

Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden

NTB 2020/213

Indeling

1. Algemeen
2. Subsidies (Titel 4.2)
 - 2.1 Subsidiebegrip (artikel 4:21 Awb)
 - 2.2 Wettelijke grondslag en de uitzonderingen daarop (artikel 4:23 Awb)
 - 2.3 Verdeling van schaarse subsidies
 - 2.4 Subsidieverlening
 - 2.5 Subsidievaststelling
 - 2.6 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties
3. Bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4)
 - 3.1 Voorstel voor de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb
 - 3.2 Vijfjarenregel bij herziening van rechte onaanastbare besluiten over financiële aanspraken
 - 3.3 Normering van (de voorbereiding van) terugvorderingsbesluiten; evenredigheid en tijd
 - 3.4 Beginselplecht tot terug- en invordering en wanneer deze plichten wijken
 - 3.5 Afwijken van de beginselplecht tot invordering; kwijtschelding
 - 3.6 Verrekening
 - 3.7 Uitstel van betaling
 - 3.8 Verzuim en wettelijke rente
 - 3.9 Verjaring
 - 3.10 Aanmaning en invordering bij dwangbevel

Om de thema's in deze nieuwe kroniek wat breder te introduceren is bij de selectie van rechtspraak voor deze eerste kroniek geen exacte begindatum voor de kroniekperiode gehanteerd. In toekomstige kronieken zal een strakkere periodisering worden aangehouden.

1. Algemeen

Hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat bijzondere bepalingen over besluiten. Het merendeel van die bepalingen is opgenomen in titel 4.2 over subsidies (de artikelen 4:21 tot en met 4:80) en in titel 4.4 over bestuursrechtelijke geldschulden (de artikelen 4:85 tot en met 4:125). Deze titels hebben beide betrekking op – kort gezegd – financiële betrekkingen tussen de burger en de overheid.

Het aantal wetsartikelen dat in de Awb is gewijd aan het financiële verkeer tussen bestuursorganen en burgers, de ontwikkelingen in (het denken over) passende omgangsvormen tussen de overheid en burgers in hun financiële relaties en de rechtsvragen die daarover zeer regelmatig in rechtspraak voorliggen, rechtvaardigen een kroniek over subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden. De doorwerking van algemene bestuursrechtelijke ontwikkelingen in het subsidierecht en het bestuurlijke geldschuldenrecht onderstreept het belang van een periodieke momentopname van de stand van het recht. Wij wijzen – bijvoorbeeld – op de doorwerking van het belang van oog voor evenredigheid en maatwerk, dat ook binnen rechtspraak² en literatuur³ over financiële relaties tussen overheid en burger naar voren komt. In die lijn passen de veelbesproken uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)⁴ waarin – door een nieuwe uitleg van de regels over het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag en terugvordering in de betrokken wetgeving – ruimte is gecreëerd om maatwerkbeslissingen te nemen. Met deze wijziging in de rechtspraak beoogt de Afdeling het belang van het voorkomen van fraude en de belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht te brengen. Ook rondom de toepassing van de subsidietitel staat de rechtsontwikkeling bepaald niet stil.⁵ Wij wijzen bijvoorbeeld op de verdere ontwikkeling van het leerstuk van (verdeling van) schaarse subsidies, of de voortdurende discussie over (de grenzen van) het subsidiebegrip en het experimenteren door overheden met 'nieuwe vormen' van financiering.⁶ Voor de praktijk niet minder van belang is het bijhouden van rechtspraak over 'technicalities', bijvoorbeeld over verjaring van bestuursrechtelijke geldschulden. Die rechtspraak laat zien dat (niet tijdig of niet correct gestuite) verjaring regelmatig aan verdere invordering van bestuurlijke geldschulden in de weg staat.

- 2 Zie voor een mooi overzicht van de rechtspraak over indringender toetsing van financiële besluiten aan het evenredigheidsvereiste R. Stijnen in zijn noot onder ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, *Gst.* 2020/30.
- 3 Zie bijvoorbeeld de dissertatie van T.N. Sanders, *Invordering door de overheid. De invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb* (diss. Leiden), Den Haag: 2018 en van dezelfde auteur het VAR-preadvies 'Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid? De formele rechtskracht bij ketenbesluitvorming in het bestuursrecht', in: *De toekomst van de formele rechtskracht* (VAR-reeks 162), Den Haag 2019, p. 71-134.
- 4 ABRvS23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536 en ECLI:NL:RVS:2019:3535.
- 5 Zoals het overzichtsartikel van I.W. Vermeiden & A. Drahmann, 'Ontwikkelingen in het subsidierecht in 2018', *Gst.* 2019/151 illustreert.
- 6 Zie over het laatste uitgebreid J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'Van regel naar uitzondering. Over hoe de Algemene wet bestuursrecht veel 'subsidierelaties' niet of nauwelijks normeert', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 213-223, E.M.J. Hardy, 'De keerzijde van de medaille. Waarom kennis over de rechtsvorm van een kunst- en cultuurprijs van belang is', *NJB* 2020/642, P. van Asperen, 'Publieke financiering met aandelenkapitaal. Is een aandelenparticipatie vanuit een 'revolving fund' een subsidie?', *Gst.* 2019/83, W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheid voor een algemene regeling van het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Universiteit Leiden: Instituut voor Publiekrecht 2019, p. 40-44 en de bijdrage van V. van Waarde in dit tijdschrift, *NTB* 2020/206.

¹ Jasper Kennis, Stijn Visch en Jean-Paul Heinrich zijn advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn Advocaten en Notarissen. Bij een aantal van de in deze kroniek behandelde uitspraken zijn zij betrokken geweest als advocaat van het bestuursorgaan.

Wij hopen de rechtspraak een dienst te bewijzen door éénmaal per jaar in kroniekvorm in het *NTB* een handzaam overzicht te bieden van de algemene ontwikkelingen en wetenswaardigheden (in rechtspraak) rondom de subsidie- en geldschuldentitel van de Awb.⁷

2. Subsidies (Titel 4.2 Awb)

2.1 Subsidiebegrip (artikel 4:21 Awb)

Artikel 4:21 Awb bepaalt dat onder subsidie moet worden verstaan: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Iedere verstrekking van financiële middelen die aan deze definitie voldoet, wordt genormeerd door titel 4.2 Awb. De kwalificatie van een financiële tegemoetkoming als subsidie (of juist niet) is dan ook met zekere regelmaat onderwerp van geschil.⁸ In de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 11 december 2019 lag de vraag voor of een e-mail van de burgemeester van de gemeente Westland waarin hij een toezegging deed voor een 'budget' van € 100.000 aan een kunstenaarscollectief voor het organiseren van een programma bij de opening van het World Horti Center, kwalificeerde als subsidiebesluit.⁹ De rechtbank oordeelde dat het om een subsidie ging en passeerde daarmee de stelling dat de burgemeester niet bevoegd was de toezegging te doen en dat het om een opdrachtovereenkomst zou gaan.

Ook in de Afdelingsuitspraak van 11 december 2019¹⁰ lag de vraag voor of sprake was van een subsidiegeschil. De Afdeling had in die zaak te oordelen over het karakter van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven tot verkoop van twee panden. Het college nam de stelling in dat sprake was van een niet-appellabel besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. De appellanten betoogden dat sprake was van een subsidiebesluit, omdat de gemeente Eindhoven de kosten voor de bodemsanering voor haar rekening heeft genomen, wat volgens de appellanten een vorm van subsidiëring betreft.¹¹ De Afdeling ging daar echter niet in mee en oordeelde dat geen sprake is van een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. Het feit dat het college mogelijk een

hogere verkoopopbrengst had kunnen realiseren met andere kopers maakt niet dat daardoor sprake is van verkoop tegen een niet-marktconforme prijs en daarmee van enige vorm van subsidie. Dat het college de saneringskosten voor zijn rekening heeft genomen, maakt dit niet anders, omdat de saneringskosten geen verband houden met 'bepaalde activiteiten van de aanvrager'. Ook van belang was dat niet een bedrag 'direct' ter beschikking werd gesteld.

In de zaak die eindigde met de uitspraak van 19 februari 2020¹² werd geprocedeerd over de brief van de korpschef van politie aan Netpresenter, het bedrijf dat de voor verspreiding van AMBER Alerts vereiste software levert en onderhoudt. Netpresenter maakte voor haar activiteiten op grond van een samenwerkingsovereenkomst aanspraak op een vergoeding. In de bewuste brief werd door de korpschef medegedeeld dat de overeenkomst in de optiek van de korpschef onrechtmatig was, omdat zij niet door een aanbesteding voorafgegaan was. Aangekondigd werd dat de overeenkomst voor de toekomst alsnog door middel van een aanbesteding zou worden gegund. Netpresenter las hierin de aankondiging van de beëindiging van wat zij zag als subsidierelatie en maakte daartegen bezwaar. De korpschef nam het standpunt in dat van een subsidierelatie geen sprake was en verklaarde de bezwaren niet-ontvankelijk. De Afdeling laat zich niet uit over de aard van de financiële vergoeding, maar beperkt zich tot de vaststelling dat de brief uitsluitend informatieve mededelingen omvat en niet (ook) de mededeling dat de financiële bijdrage aan Netpresenter is of op een bepaalde datum zal worden beëindigd. Niettemin is de uitspraak interessant omdat de Afdeling ook stilstaat bij de vraag of adequate rechtsbescherming alleen mogelijk zou zijn als wordt aangenomen dat sprake is van een subsidierelatie, zoals Netpresenter had betoogd. De Afdeling volgt dat betoog niet en overweegt dat in elk geval de burgerlijke rechter kan oordelen over de vraag of de financiële bijdrage een subsidie is. Als partijen die vraag liever aan de bestuursrechter voorleggen, kan Netpresenter overwegen een aanvraag om subsidie in te dienen. Daarnaast kan, als de financiële bijdrage op enig moment daadwerkelijk wordt stopgezet, bestuursrechtelijk worden opgekomen tegen de beëindiging van wat (mogelijk) een subsidierelatie is. Annotator Verboeket is kritisch over de door de Afdeling meegegeven 'rechtsbeschermings-wegwijzer' en constateert dat constructies waarin publiek geld wordt weggezet via privaatrechtelijke overeenkomsten al snel kunnen leiden tot onenigheid over de bevoegde rechter en het toepasselijke rechtsregime.

2.2 Wettelijke grondslag en de uitzonderingen daarop (artikel 4:23 Awb)

Artikel 4:23 Awb geeft als hoofdregel dat subsidie slechts wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

7 In aanvulling op meer gespecialiseerde kronieken, zoals bijvoorbeeld de door F.A. Piek geschreven 'Kroniek invorderingsrecht', *Tijdschrift voor formeel belastingrecht* (juni 2020) en de door C.W.C.A. Bruggeman & R. Stijnen verzorgde 'Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein', *Gst.* 2020/43 (deel 1) en *Gst.* 2020/81 (deel 2).

