitgangspunt) en soms de bestuursrechtelijke weg van het dwangbevel (de verbijzondering). In het rapport merken wij vervolgens op dat er op grote schaal dwangbevelbevoegdheden zijn toegekend door de bijzondere wetgever (en overigens ook door de Awb-wetgever zelf in de art. 4:57 en 5:10 Awb) en dat de civielrechtelijke weg daardoor in de praktijk door veel van de door ons onderzochte bestuursorganen niet of nauwelijks meer wordt gebruikt (p. 53 en 127).

Verder bleek uit het onderzoek (p. 192) dat de bestuursrechtelijke invorderingsroute in de praktijk een veel belangrijkere rivaal heeft: de fiscale invordering op grond van de Invorderingswet 1990 (en de Leidraad invordering). Niet alleen de omvang van de invorderingspraktijk van rijksbelastingen, maar ook het feit dat in veel bijzondere wetten de Invorderingswet 1990 van toepassing wordt verklaard, maakt de fiscale invordering tot een geduchte concurrent van de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Bestuursorganen die vóór 1 juli 2009 al met de Invorderingswet 1990 werkten, bleken doorgaans redelijk tevreden over dit regime en weinig genegen om over te stappen naar het 'algemene' regime van de geldschuldentitel van de Awb. Sterker nog, binnen de on-

derzochte gemeenten, waar beide regimes naast elkaar werden toegepast, bleek er een voorkeur te bestaan voor het fiscale invorderingsregime en werden initiatieven ontplooid om de gemeentelijke incassopraktijk integraal bij de gemeentelijke belastingdienst en belastingdeurwaarder onder te brengen. Dat maakt de relatie tussen de algemene bestuursrechtelijke invorderingsregels en de 'bijzondere' fiscale regels (die dus helemaal niet zo bijzonder blijken te zijn in die zin dat zij op grote schaal worden toegepast), eigenlijk interessanter dan de in deze uitspraak aan de orde zijnde relatie tussen titel 4.4 Awb en privaatrechtelijke invorderingsbevoegdheden.

5. Naar aanleiding van het WODC-onderzoek heeft de Minister op verzoek van de Tweede Kamer op 4 september 2014 een nadere reactie gegeven op de bevindingen van de onderzoekers, onder meer over de concurrentie tussen de bestuursrechtelijke en de fiscale invordering (*Kamerstukken II* 2013/14, 29 279, nr. 305). Zijn brief besluit de Minister als volgt: "Hierboven heb ik een aantal voorstellen gedaan om de eenvoud en uniformiteit die met de geldschuldentitel wordt nagestreefd, in sterkere mate te bereiken dan tot nu toe volgens het onderzoek het geval is geweest. Die voorstellen hebben aan de ene kant betrekking op wijziging van de wettelijke regeling om knelpunten op te lossen en de helderheid te vergroten. Aan de andere kant betreffen de voorstellen het verbeteren van de uitvoeringspraktijk en van de informatievoorziening aan burgers. De onderzoekers hebben er met recht op gewezen dat juist hier nog veel te winnen valt. Ook de ervaringen met het project 'Prettig contact met de overheid' hebben aangetoond dat de wijze van uitvoering voor het bereiken van de doelstellingen van de wetgever evenzeer van belang is als de tekst van de wet zelf." Wij zijn benieuwd hoe deze voorstellen in concreto gaan uitpakken!

C.N.J. Kortmann en W. den Ouden

---