8 Zie de 'standaard'-uitspraken hierover: ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6776 (Catalpa), CbB 24 februari 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AT1735 (Regiotaxi Vechtdal), CbB 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180 (Hanseland), ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1390 (Sloopsubsidie), ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803 (Onderhoud sportaccommodaties), CbB 23 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:318 (Beheer culturele accommodaties).

9 Rb. Den Haag 11 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:13275.

10 ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4159.

11 De appellanten verwezen daartoe naar de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB2050, waarin is overwogen dat het ter beschikking stellen van een bedrag aan kopers onder omstandigheden als een subsidie dient te worden aangemerkt.

12 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:528, *JB* 2020/133, m.nt. L.W. Verboeket. Zie in dit verband ook de bijdrage van Verboeket in dit tijdschrift, *NTB* 2020/202.

Om uiteenlopende redenen kiezen overheden er geregeld voor de verstrekking van subsidies onder te brengen in speciaal daartoe opgerichte fondsen of stichtingen. Verstrekking van financiële middelen vindt dan plaats door besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen. De Afdelingsuitspraak van 13 februari 2019¹³ illustreert dat dergelijke ‘verlengde arm’-constructies hun beperkingen hebben. De aanleiding voor deze uitspraak was de gedeeltelijke weigering van de subsidieaanvraag van de Openbare Bibliotheek van Eindhoven. Subsidieverstrekker was het bestuur van de Stichting Cultuur Eindhoven (SCE), de speciaal voor verstrekking van subsidies in het gemeentelijke culturele domein opgerichte private organisatie. SCE had, met het oog op de verlening van subsidies, een subsidieregeling vastgesteld. De Afdeling concludeert dat SCE voor de verstrekking van subsidies een bestuursorgaan is en besluiten neemt in de zin van de Awb, waartegen in bezwaar en (hoger) beroep kan worden opgekomen. Vervolgens behandelt de Afdeling de vraag of voldaan is aan het voor subsidieverstrekking geldende vereiste van een wettelijk voorschrift als grondslag voor de subsidieverstrekking. De Afdeling stelt vast dat de door (het bestuur van) SCE vastgestelde subsidieregeling niet kwalificeert als wettelijk voorschrift in de zin van artikel 4:23, eerste lid, Awb. Het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft geen op de Grondwet of een wet in formele zin terug te voeren regelgevende bevoegdheid en kan dus geen subsidieregelingen vaststellen volgens de Afdeling. De Afdeling verwierpt ook de gedachtegang dat de door SCE vastgestelde regeling kan worden opgevat als beleidsregel die inzichtelijk maakt hoe SCE van zijn bevoegdheid tot subsidieverlening gebruikmaakt, zodat is voldaan aan de ratio van het wettelijke grondslag vereiste. De Afdeling oordeelt dat een beleidsregel geen nieuwe bevoegdheden, rechten en verplichtingen in het leven kan roepen. Om een bevoegdheid voor subsidiëring in het leven te roepen, is een algemeen verbindend voorschrift een harde voorwaarde. De Afdeling komt tot de slotsom dat de door het stichtingsbestuur vastgestelde subsidieregeling geen toereikende grondslag is voor het verstrekken van subsidies. Voor decentrale overheden die subsidieprocessen op afstand plaatsen en onderbrengen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, betekent de Afdelingsuitspraak dat de wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking hoe dan ook door de gemeentelijke (of provinciale) bestuursorganen moet worden geleverd. Uit de bepalingen van de Gemeentewet (artikelen 149 en 156, eerste lid) en de Provinciewet (artikelen 145 en 152, eerste lid) en artikel 10:15 Awb volgt dat de bevoegdheid tot het vaststellen van wettelijke voorschriften niet kan worden overgedragen aan organen van privaatrechtelijke rechtspersonen.

2.3 Verdeling van schaarse subsidies

In haar uitspraak van 2 november 2016 identificeerde de Afdeling een rechtsnorm die inhoudt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen aan potentiële gegadigden de mogelijkheid moet worden geboden mee te dingen naar

de beschikbare vergunningen.¹⁴ Deze mededingingsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel, dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Uit deze norm vloeit voort dat het bestuur een passende mate van openbaarheid moet verzekeren over de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. Deze transparantieplicht geldt ook voor verdeling van schaarse subsidies, zo bevestigde de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2019.¹⁵ Die uitspraak draaide om een – in de praktijk vaker voorkomende – situatie waarin op grond van een subsidieregeling één subsidieontvanger was aangewezen. Dat heeft in de literatuur de vraag opgeroepen of de praktijk waarin een gesloten groep subsidieontvangers een (begrotings-) subsidie ontvangt nog wel past binnen de mededingingsnorm, nu daarmee niet gegarandeerd is dat alle potentiële gegadigden gelijke kansen hebben op subsidie.¹⁶

2.4 Subsidieverlening

2.4.1 Belanghebbende bij een besluit tot weigering van subsidie

Ook anderen dan de aanvrager kunnen belang hebben bij een besluit over het al dan niet verstrekken van subsidie. Vaste rechtspraak¹⁷ is dat bij een besluit tot subsidieverlening alleen de aanvrager als belanghebbende wordt aangemerkt en eventuele derden op grond van hun concurrentiepositie. In twee uitspraken van 26 juni 2019¹⁸ oordeelde de Afdeling dat medewerkers van de aanvrager in beginsel geen belanghebbenden zijn, omdat het belang van medewerkers een van de aanvrager afgeleid belang is, dat is ontleend aan de contractuele relatie tussen de medewerkers en de aanvrager. De medewerkers moeten naar het oordeel van de Afdeling echter wel als belanghebbenden worden aangemerkt, als de reële mogelijkheid bestaat dat de medewerkers door het niet verlenen van alle gevraagde subsidies worden geraakt in een aan het fundamenteel recht op arbeid ontleend belang. Dat is bijvoorbeeld het geval als de reële mogelijkheid bestaat dat het niet verlenen van een (substantieel deel van de) aangevraagde subsidie leidt tot een krimp van het personeelsbestand. In de voorliggende zaken betreft de Afdeling hierbij dat de begroting van de subsidieaanvragers voor een groot deel uit personeelskosten bestaat en dat bij één van de aanvragers onder meer tijdelijke contracten niet zijn verlengd.

In de zaak die leidde tot de uitspraak van de rechtbank Limburg van 30 juli 2020 lag de vraag voor of een

13 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413.

14 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

15 ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595. Zie ook ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310.

16 Zie onder meer: S. van Kaam & P.E.M. Franssen, ‘Gelijke kansen op subsidie voor iedereen? En hoe zit dat met begrotingssubsidies’, *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht* 2019/133 en Redactioneel ‘Subsidie: Gelijke kansen bij gesloten groep subsidieontvangers en begrotingssubsidies’, *NTB* 2020/40.

17 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2258.

18 ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2022 en ECLI:NL:RVS:2019:1984.

buurtplatform, betrokken bij de uitvoering van het project waarvoor de gemeente Maastricht subsidie heeft aangevraagd, belanghebbende is bij het besluit tot subsidieverlening aan de gemeente.¹⁹ De door de gemeente aangevraagde subsidie is gedeeltelijk geweigerd. Hoewel de geweigerde subsidie betrekking heeft op de kosten van het buurtplatform, is het financiële belang van het buurtplatform naar het oordeel van de rechtbank slechts een afgeleid belang, dat speelt in de relatie tussen het buurtplatform en de gemeente. Van een rechtstreeks belang is daarom geen sprake.

In de subsidiepraktijk gebeurt het vaker dat een subsidieaanvraag door een intermediair namens de daadwerkelijke aanvrager wordt verzorgd en ingediend. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) concludeert in een uitspraak van 29 oktober 2019 dat een intermediair geen rechtstreeks belang heeft bij een besluit tot weigering van de subsidie.²⁰ De intermediair heeft de subsidies namelijk niet op eigen naam aangevraagd. Dat de intermediair tevens aandeelhouder is van de aanvrager, maakt dat niet anders.

2.4.2 Fundamentele rechten en gelijke kansen

Dat fundamentele rechten een rol spelen in een subsidieprocedure, komt weinig voor. Daarom is de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober 2018 het signaleren waard.²¹ De uitspraak draait om een subsidieaanvraag voor een onderzoeksubsidie die wordt verstrekt door het bestuur van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Aanvraagster had aan NWO aangegeven dat zij gedurende de aanvraagprocedure, die bestaat uit verschillende rondes waarbij aanvragers tijdig op tussentijdse beoordelingen dienen te reageren, zal bevallen. Zij verzocht NWO kort gezegd om tijdens deze procedure rekening te houden met haar zwangerschap. In één van de beoordelingsrondes kon de aanvraagster onvoldoende reageren in verband met de bevalling. Haar aanvraag wordt afgewezen. Aanvraagster stelt dat het bestuur onzorgvuldig heeft gehandeld door geen, althans onvoldoende rekening te houden met haar fundamentele recht om als zwangere aanvrager hetzelfde te worden behandeld als andere, niet-zwangere aanvragers. De Afdeling toetst het afwijzingsbesluit niet direct aan de fundamentele rechten maar zij toetst indirect, over de band van het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb, of het bestuur in de besluitvorming voldoende rekening heeft gehouden met de zwangerschap. De Afdeling oordeelt dat de toepasselijkheid van grondrechten met zich brengt dat hoge eisen worden gesteld aan de motivering en de zorgvuldige voorbereiding van het besluit tot afwijzing van de subsidie. De Afdeling komt tot de conclusie dat het besluit daar niet aan voldoet. Daartoe overweegt de Afdeling dat aanvraagster een zwaarwegend belang heeft bij een gelijke kans in de

subsidieverleningsprocedure. Het bestuur had daarom met aanvraagster in overleg moeten treden over een aangepaste termijn met het oog op haar belangen. Deze uitspraak maakt duidelijk dat het noodzakelijk is maatwerk te bieden in bijzondere individuele gevallen en de subsidieprocedure daarop zo nodig aan te passen.

2.4.3 Kenbaarheid van subsidieverplichtingen

In afdeling 4.2.4 (artikelen 4:37 tot en met 4:41) Awb is aangegeven welke verplichtingen aan de subsidieontvanger kunnen worden opgelegd. Uitgangspunt is dat subsidieverplichtingen kenbaar moeten zijn voor de subsidieontvanger. Dat betekent dat een subsidieverplichting niet kan worden tegengeworpen als deze niet aan de subsidieontvanger kenbaar is gemaakt en hij die evenmin langs een andere weg behoorde te kennen. Dit kenbaarheidsvereiste vloeit voort uit artikel 4:38, tweede en derde lid, Awb. Daaruit volgt dat een verplichting die is verbonden aan een subsidie moet worden neergelegd in hetzij een wettelijk voorschrift, hetzij een subsidieverleningsbesluit. Dit uitgangspunt is bevestigd in de uitspraak van het CBB van 15 oktober 2019.²² In deze zaak had de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een op grond van de Regeling LNV-subsidies verleende subsidie op nihil vastgesteld vanwege het uitvoeren van de activiteiten in strijd met beweerdelijk opgelegde subsidieverplichtingen. Het CBB komt tot de conclusie dat de door de minister bedoelde subsidieverplichtingen voor de verleende subsidie niet waren opgenomen in een wettelijk voorschrift, omdat deze verplichtingen deel uitmaakten van een onderdeel van de Regeling dat op de activiteiten van de aanvrager niet van toepassing was. Evenmin boden het subsidieverleningsbesluit en het projectplan (in onderlinge samenhang bezien) aanknopingspunten voor het oordeel dat de aanvrager tot het naleven van de subsidieverplichtingen gehouden was.

2.4.4 Egalisatiereserve (artikelen 4:41 en 4:72 Awb)

De subsidietitel van de Awb beoogt alle vormen van subsidieverstrekking te dekken, onder meer door te voorzien in een facultatieve regeling voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen (afdeling 4.2.8, artikelen 4:58 tot en met 4:80 Awb). Deze afdeling heeft met artikel 4:72 Awb ook een regeling voor het vormen (en terugbetalen) van een egalisatiereserve. Over de verhouding tussen deze 'bijzondere' regeling voor de egalisatiereserve en de algemene regeling voor de egalisatiereserve (neergelegd in artikel 4:41 Awb) had de rechtbank Gelderland te oordelen in een geschil dat draaide om de vraag of het college van gedeputeerde staten van Gelderland (als subsidieverstrekker) nog wel bevoegd was (het bedrag van de) vergoeding van de egalisatiereserve vast te stellen en betaling daarvan te vorderen. Het college stelde zich op het standpunt dat het hier ging om boekjaarsubsidie en dat de opgelegde vergoeding van de egalisatiereserve niet op artikel 4:41 Awb maar

¹⁹ Rb. Limburg 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5605.

²⁰ CBB 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:539.

²¹ ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3557, AB 2019/259 m.nt. J.E. van den Brink & A.S.H. Timmer, JG 2018/41 m.nt. T. Barkhuysen & K. Giezeman.

²² CBB 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:506.

op artikel 4:72 Awb was gebaseerd.²³ Dat zou er volgens het college toe leiden dat niet de verjaringstermijn van artikel 4:41, derde lid, Awb, maar de verjaringstermijn van artikel 4:57 Awb van toepassing is. Deze termijn bedraagt vijf jaar. Stichting Zorgbelang Gelderland (de subsidieontvanger) bestreed dit en betoogde dat het college op grond van artikel 4:41, derde lid, Awb slechts een jaar de tijd had en dat het college de vergoeding buiten deze termijn heeft vastgesteld. De rechtbank volgde deze beroepsgrond. In haar uitspraak van 13 januari 2020²⁴ oordeelt de rechtbank dat een egalisereserve als bedoeld in artikel 4:72 Awb een bijzondere vorm van vermogen is als bedoeld in artikel 4:41 Awb. Artikel 4:72 Awb is dus een bijzondere bepaling ten opzichte van artikel 4:41 Awb. Ook als de vergoedingsplicht voortvloeit uit artikel 4:72, vijfde lid, Awb, is de verjaringstermijn van artikel 4:1, derde lid, Awb van toepassing, aldus de rechtbank.

2.5 Subsidievaststelling

2.5.1 Termijn voor indiening aanvraag tot vaststelling van de subsidie

Als voor de indiening van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie geen termijn is bepaald of de aanvraag na afloop van de daarvoor bepaalde termijn niet is ingediend, kan het bestuursorgaan de subsidieontvanger een termijn stellen waarbinnen de vaststellingsaanvraag moet zijn ingediend (artikel 4:44, derde lid, Awb). Met het stellen van deze termijn kan niet te lang worden gewacht, zo volgt uit een uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020.²⁵ In deze zaak had het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, nadat de termijn voor het doen van een aanvraag tot subsidievaststelling in 2010 was verlopen, gewacht tot mei 2017 voordat het een nieuwe termijn voor indiening van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie had gesteld. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar eerdere rechtspraak over kinderopvangtoeslag,²⁶ dat burgers en instanties erop bedacht moeten zijn dat zij ten minste vijf jaar kunnen zijn gehouden bewijs te leveren van bepaalde rechtsfeiten. De Afdeling wijst op de in het civiele recht opgenomen verjaars- en vervaltermijnen. Het lange stilzitten van het college heeft er volgens de Afdeling in dit geval voor gezorgd dat de subsidieaanvraager in bewijsnood kwam bij het doen van een onderbouwde aanvraag tot subsidievaststelling. Het beginsel van de rechtszekerheid brengt mee dat onder deze omstandigheden de ambtshalve vaststelling niet lager mocht zijn dan het verleende voorschot.

2.5.2 Hardheidsclausule

In bijzondere gevallen leidt de toepassing van subsidieregels tot een (voor de ontvanger) onbillijke uitkomst. Voor dit soort gevallen wordt in subsidieregelingen regelmatig een hardheidsclausule opgenomen. In de praktijk slaagt een beroep van een subsidieontvanger op een hardheidsclausule vaak niet. Vermeldenswaardig is daarom de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, waarin een dergelijk beroep wel slaagde.²⁷ In deze zaak ging het om een subsidie die was verstrekt voor de aanschaf van een elektrische auto. Aan de subsidie was de voorwaarde verbonden dat de auto op naam van de aanvrager wordt geregistreerd. Bij de aankoop van het voertuig heeft de aanvrager het voertuig op naam van zijn echtgenote laten registreren, omdat zij er het meest in zou gaan rijden. Hierdoor is niet voldaan aan de eerdergenoemde voorwaarde. De subsidie wordt vervolgens op nihil vastgesteld, terwijl aanvrager het elektrische voertuig rekening houdend met die subsidie had aangeschaft en met de aanschaf en het gebruik van het voertuig bijdraagt aan het doel van de subsidieregeling. Misbruik was niet aan de orde en er waren geen andere gevallen bekend waarin de subsidie op nihil is gesteld omdat het elektrisch voertuig op naam van de echtgenoot of partner van de aanvrager was geregistreerd. De Afdeling overweegt dat juist als er strikte regels zijn gesteld, aanleiding kan bestaan de hardheidsclausule toe te passen. Onder de in dit geval voorliggende omstandigheden zou onverkorte toepassing van de voorwaarde tot een onbillijkheid van overwegende aard leiden. In dit geval had volgens de Afdeling daarom de hardheidsclausule moeten worden toegepast.

2.5.3 Rol van begroting bij vaststelling

In haar uitspraak van 9 januari 2019 heeft de Afdeling zich uitgelaten over de vraag of een subsidieontvanger schuld had aan het opnemen van een niet-subsidiabel bedrag in de aanvraag tot subsidievaststelling.²⁸ De Afdeling beantwoordt die vraag ontkennend. Het ging om een door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland verstrekte subsidie voor de aanleg van zonnepanelen op daken van agrarische bedrijven. Het college was van mening dat de aanvrager in zijn verzoek om vaststelling van de subsidie, niet-subsidiabele kosten had opgenomen. Deze kosten zijn in mindering gebracht op het uit te keren subsidiebedrag. Bij wijze van administratieve sanctie is een even groot bedrag op de subsidie in mindering gebracht. De niet-subsidiabele kosten bestonden uit de kosten van zonnepanelen die waren aangelegd op een schuur die kort voor het einde van de subsidietermijn was afgebrand. Nadat de Afdeling heeft vastgesteld welke Europese Verordening op de onderhavige kwestie van toepassing is (Verordening 65/2011/EU), stelt zij vast dat op grond van deze Verordening geen verlaging kan worden toegepast indien de begunstigde kan aantonen geen schuld te hebben aan de opnemings van het

23 Het college beriep zich in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1476. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat als sprake is van een per boekjaar verstrekte subsidie en titel 4.2.8. Awb daarop van toepassing is verklaard, de verplichting van een subsidieontvanger tot vergoeding van een egalisereserve rechtstreeks voortvloeit uit artikel 4:72, vijfde lid, Awb.

24 Rb. Gelderland 13 januari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:119.

25 ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:851, BR 2020/40, m.nt. S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg.

26 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484.

27 ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1335, AB 2019/367, m.nt. W. den Ouden, JB 2019/100.

28 ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:52, AB 2019/340, m.nt. M.C. Pakkert & W. den Ouden.

niet-subsidiabele bedrag in de aanvraag. Omdat aanvrager niet voor het indienen van de aanvraag om subsidievaststelling kon beslissen of hij de schuur inclusief de zonnepanelen zou herbouwen, heeft hij de kosten voor de geïnstalleerde zonnepanelen wel opgevoerd in de aanvraag om subsidievaststelling, maar heeft hij daarbij vermeld dat de zonnepanelen door brand verloren zijn gegaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft aanvrager onder deze omstandigheden aangetoond, in de zin van de Verordening, geen schuld te hebben aan de opnemings van de niet-subsidiabele kosten in de aanvraag om subsidievaststelling. De administratieve sanctie mocht daarom niet worden opgelegd.

Het komt in de subsidiepraktijk voor dat na afloop van uitvoering van de activiteiten, de kosten bij de aanvraag tot subsidievaststelling lager blijken dan voorafgaand aan de verlening door de aanvrager is begroot. De vraag is vervolgens of het voor bestuursorganen mogelijk is om op die grond de subsidie lager vast te stellen. De verlening geschiedt immers op basis van een begroting van de kosten, de vaststelling van de subsidie op basis van een verantwoordelijkheid van de gemaakte kosten.²⁹ Hoofddregel is dat de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening wordt vastgesteld, tenzij de uitzonderingen van artikel 4:46, tweede lid, Awb zich hebben voorgedaan. Dan heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de subsidie lager vast te stellen. In de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2019 speelde de vraag of een aanvrager de in de aanvraag opgenomen begroting niet te rooskleurig had voorgesteld.³⁰ Naar het oordeel van de Afdeling is door de subsidieverstrekker echter niet aannemelijk gemaakt dat bij de aanvraag onjuiste financiële gegevens waren verstrekt. Dat gedurende het project de noodzaak was ontstaan om te bezuinigen vanwege tegenvallende (subsidie)inkomsten, maakt volgens de Afdeling niet dat de bij de aanvraag ingediende begrotingen onjuist waren. Daar komt bij dat de activiteiten wel zijn uitgevoerd door de aanvrager. De subsidieverstrekker was daarom niet bevoegd op grond van artikel 4:46, tweede lid sub c, Awb de subsidie lager vast te stellen. Aan het eind van haar uitspraak geeft de Afdeling een voor de bestuurspraktijk nuttige aanwijzing voor de wijze waarop in de subsidieverlening kan worden geregeld dat een subsidie lager kan worden vastgesteld als de kosten lager uitvallen dan bij de verlening was begroot. Dat kan eenvoudig door in het verleningsbesluit op te nemen dat, als de kosten lager uitvallen dan begroot, de subsidie naar rato lager wordt vastgesteld en dat het bedrag van de subsidie dus afhankelijk is van de werkelijke kosten. In dit verband wijst de Afdeling bij wijze van voorbeeld op een van haar eerdere uitspraken.³¹

Een andere uitspraak waarin de bij de subsidieverlening ingediende begroting een belangrijke rol speelde bij de vaststelling, is de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober

2018.³² In de daar voorliggende situatie was echter geen sprake van het conform het besluit tot subsidieverlening uitvoeren van de activiteiten. Het bestuursorgaan was daarom bevoegd over te gaan tot een lagere vaststelling van de subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid sub a, Awb. Volgens moest worden beoordeeld of de lagere vaststelling evenredig was (artikel 3:4, tweede lid, Awb). De Afdeling oordeelde dat het bestuursorgaan de subsidie in redelijkheid heeft kunnen vaststellen aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die op voorhand in de aangepaste subsidieaanvraag waren begroot en die zijn te relateren aan het evenement zoals dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden.³³ Dat de aanvrager geen ervaring had met subsidieaanvragen en het organiseren van evenementen en dat hij zich tot het uiterste heeft ingespannen problemen bij de uitvoering op te lossen en het evenement te doen plaatsvinden, zijn volgens de Afdeling geen omstandigheden die maken dat de vaststelling van de subsidie aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover in de aangepaste subsidieaanvraag begroot, tot een onevenwichtige uitkomst leidt. Annotator Den Ouden leidt uit deze uitspraak af dat, voor zover niet duidelijk anders blijkt uit de subsidieregeling of verleningsbeschikking, de subsidieontvanger zich moet houden aan de opgegeven begroting, zowel qua kostensoorten, als aan de omvang van de daarin opgenomen posten. Voor de subsidiepraktijk, waarin het regelmatig voorkomt dat subsidieontvangers schuiven tussen begrotingsposten, is dit een belangrijke constatering. Dit zou namelijk betekenen dat het schuiven tussen verschillende posten in beginsel voor bestuursorganen de mogelijkheid biedt tot een lagere vaststelling, tenzij een subsidieregeling het schuiven expliciet mogelijk maakt. Meer in algemene zin kan uit de hier opgenomen rechtspraak worden geconcludeerd dat aanvragers vooraf goed na moeten denken over hun subsidieaanvraag en de daarbij behorende begroting. Uit een uitspraak van het CbB van 23 juli 2019 kan ondertussen worden opgemaakt dat het schuiven met subsidiabele kosten tussen ondernemingen binnen één groep waarvoor een penvoerder is aangewezen, evenmin mogelijk is zonder regelgeving die dat toestaat.³⁴

De uitspraak van het CbB van 17 september 2019 onderstreept het uitgangspunt dat bij de subsidievaststelling alleen kosten worden betrokken die bij de subsidieverlening zijn begroot en goedgekeurd, die daadwerkelijk zijn gemaakt en rechtstreeks aan het project zijn toe te rekenen.³⁵ Dit geldt volgens het CbB ook in situaties waarin het

29 ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1911, r.o. 5.3.

30 ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:256, AB 2019/356, m.nt. W. den Ouden, BR 2019/30, m.nt. D. van Tilborg & S.E.A. Groeneveld.

31 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:719.

32 ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3550, Gsr. 2019/74, m.nt. H. Pennarts & C.J. Dekker, AB 2019/61, m.nt. W. den Ouden.

33 Het CbB hanteert een vergelijkbaar uitgangspunt voor niet in de begroting opgenomen kostenposten of hogere uurtarieven dan die in de aanvraag tot subsidieverlening zijn opgenomen, zo leiden wij af uit de uitspraken van het CbB van 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:298, 2 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:132 en 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:526, r.o. 13.3.

34 CbB 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:308.

35 CbB 17 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:419. Zie in vergelijkbare zin: CbB 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:428. Zie ook de annotatie van J.E. van den Brink & L. Mitsinga in AB 2020/286, onder punt 4.

uiteindelijk gerealiseerde project wel gelijksoortig, maar niet hetzelfde project is als waarvoor subsidie was verleend.

2.5.4 Toepassing kortingspercentages

Toepassing van (vaste) kortingspercentages bij de vaststelling van subsidie is toegestaan, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019.³⁶ Bestuursorganen hebben de discretionaire bevoegdheid de subsidie lager vast te stellen. Gebruik van de beleidsruimte wordt genormeerd door artikel 3:4, tweede lid, Awb. In dat kader zal door het bestuursorgaan een belangenafweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds het belang van handhaving en anderzijds de gevolgen van de verlaging van de subsidie voor de subsidieontvanger. In die belangenafweging moeten tevens de ernst van de tekortkoming en de mate waarin deze aan de ontvanger kan worden verweten, worden verdisconteerd, zo oordeelt de Afdeling onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis.³⁷ In dit geval was in een beleidsregel opgenomen dat indien de subsidieontvanger niet binnen de gestelde termijn volledige verantwoording aflegt, de subsidie op maximaal 95% van de verleende subsidie zou worden vastgesteld. Door de discretionaire bevoegdheid op deze manier in te vullen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid van het kortingspercentage af te wijken in het geval dat voor de ontvanger onevenredige gevolgen zou hebben (op grond van artikel 4:84 Awb). Een dergelijk systeem kan blijkens de uitspraak op instemming van de Afdeling rekenen. Dat is voor bestuursorganen een belangrijke uitkomst, aangezien zij steeds meer van vooraf vastgestelde kortingspercentages gebruikmaken.³⁸

2.5.5 Cumulatie van subsidies

In sommige gevallen wordt een subsidie lager vastgesteld omdat in de subsidieregeling is bepaald dat het de aanvrager niet is toegestaan voor de uitvoering van dezelfde activiteiten bij meerdere subsidieverstrekkers subsidie aan te vragen.³⁹ Over een dergelijk geval oordeelde het CbB in zijn uitspraak van 27 augustus 2019.⁴⁰ In dit geschil had de minister van LNV de subsidie lager vastgesteld in verband met de naast de verstrekte LNV-subsidie ontvangen rijksbijdrage aan het gesubsidieerde project. Bij zijn beoordeling stond het CbB stil bij de vraag of sprake is van een cumulatie van subsidies. Voor het antwoord daarop acht het CbB relevant met welk doel de verscheidene subsidies zijn verstrekt. De LNV-subsidie was verleend met het oog op

de ontwikkeling van een opleiding die betrekking heeft op een specifieke groep leerlingen, terwijl de rijksbijdrage een lumpsum bijdrage was die wordt verstrekt met het oog op de jaarlijkse financiering van het reguliere onderwijs. Het CbB stelt vast dat het in de aard noch het doel van de rijksbijdrage aanknopingspunten heeft kunnen vinden dat de onderwijsinstelling de rijksbijdrage mede heeft ontvangen met het oog op de uitvoering en de financiering van het project. Van een (door de regeling verboden) cumulatie is daarom geen sprake.⁴¹

2.5.6 Rechtsbescherming tegen registratie van ernstige onregelmatigheden

Om de uitvoering van subsidieregelingen overzichtelijk en de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen beperkt te houden, hanteren veel (decentrale) overheden een algemeen stramen bij het vaststellen van subsidieregelingen, gebaseerd op het in 2009 voor de centrale overheid vastgestelde uniforme subsidiekader.⁴² Veel subsidieregelingen zijn dan ook gebaseerd op de uitgangspunten proportionaliteit, aansturing, sturing op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging en verantwoord vertrouwen. 'Kleinere' subsidies worden veelal direct vastgesteld, of steekproefsgewijs gecontroleerd. In de praktijk bestaat daarom behoefte aan registratie van bij (steekproefsgewijs) aan het licht gekomen misbruik en oneigenlijk gebruik in een zogeheten M&O-register. Registratie van zulke ernstige onregelmatigheden kan worden betrokken bij de afhandeling van toekomstige subsidieaanvragen. In haar uitspraak van 23 juli 2019⁴³ oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat de rechtmatigheid van opname in een dergelijk register niet in een bestuursrechtelijke procedure aan de orde kan worden gesteld. De beslissing tot opname in een M&O-register is geen besluit zoals bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. De rechtbank oordeelde dat het gaat om een feitelijke handeling zonder rechtsgevolg. Redengevend daarvoor is dat er geen *directe* wettelijke consequenties zijn verbonden aan het geregistreerd staan.

2.6 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties

Zolang een subsidie nog niet is vastgesteld, kan het bestuursorgaan op grond van de in artikel 4:48, eerste lid, Awb opgenomen gronden de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen.

Het CbB liet in zijn uitspraak van 12 maart 2019 de intrekking van een aan deelnemers van een samenwerkingsverband verleende subsidie in stand.⁴⁴ Aan de intrekking lag ten grondslag dat de subsidiabele activiteiten en de daarbij horende kosten, niet waren gemaakt door de in het

36 ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:928, AB 2019/357, m.nt. W. den Ouden, Gst. 2019/146, m.nt. D. van Tilborg & S.E.A. Groeneveld.

37 Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 74.

38 Vgl. Rb. Midden-Nederland 23 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3452, AB 2020/81, m.nt. M.J. Jacobs; ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden. In de laatste uitspraak wordt de toepassing van een steekproefstelsel bij de controle op de besteding van subsidiegelden niet evenredig geacht door de Afdeling. Bij de intrekking van de subsidie was namelijk geen belangenafweging gemaakt, maar slechts volstaan met een verwijzing naar de uitkomsten van de steekproef.

39 Ook kan cumulatie van subsidies en belastingvoordelen zich voordoen. Zie daarover CbB 3 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:657.

40 CbB 27 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:364, AB 2019/551, m.nt. M.J. Jacobs.

41 Zie voor een geval waarin wel sprake is van cumulatie CbB 14 april 2020, ECLI:NL:CBB:2020:278.

42 Stcr. 2009, 20306.

43 Rb. Midden-Nederland 23 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3452, AB 2020/81, m.nt. M.J. Jacobs.

44 CbB 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101, AB 2020/11, m.nt. E.M.J. Hardy.

projectplan vermelde subsidieontvangers en evenmin op de daarin opgenomen locaties. Dat de activiteiten bij de andere deelnemers van het samenwerkingsverband wel zouden zijn uitgevoerd en deze hetzelfde doel hadden als de activiteiten bij de in het projectplan genoemde deelnemers, was volgens het CbB niet relevant. Vervolgens werd beoordeeld of de minister, mede gelet op artikel 3:4 Awb, in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid de subsidie in te trekken. Daarbij betrof het CbB het belang van rechtmatige toepassing van de subsidieregeling en het belang van juiste en doelmatige besteding van schaarse overheidsmiddelen. Die belangen mochten meer wegen dan het belang van de aanvragende deelnemers.

De uitspraak van het CbB van 10 december 2019 ging over een intrekking op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens door de subsidieontvanger en de verstrekking van de juiste gegevens die tot een andere beschikking op de aanvraag zou hebben geleid (de *c*-grond).⁴⁵ In dit geval ging het om het, per vergissing, verkeerd invullen van een digitaal aanvraagformulier. Als aanvraagster het aanvraagformulier juist had ingevuld, zou zij op de voorwaarde zijn geattendeerd dat zij een verklaring van toestemming had moeten overleggen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen. Deze mogelijkheid heeft aanvraagster over het hoofd gezien en de aanvraag vervolgens (digitaal) ondertekend met de bekrachtiging dat deze naar waarheid is ingevuld. Aangezien de gegevens van de aanvraagster onjuist bleken, heeft het bestuursorgaan de subsidieverlening ingetrokken. Aanvraagster heeft het bestuursorgaan hierna van de juiste informatie voorzien. Naar het oordeel van het CbB was het bestuursorgaan echter niet gehouden om aanvraagster met toepassing van artikel 4:5 Awb gelegenheid te geven de aanvraag aan te vullen. De aanvraag was immers in beginsel volledig, maar onjuist.

Artikel 4:49 Awb regelt de intrekking of wijziging met terugwerkende kracht van de beschikking tot subsidievaststelling. Naar zijn aard heeft artikel 4:49 Awb een smal toepassingsbereik, nu die bepaling ziet op herziening van besluitvorming in al afgesloten subsidiebetrekkingen. Het eerste lid bevat een limitatieve opsomming van drie intrekking- en wijzigingsgronden (a, b en c). De uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020 over een ESF-subsidie voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van laaggekwaliificeerde werkkenden, heeft betrekking op de gronden a en c.⁴⁶ In deze zaak werden de subsidiabele activiteiten uitgevoerd door een externe uitvoerder, namelijk Pon Holding. Al het als voorschot betaalde subsidiegeld zou door de subsidieontvanger aan Pon worden doorbetaald. Bij de subsidieverstrekker, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waren echter twijfels gerezen over de vraag of de voorschotten volledig bij Pon terecht waren gekomen en of de subsidie daarom wel correct was vastgesteld. Dit achtte de staatssecretaris onvoldoende aangetoond, waarop

de subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger is gewijzigd. In navolging van de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de staatssecretaris hiertoe bevoegd was. Hoewel de staatssecretaris ten tijde van de subsidievaststelling wist dat de subsidieontvanger de ontvangen voorschotten subsidie niet had doorbetaald aan Pon, had hij er toen redelijkerwijs niet van op de hoogte kunnen zijn dat de subsidieontvanger ook na de subsidievaststelling de voorschotten niet zou doorbetalen aan Pon (sub a). Bovendien had de subsidieontvanger niet voldaan aan haar verplichting (in haar administratie) openheid van zaken te geven over de doorbetaling van de subsidiegelden aan Pon (sub c).

In langdurige subsidierelaties wordt de positie van subsidieontvangers mede door artikel 4:51 Awb beschermd. Partijen die over een langere periode (van drie of meer achtereenvolgende jaren) subsidie ontvangen, moeten tijdig van een beëindiging of nadelige wijziging van de subsidierelatie worden verwittigd. In haar uitspraak van 24 december 2019 herhaalt de Afdeling de hoofdregel dat uit de enkele omstandigheid dat een subsidie voor meerdere jaren achtereen wordt verstrekt, de aanvrager niet redelijkerwijs mag afleiden dat hij ook in de daaropvolgende jaren voor subsidie in aanmerking komt.⁴⁷ In de uitspraak lijkt de Afdeling hieraan toe te willen voegen dat als een subsidie uit een van de voorliggende jaren op een later moment op nihil wordt vastgesteld, dit tot gevolg heeft dat de oorspronkelijke subsidieverlening niet (meer) wordt meegeteld bij de periode waarop artikel 4:51 Awb van toepassing is. Daarmee zou van het vereiste van achtereenvolgende subsidieverstrekking geen sprake meer zijn, zo valt uit deze uitspraak af te leiden.

Met alleen een tijdige melding van een beëindiging of vermindering van de subsidierelatie is de kous nog niet af, zo blijkt uit de Afdelingsuitspraak van 30 oktober 2019.⁴⁸ Ook als de beëindiging of versoering van de subsidierelatie tijdig is aangekondigd en de vermindering in zoverre rechtmatig is, kan nadeelcompensatie op grond van het *égalité*-beginsel in beeld komen. Artikel 4:51 Awb verzet zich in algemene zin niet tegen vergoeding van dergelijke schade. Dat de rechtmatigheid van de beëindiging van de subsidierelatie vaststaat en er dus geen schending is van het vertrouwensbeginsel en ook niet van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, Awb, neemt niet weg dat er ook aanleiding kan zijn voor vergoeding van schade op grond van het *égalité*-beginsel, als aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan. Er is alleen aanleiding voor vergoeding van schade op grond van het *égalité*-beginsel als de schade uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en de schade de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig treft. Zoals de verschillende annotatoren van

45 CbB 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:672.

46 ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:871.

47 ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4428, *Gst.* 2020/59, m.nt. H. Pennarts & C.J. Dekker.

48 ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:5676, *JB* 2020/2, *JIN* 2020/4, m.nt. V.A. Textor & B. ten Kate, *BR* 2020/13, m.nt. S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg, *TBR* 2020/11, m.nt. J.S. Procee & M.G. Nielen, *Gst.* 2020/69, m.nt. J.R. Vermeulen & C.J. Dekker.

deze uitspraak terecht opmerkten, zal – gelet op de aard van het schadeveroorzakend besluit, te weten: de aankondiging van de beëindiging van de subsidie – nadeelcompensatie vanwege rechtmatige beëindiging van de subsidie, niet snel aan de orde zijn.

3. Bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4)

3.1 Voorstel voor de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb

De regels over geldschulden van en aan de overheid zijn sinds 1 juli 2009 opgenomen in de geldschuldentitel van de Awb. De werking van deze bestuursrechtelijke geldschuldentitel is in 2013 geëvalueerd. Daaruit kwam naar voren dat de rechtsbescherming van burgers door de introductie van een uniforme regeling is verbeterd, maar dat het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering – soms vervat in aparte materiële regelgeving –, afbreuk doet aan de uniformiteit. Naar aanleiding van deze evaluatie is sinds 27 mei 2020 een wetsvoorstel voor wijziging van de geldschuldentitel in behandeling bij de Tweede Kamer.⁴⁹ Daarmee is beoogd een aantal gesignaleerde praktijkknelpunten op te lossen.

Eén van de wijzigingen waarin het wetsvoorstel voorziet, is het opnemen van een algemene bevoegdheid voor bestuursorganen tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een geldschuld, voor gevallen waarin de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Bij de totstandkoming van de geldschuldentitel is afgezien van het opnemen van een algemene kwijtscheldingsregeling. Het in de praktijk gevoelde gemis daaraan wordt opgelost door het voorgestelde artikel 4:94a Awb. Uitgangspunt daarbij is dat een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft een bestuursrechtelijke geldschuld in bepaalde gevallen kwijt te schelden, tenzij van dat uitgangspunt bij bijzondere wet is afgeweken. Daarmee wisselt het Awb-perspectief ten aanzien van de mogelijkheid tot kwijtschelding van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, tenzij’. De algemene kwijtscheldingsbepaling is overigens niet bedoeld ter vervanging van bijzondere regelingen. Uitzonderingen en afwijkende regelingen blijven dan ook mogelijk.

Een andere wijziging is de introductie van de mogelijkheid voor bestuursorganen de betaling van voorschotten op te schorten (artikel 4:96, tweede lid, Awb – nieuw). Op grond van het huidige artikel 4:96 Awb kunnen voorschotbeschikkingen uitsluitend worden gewijzigd of ingetrokken, bijvoorbeeld als de ontvanger de aan de bevoorschotting verbonden voorschriften niet naleeft. Met het wetsvoorstel wordt hier een opschortingsbevoegdheid aan toegevoegd. Daardoor kan een bestuursorgaan de betaling van voorschotten gedurende ten hoogste dertien weken opschorten in geval van vermoeden van onregelmatigheden. Die mogelijkheid bestond al ten aanzien van de betaling van reeds

vastgestelde subsidiebedragen en voorschotten daarop (zie artikel 4:56 Awb). Deze voorgestelde aanpassing beoogt tegemoet te komen aan de in de praktijk gebleken behoefte aan een (algemene) mogelijkheid voor opschorting van bevoorschotting. Als de bevoorschotting tijdelijk kan worden opgeschort, hoeven bestuursorganen niet gelijk over te gaan tot intrekking van een bevoorschottingsregime, maar kan in voorkomend geval maatwerk worden geleverd in de vorm van opschorting. Gedurende de opschortingstermijn kan het bestuursorgaan – vanuit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming – gedegen (vervolg)onderzoek doen naar de vermoede onregelmatigheden of kunnen eventuele onregelmatigheden worden hersteld, bijvoorbeeld door (aanvullende) informatie aan te leveren aan het bestuursorgaan.

De derde beoogde aanpassing betreft de introductie van de verlenging van de verjaringstermijn bij het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een invorderingsbeschikking (artikel 5:35 Awb – nieuw). De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart na verloop van een jaar. Dat is een betrekkelijk korte termijn, zeker in vergelijking met de verjaringstermijn uit artikel 4:104 Awb, waarop artikel 5:35 Awb een uitzondering vormt. De korte verjaringstermijn laat zich verklaren door het doel van een last onder dwangsom, namelijk een overtreder dwingen een illegale situatie te staken (en gestaakt te houden). De evaluatie liet zien dat de korte verjaringstermijn niet zelden leidt tot onbillijke uitkomsten, met name voor diegenen die om handhaving hebben verzocht en dus (ook) een belang hebben bij daadwerkelijke invordering van verbeurde dwangsommen. Niet voor niets voorziet artikel 5:37, tweede lid, Awb in de mogelijkheid het bestuursorgaan te verzoeken over te gaan tot het nemen van een invorderingsbeschikking. Als de overtreder tegen een invorderingsbeschikking bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwendt, kan het voorkomen dat de invorderingsbevoegdheid is verjaard voordat de discussie over de rechtmatigheid is afgerond. Daarom wordt voorgesteld de verjaringstermijn van artikel 5:35 Awb te verlengen met de periode waarbinnen een procedure over een invorderingsbesluit loopt. Met het oog op de rechtszekerheid van de overtreder geldt de verlenging niet langer dan noodzakelijk

De laatste belangrijke wijziging in het wetsvoorstel betreft de regeling dat het nemen van een invorderingsbeschikking door een bestuursorgaan de verjaring stuit (artikel 5:37a Awb – nieuw). Met de invorderingsbeschikking geeft het bestuursorgaan – aan de overtreder – te kennen dat het tot invordering zal overgaan, zo is de gedachte. In dit opzicht lijkt het wetsvoorstel de uitvoeringspraktijk iets te vereenvoudigen, waar stuiting van de verjaring in de praktijk regelmatig misgaat.

3.2 Vijfjarenregel bij herziening van rechtens onaantastbare besluiten over financiële aanspraken

Bestuursorganen die – bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuw gebleken informatie – een verzoek krijgen een eerder

⁴⁹ Het voorstel voor de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb. Zie *Kamerstukken II 2019/20, 35477, nrs. 1-4*.

besluit over uitkeringsaanspraken te herzien, hoeven dit niet met volledige terugwerkende kracht te doen, zo oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in zijn uitspraak van 26 maart 2020.⁵⁰ De CRvB oordeelde dat artikel 4:6 Awb, noch enig rechtsbeginsel meebrengt dat als aanleiding bestaat om terug te komen van een eerder besluit, dit met volledig terugwerkende kracht te doen. Er geldt in dat geval een jurisprudentiële vijfjarenregel⁵¹ die inhoudt dat financiële aanspraken jegens de overheid op grond van de rechtszekerheid na een termijn van vijf jaren niet meer in rechte afdwingbaar zijn, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven hieraan voorbij te gaan. Het verval van afdwingbaarheid geldt in beginsel voor alle financiële aanspraken jegens de overheid, behoudens in het geval bij wet anders is voorzien of door de wetgever anders is beoogd.

3.3 Normering van (de voorbereiding van) terugvorderingsbesluiten; evenredigheid en tijd

Als een bestuursorgaan het recht op financiële aanspraken van burgers in negatieve zin en met terugwerkende kracht herziert, ontstaat een situatie waarin een deel van betaalde uitkering, subsidie(voorschot) of toeslag (alsnog) onverschuldigd is betaald en in beginsel kan worden teruggevorderd van de ontvanger. Voor onverschuldigd betaalde subsidie(voorschotten) is de bevoegdheid daartoe geregeld in artikel 4:57 Awb. Voor onverschuldigd betaalde voorschotten op later vast te stellen financiële aanspraken is die bevoegdheid opgenomen in artikel 4:95, vierde lid, Awb. Daarnaast kunnen specifieke wetten een eigen regeling bevatten over terugvordering, zoals artikel 26 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) dat dwingend voorschrijft dat als herziening van een tegemoetkoming of voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag, op de belanghebbende de betalingsverplichting rust het te veel uitbetaalde bedrag in zijn geheel terug te betalen. Sinds de in de inleiding aangehaalde 23 oktober-uitspraken leest de Afdeling die bepaling 'slechts' als een betalingsverplichting van de belanghebbende, maar neemt zij ook aan dat daarin niet imperatief is voorgeschreven dat het gehele bedrag van de belanghebbende moet worden teruggevorderd. Op dat punt bestaat discretionaire ruimte bij de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd. Dit betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen en onder bijzondere omstandigheden van terugvordering kan afzien of het terug te vorderen bedrag kan matigen.⁵² Als de belangenafweging niet kenbaar is in het besluit, geldt dat als een motiveringsgebrek.⁵³

Als sprake is van een bevoegdheid (en niet van een verplichting) tot herziening en van terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, dan wordt gebruik van die

bevoegdheid ook genormeerd door de tijd.⁵⁴ Dit in verband met het rechtszekerheidsbeginsel. Vaste rechtspraak van de CRvB is dat een bestuursorgaan de mogelijkheid verspeelt onverschuldigd betaalde uitkeringen terug te vorderen als niet adequaat wordt gereageerd op signalen van een betrokkene waaruit kan worden afgeleid dat te veel of ten onrechte uitkering wordt verstrekt.⁵⁵ De zes-maanden-jurisprudentie van de CRvB komt er kortheidshalve op neer dat het bestuursorgaan binnen zes maanden nadat het een signaal heeft ontvangen, moet overgaan tot aanpassing van het recht op uitkering. Vindt geen aanpassing van het recht op uitkering plaats binnen de genoemde zes maanden, dan moet van terugvordering worden afgezien voor het deel dat na die zes maanden nog te veel aan uitkering is verstrekt. De zes-maanden-jurisprudentie speelt niet als sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

Ook artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (1 EP EVRM) normeert gebruik van de bevoegdheid tot intrekking van uitkeringen in verband met een geconstateerde verstrekking in strijd met de nationale regelgeving. Het EHRM oordeelde in zijn arrest van 12 december 2019⁵⁶ dat toekenning van een recht op uitkering een eigendomsrecht ('*possession*') doet ontstaan dat wordt beschermd door artikel 1 EP EVRM. Dat neemt niet weg dat overheden in het algemeen hun fouten mogen rechtzetten, ook als die het gevolg zijn van eigen nalatigheid. Die bevoegdheid vloeit voort uit het belang van sociale rechtvaardigheid en het belang om ongerechtvaardigde verrijking te voorkomen. Het zou ook oneerlijk zijn tegenover anderen die hebben bijgedragen aan de financiële middelen voor de sociale zekerheid, vooral tegenover hen die een uitkering is ontzegd omdat zij niet aan de wettelijke vereisten voldeden. Bovendien zou het neerkomen op het goedkeuren van een onjuiste toekenning van schaarse publieke middelen, hetgeen op zichzelf in strijd zou zijn met het algemeen belang. Niettemin is de bevoegdheid om fouten recht te zetten genormeerd: de bevoegdheid van overheidsorganen om fouten recht te zetten kan niet worden gebruikt in een situatie waarin de betrokken burger een buitensporige last zou moeten dragen als gevolg van een maatregel die een uitkering van hem afneemt. Als overheidsorganen zelf een fout hebben gemaakt, zonder een tekortkoming aan de zijde van een derde, moet volgens het EHRM een andere proportionaliteitsbenadering worden gevolgd bij het beoordelen van de vraag of de last voor een burger buitensporig is. In het voorgelegde geval komt het EHRM tot het oordeel dat geen sprake was van een '*fair balance*' en dat de last die op klaagster was gelegd buitensporig was. Het stelt daarom een schending van artikel 1 EP EVRM vast.

50 CRvB 26 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:811.

51 Onder meer verwoord in de uitspraken van de CRvB van 1 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3759 en van 22 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:912.

52 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536 en ECLI:NL:RVS:2019:3535.

53 ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:356.

54 CRvB 7 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:874.

55 CRvB 21 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1573.

56 EHRM 12 december 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1212JUD003214110, JB 2020/100, m.nt. D.G.J. Sanderink.

3.4 *Beginselplicht tot terug- en invordering en wanneer deze plichten wijken*

Na herziening of intrekking van het recht op bijstand (in verband met bijvoorbeeld het niet naleven van de inlichtingenplicht, geconstateerde fraude) schrijft de Participatiewet dwingend voor dat de alsdan onverschuldigd betaalde bijstand wordt teruggevorderd (artikel 58, eerste lid, Participatiewet). Het achtste lid voorziet erin dat in uitzonderingsgevallen om dringende redenen geheel of gedeeltelijk van terugvordering kan worden afgeweken van deze wettelijke hoofregel. In een kwestie waarin schending van de inlichtingenplicht niet in geschil was, had het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen besloten tot terugvordering van de te veel betaalde bijstand. Het college had – vanwege de uitingen van appellant en verklaringen van zijn psychiater – echter afgezien van oplegging van een bestuurlijke boete. In hoger beroep betoogde de appellant dat de ‘dringende redenen’ die aanleiding gaven om van boeteoplegging af te zien, evenzeer dringende redenen waren om van terugvordering af te zien. Dat betoog vond gehoor bij de CRvB. In zijn uitspraak van 31 maart 2020⁵⁷ oordeelde de CRvB dat sprake was van dringende redenen om van de beginselplicht tot terugvordering af te wijken, in verband met suïcidaliteit, die maakte dat het college zich net als bij het boetebesluit, ook bij het terugvorderingsbesluit rekenschap had moeten geven van de druk die van zijn besluitvorming uitgaat en daarin aanleiding had moeten vinden van terugvordering af te zien als bedoeld in artikel 58 achtste lid, Participatiewet.

Vanwege de belangen van derden is het vaste rechtspraak in het handhavingsrecht dat een bestuursorgaan bij een overtreding in de regel geacht wordt gebruik te maken van zijn handhavingsbevoegdheden. Deze beginselplicht tot handhaving heeft weinig zin als het bestuursorgaan vervolgens kan afzien van het daadwerkelijk effectueren van het sanctiebesluit. Er geldt dus ook een beginselplicht tot invordering. De Afdeling overweegt steevast dat bij de toetsing van een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van invordering groot gewicht toekomt. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan worden afgezien van handhaving en/of invordering.⁵⁸

Het invorderingsbesluit is een zelfstandige beschikking, die zelfstandig aan de vereisten van evenredigheid en zorgvuldige voorbereiding moet voldoen, aldus ook staatsraad advocaat-generaal Wattel in zijn conclusie van 4 april 2018.⁵⁹ Vaste rechtspraak van de Afdeling⁶⁰ is dat het aan de overtreder is om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen waarvan het bestuursorgaan nog niet op de hoogte is of had kunnen zijn, maar dat het bestuursorgaan, voordat

het tot dwanginvordering overgaat, de belanghebbende in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze te geven (op grond van artikel 4:8, eerste lid, Awb). De overtreder moet op die manier door het bestuursorgaan in de gelegenheid worden gesteld om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen. De Afdeling acht het horen van de overtreder daar een bij uitstek geschikte manier voor. Vaste rechtspraak is ook dat niet naleving van deze ‘zienswijzeplicht’ kan worden gepasseerd als de schuldenaar in de latere fase(n) van de procedure alsnog gelegenheid heeft gekregen het bestuursorgaan te wijzen op bijzondere omstandigheden die hadden moeten leiden tot het besluit om van invordering af te zien.⁶¹ Ook rechtbanken lijken deze lijn inmiddels toe te passen.⁶²

Ondertussen is – sinds de uitspraken van de Afdeling van 27 februari 2019 – duidelijk dat discussie bij de rechter over het invorderingsbesluit zich *in beginsel* beperkt tot de vraag of van invordering van verbeurde dwangsommen had moeten worden afgezien. Over aspecten die zijn vastgelegd in het besluit waarbij de last onder dwangsom is opgelegd, zoals klachten over de hoogte van de dwangsommen, had in een procedure tegen dat opleggingsbesluit moeten worden opgekomen. Een belanghebbende kan *in beginsel* niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld in een geval waarin evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of de betrokkene geen overtreder is en onverkort vasthouden aan een voorgenomen invordering leidt tot onevenredige gevolgen.⁶³ Met de *escape* van de onevenredige gevolgen is de deur naar een ‘meer ontspannen formele-rechtskrachttopvatting’⁶⁴ op een kier gezet.

3.5 *Afwijken van de beginselplicht tot invordering; kwijtschelding*

Ook buiten het handhavingsrecht geldt als hoofdregel dat teruggevorderde geldbedragen *in beginsel* aan de overheid moeten worden terugbetaald. Op dit moment voorziet de Awb niet in toekenning van de bevoegdheid aan bestuursorganen tot kwijtschelding van aan de overheid verschuldigde bedragen. Wel kan kwijtschelding geregeld zijn in bijzondere regelingen.⁶⁵ Als in een bijzondere regeling sprake

57 CRvB 31 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:832, AB 2020/265, m.nt. A.C. Hendriks.

58 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2045.

59 Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2018:1152.

60 Sinds ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956.

61 Zie ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3806, r.o. 14.1 en ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1931.

62 Zie Rb. Midden-Nederland 3 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:459, r.o. 22-25.

63 ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, 623 en 624 (waarin overigens geen bijzondere omstandigheden zijn aangenomen), ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:802, JB 2020/89, CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3535 en CBb 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:663. Zie voor een voorbeeld van een geslaagde doorbreking van de beginselplicht tot invordering: Rb. Midden-Nederland 3 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:459.

64 Zoals bepleit door staatsraad advocaat-generaal Wattel in zijn conclusie van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152. Zie ook T. Barkhuysen, ‘Billijker bestuursrecht met minder formele rechtskracht’, *NJB* 2019/2415.

65 Zoals bijvoorbeeld: artikel 18a, 47a en 60c van de Participatiewet, artikel 27a Ww, artikel 29a WAO.

is van een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan om tot terugvordering (of verdere terugvordering) te besluiten, dan ligt daarin – volgens vaste rechtspraak van de CRvB⁶⁶ – besloten de bevoegdheid geheel of gedeeltelijk af te zien van verdere terugvordering, dus om het restant van de schuld kwijt te schelden. Ter zake daarvan plegen bestuursorganen beleid te voeren, waaraan 'kwijtscheldingsbesluiten' worden getoetst.⁶⁷ Overigens komt het in de praktijk ook voor dat bestuursorganen in uitzonderlijke gevallen coulanchehalve of om andere redenen overgaan tot kwijtschelding.⁶⁸ Als aangegeven heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel in behandeling dat erin voorziet dat in de Awb (in een nieuw artikel 4:94a) een algemene bevoegdheid tot kwijtschelding wordt opgenomen.

3.5.1 *Maatwerk: terugkomen van rechtens onaanastbaar geworden terugvorderingsbesluiten*

Een stap verder gaan de gevallen waarin het bestuursorgaan gevraagd wordt terug te komen van het rechtens onaanastbaar geworden besluit waarin betalingsverplichtingen zijn opgelegd. Vaste rechtspraak is dat het bestuursorgaan een dergelijk herzieningsverzoek in beginsel kan afwijzen. Dat is alleen anders als de afwijzing van het herzieningsverzoek evident onredelijk zou zijn.⁶⁹ Vaste rechtspraak is ook dat de inhoud van latere jurisprudentie op zichzelf geen grond is voor het doorbreken van het rechtens onaanastbaar zijn van besluiten.⁷⁰ Dat uitgangspunt geldt ook als uit inmiddels tot stand gekomen jurisprudentie zou blijken dat bij de totstandkoming van een besluit fouten zijn gemaakt. Over de evidente onredelijkheid van afwijzing van verzoeken om herziening van boetebesluiten op de grond dat uit latere rechtspraak blijkt dat deze op een niet verbindende wettelijke grondslag waren gebaseerd, oordeelde de CRvB in zijn uitspraken van 7 maart 2019.⁷¹ Voor beantwoording van de vraag wanneer en onder welke omstandigheden de afwijzing van een verzoek tot herziening van een vastgestelde niet punitieve bestuursrechtelijke geldschuld, evident onredelijk is, achtte de CRvB volgens zijn uitspraak van 19 november 2019⁷² van belang dat het gehandhaafde intrekings- en terugvorderingsbesluit niet gericht was op leedtoevoeging (punitieve sanctionering), maar op herstel van de rechtmatige toestand. De CRvB achtte verder van belang dat weliswaar sprake was van een procedurele onrechtmatigheid (bestaande in schending van het discriminatieverbod bij de selectie van betrokkenen bij wie een onderzoek zou worden gestart), maar dat dit uitsluitend gevolgen heeft gehad voor de rechtmatigheid van het verkregen bewijs en daarmee voor de feitelijke grondslag van de betreffende besluiten. Daaruit kon niet worden afgeleid dat bij het nemen van de betreffende besluiten zelf

fundamentele rechtsbeginselen zouden zijn geschonden. Evenmin is gebleken van besluiten die zijn gebaseerd op wettelijke bepalingen waaraan een fundamenteel gebrek kleeft. De CRvB komt tot de slotsom dat de omstandigheid dat is komen vast te staan dat bij de selectie van te onderzoeken personen is gehandeld in strijd met het discriminatieverbod op zichzelf onvoldoende is voor het oordeel dat, in het geval van betrokkene, de weigering om terug te komen van het oorspronkelijk besluit evident onredelijk is.

3.6 *Verrekening*

Artikel 4:93 Awb beperkt de mogelijkheden voor verrekening van bestuursrechtelijke geldschulden met bestaande vorderingen. Dat is alleen mogelijk voor zover een wettelijk voorschrift in een bijzondere wet daarin voorziet.⁷³ De ratio daarvan is dat het gezien het uiteenlopende karakter van de taken van bestuursorganen, ongewenst is verrekening van met die uiteenlopende taken samenhangende geldschulden in algemene zin toe te laten.⁷⁴ De verrekeningsregeling (en de toepassing daarvan) geeft met zekere regelmaat aanleiding tot rechtspraak, onder meer over de vraag of een toegepaste verrekening past binnen de door de bijzondere wetgever geschapen verrekeningsmogelijkheid. Zo oordeelde de CRvB in zijn uitspraak van 5 juli 2019⁷⁵ over de reikwijdte van de verrekeningsbevoegdheid in artikel 45 Algemene nabestaandenwet (Anw) en artikel 17i Algemene Ouderdomswet (AOW). Het geschil was opgekomen naar aanleiding van de beslissing van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) om de aan de belanghebbende toekomende proceskostenvergoeding te verrekenen met diens schuld aan de SVB. Ter discussie stond of de even genoemde bepalingen alleen zien op verrekening van boetes met aanspraken op uitkering, dan wel dat ook in de voorliggende spiegelbeeldige situatie verrekening mogelijk was. De CRvB concludeerde dat dit laatste het geval was en verwees naar de schakelbepalingen in de Anw en de AOW. Artikel 45 Anw en artikel 17i AOW zijn in respectievelijk artikel 54 Anw en 24a AOW van overeenkomstige toepassing verklaard op beslissingen over terugvordering van onverschuldigd betaalde Anw- en AOW-uitkering. Dit betekent dat voor verrekening van onder meer een verschuldigde kostenvergoeding met een vordering uit hoofde van onverschuldigd betaalde Anw- en AOW-uitkeringen een wettelijke grondslag aanwezig is. De Raad vond voor dat oordeel steun in de parlementaire geschiedenis,⁷⁶ waar is opgemerkt dat "(...) *het verrekeningsartikel van de boete, waarin het nieuwe artikellid wordt opgenomen, van overeenkomstige toepassing [is] verklaard op de terugvordering van de onverschuldigde betaling, zodat een aan een belanghebbende toekomende schadevergoeding of proceskostenvergoeding kan worden*

66 CRvB 2 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO3647.

67 Zie bijvoorbeeld: CRvB 12 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1084.

68 Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 11 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4189.

69 CRvB 20 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4872 en 23 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1449.

70 CRvB 3 maart 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8305.

71 CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659.

72 CRvB 19 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3694.

73 Zie bijvoorbeeld CRvB 29 augustus 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2851 en CRvB 6 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1075 over verrekening van door de Sociale Verzekeringsbank verschuldigde griffierechten en proceskostenvergoeding met een openstaande vordering op appellant uit onverschuldigd betaald AOW-pensioen.

74 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 41.

75 CRvB 5 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2262.

76 *Kamerstukken II* 2012/13, 33556, nr. 3.

verrekenend met een uitkering of toeslag van het bestuursorgaan, een uitkering of toeslag van een ander bestuursorgaan of een opgelegde boete.”

3.7 **Uitstel van betaling**

Artikel 4:94 Awb voorziet in de mogelijkheid dat een bestuursorgaan uitstel van betaling verleent. In de beschikking vermeldt het bestuursorgaan een termijn waarvoor het uitstel geeft en kunnen eventueel voorschriften worden verbonden aan het uitstel van betaling. Tijdens de gegeven termijn kan het bestuursorgaan niet aanmanen en niet overgaan tot invordering. Het uitstel van betaling kan in een aantal limitatief opgesomde gevallen worden ingetrokken of gewijzigd, zoals bepaald in artikel 4:96 Awb. Artikel 4:111, eerste lid, Awb bepaalt dat de verjaringstermijn van een rechtsovereenkomst tot betaling aan een bestuursorgaan wordt verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na aanvang van de termijn uitstel van betaling heeft. Niet verwonderlijk dat rechtspraak over uitstel van betaling veelal voorkomt in invorderingsgeschillen van verbeurde dwangsommen (waarvoor een korte verjaringstermijn geldt) en ziet op de vraag of (geldig) uitstel van betaling is verleend: voor de burger kan een ontkennend antwoord betekenen dat de vordering van het bestuursorgaan is verjaard. Voorbeelden zijn de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2019⁷⁷ en 18 maart 2020⁷⁸. In die zaken werd betoogd dat de uitstelbrief niet aan de formele vereisten voldeed en/of niet naar het juiste adres (van de gemachtigde) was verzonden. De Afdeling oordeelt dat het gegeven dat niet (correct) naar artikel 4:94 Awb is verwezen niet afdoet aan de rechtmatigheid van het besluit tot verlening van uitstel van betaling. Toezending van een uitstelbrief aan de schuldenaar zelf in plaats van aan diens gemachtigde, leidt evenmin tot de conclusie dat de verjaringstermijn niet is verlengd. Volgens de Afdeling kan de niet-correcte bekendmaking in sommige situaties, zoals de situatie waar de niet-correcte bekendmaking tot gevolg heeft dat een rechtsmiddel te laat is aangewend, echter wel van belang zijn voor de verschoonbaarheid.⁷⁹ Voor uitstel van betaling is overigens niet noodzakelijk dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag reeds zijn vastgesteld, zodat daarvoor niet is vereist dat een invorderingsbesluit is genomen, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 2 oktober 2019.⁸⁰ Zoals Sanders in zijn annotatie bij deze uitspraak toelicht, moet er echter wel sprake zijn van een verschuldigde geldsom waarvoor het uitstel van betaling wordt verleend. Bij het ontbreken van een geldschuld, kan dus ook geen uitstel worden verleend. Volgens Sanders geldt de regel overigens alleen voor zover het gaat om verbeurde dwangsommen waarvoor op grond van artikel 5:33 Awb van rechtswege een betalingsverplichting ontstaat. In andere gevallen ontstaat de

betalingsverplichting immers niet van rechtswege, maar op grond van een krachtens artikel 4:99 Awb genomen beschikking tot betaling. Aangezien de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag dan al zijn vastgesteld, zou deze vraag zich niet hebben voorgedaan bij andere soorten geldschulden.

3.8 **Verzuim en wettelijke rente**

Afdeling 4.4.2 Awb regelt het verzuim van de schuldenaar en de verschuldigdheid van de wettelijke rente die uit het verzuim voortvloeit. Op grond van artikel 4:97 Awb is de schuldenaar in verzuim als hij niet binnen de voorgeschreven termijn heeft betaald. Die termijn is, gelet op artikel 4:87, eerste lid, Awb in beginsel zes weken. Het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente wordt op grond van artikel 4:99 Awb bij beschikking vastgesteld. Via deze ingang wordt zo nu en dan geprocedeerd over wettelijke rente.

In de zaak die leidde tot de uitspraak van het CbB van 7 januari 2020⁸¹ stelde het CbB vast dat het besluit waarbij de betalingstermijn oorspronkelijk op 1 september 2011 was gesteld, vernietigd was, zodat die betalingstermijn niet meer kon worden gebruikt om te bepalen of de schuldenaar in verzuim was. Er moet, als na vernietiging van een eerder besluit een nieuwe betalingstermijn is vastgesteld, van die nieuwe termijn worden uitgegaan. Het CbB verwierp de argumentatie van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat dat de wettelijke rente in rekening moest worden gebracht uitgaande van de betalingsdatum die uit het vernietigde besluit voortvloeide om zo aan de eisen van een gelijk speelveld te voldoen. Voor zover de staatssecretaris ter waarborging van het gelijke speelveld en ter voorkoming van het verlenen van staatssteun een door appellante genoten voordeel meent te moeten wegnemen, moet dit worden gebaseerd op een andere wettelijke grondslag en/of rechtsbeginsel, aldus het CbB.

Als een besluit met een betalingsverplichting wordt vernietigd, kan naar aanleiding van het reparatiebesluit de vraag opkomen vanaf welk moment wettelijke rente verschuldigd is. Dat speelde bijvoorbeeld in de zaak waarin een boetebesluit van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voorlag.⁸² Het CbB heeft de opgelegde boetes uiteindelijk gematigd wegens overschrijding van de redelijke termijn. ACM heeft, nadat de boetes onherroepelijk vaststonden, uiteindelijk de verschuldigde wettelijke rente vastgesteld. Volgens eiseres had ACM daarbij ten onrechte gerekend met het eerste boetebesluit, dat volgens haar niet meer bestaat. De betalingsverplichting is volgens eiseres pas ontstaan bij de uitspraak van het CbB van 3 april 2018. De rechtbank geeft uiteindelijk ACM gelijk: volgens de rechtbank is de wettelijke rente niet pas verschuldigd vanaf het moment dat de boetes in rechte onaantastbaar zijn geworden. Het feit dat de hoogte van de boetes is gematigd bij

77 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4243, AB 2020/101, m.nt. T.N. Sanders.

78 ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:798.

79 De Afdeling verwijst naar ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1345.

80 ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3320, AB 2020/102, m.nt. T.N. Sanders.

81 CbB 7 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:2.

82 Rb. Rotterdam 21 februari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:1255.

de uitspraak van het CbB, betekent niet dat daarmee de initiële betalingsverplichting uit 2013 is komen te vervallen. De besluiten zijn immers slechts vernietigd voor zover het de hoogte van de boetes betreft.

Vaste rechtspraak van de CRvB over de ingangsdatum van verschuldigde wettelijke rente in geval van (herstelde) besluiten die zien op periodiek te betalen uitkeringen of salaris, is dat de wettelijke rente gaat lopen op de eerste dag van de kalendermaand volgende op de maand (of het andere tijdvak) waarop de periodieke betaling betrekking heeft. Als het niet gaat om reeds lopende periodieke betalingen, maar een eerste toekenning of een wijziging van een element van de periodieke betaling, geldt bovendien dat de wettelijke rente niet eerder gaat lopen dan vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgende op die waarin de beslistermijn voor de toekenning of wijziging is verstreken.⁸³

De uitspraak van de CRvB van 16 juli 2019 zag onder meer op de hoogte van de wettelijke rente die het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam verschuldigd was over aan appellante nabetaalde bijstand.⁸⁴ Tussen partijen staat vast dat het college wettelijke rente is verschuldigd, maar in geschil was vanaf welke datum die wettelijke rente moest worden berekend. De CRvB oordeelde dat het college op grond van artikel 4:102, tweede lid, Awb wettelijke rente is verschuldigd vanaf het tijdstip waarop het in verzuim zou zijn geweest als de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven.

3.9 Verjaring

Afdeling 4.4.3 Awb regelt de verjaring van rechtsvorderingen tot betaling van een geldsom. Hoofregel is dat een rechtsvordering tot betaling van een geldsom verjaart door ommekomst van vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken (artikel 4:104 Awb). Op deze 'hoofregel' zijn uitzonderingen. Zo geeft artikel 4:57, vierde lid, Awb een afwijkende regel voor de terugvordering van subsidiebedragen of -voorschotten⁸⁵ en geeft artikel 5:35 Awb een korte verjaringstermijn van een jaar voor de invordering van dwangsommen.⁸⁶

Het beeld uit rechtspraak over verjaring is dat de verjaringsregeling verre van eenvoudig is. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag welk verjaringsregime op een bepaalde geldschuld van toepassing is, en wanneer de verjaringstermijn aanvangt.⁸⁷

De artikelen 4:104 en verder Awb zijn ingevoerd per 1 juli 2009 met de Vierde tranche Awb.⁸⁸ De CRvB beantwoordde

in zijn uitspraak van 29 april 2019 de vraag hoe een vordering die *voorafgaand* aan inwerkingtreding van van de Vierde tranche is ontstaan moet worden beoordeeld.⁸⁹ Het geschil betrof een betalingsverplichting die was vastgesteld bij het terugvorderingsbesluit dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam op 26 maart 2004 had genomen – het ging derhalve om een bestuurlijke geldschuld. De CRvB verwijst naar zijn vaste rechtspraak die inhoudt dat bij de beoordeling van een beroep op verjaring van dergelijke, voor invoering van de Vierde tranche Awb ontstane vorderingen, aansluiting moet worden gezocht bij het civiele recht.⁹⁰ Het college had het terugvorderingsbesluit genomen vanwege schending van de inlichtingenverplichting.⁹¹ Bij afwezigheid van een publiekrechtelijke regeling geldt dat de algemene regeling over onverschuldigde betaling van het BW van toepassing is (artikel 6:203 BW).⁹² Op grond van artikel 3:309 BW verjaart de rechtsvordering uit onverschuldigde betaling door verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldeiser zowel van het bestaan van zijn vordering, als met de persoon van de ontvanger, bekend is geworden.

3.9.1 Aanvang verjaringstermijn

Cruciaal bij verjaringsvraagstukken is het antwoord op de vraag wanneer de verjaringstermijn is aangevangen. Die vraag speelde in de uitspraak van de CRvB van 10 maart 2020 waarin een beroep werd gedaan op de verjaring van de bevoegdheid een terugvorderingsbesluit te nemen.⁹³ Het ging om terugvordering van bijzondere bijstand op grond van de Participatiewet. Bijzondere bijstand in de vorm van een lening wordt op grond van de Participatiewet bij beschikking verstrekt.⁹⁴ De geldschuldentitel van de Awb is op deze leningen van toepassing. Dit is alleen anders als de verplichting tot betaling van een geldsom aan het bestuursorgaan is vastgesteld of ontstaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van titel 4.4 Awb, op 1 juli 2009. Op deze geldschulden blijft het oude recht (het BW) van toepassing. In de Participatiewet is evenwel niet geregeld binnen welke termijn een besluit tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bijstand moet worden genomen. De CRvB oordeelt daarom – onder verwijzing naar zijn uitspraak van 31 juli 2018⁹⁵ – dat voor de verjaringstermijn voor het nemen van een dergelijk besluit aansluiting moet worden gezocht bij het BW. Aansluiting zoekend bij artikel 3:309 BW vangt de

83 CRvB 5 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1760 en CRvB 25 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV1958.

84 CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2422, AB 2019/392.

85 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2904, r.o. 8.3.

86 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1035.

87 In dit kader wijzen wij ook op de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 13 januari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:119. Zie voetnoot 24.

88 Stb. 2009, 264 (Vierde tranche Awb).

89 CRvB 29 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1372.

90 Zie onder meer de uitspraak van CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL3384. Zie ook Rb. Oost-Brabant 1 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:546.

91 De CRvB verwijst naar zijn uitspraken CRvB 28 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2284, CRvB 28 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2491 en CRvB 1 september 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ6776.

92 Zie spiegelbeeldig het voorbeeld waarin een appellant geen beroep kan doen op deze civielrechtelijke regeling wanneer de rechtsverhouding wordt beheerst door het publiekrecht derhalve de verjaringsregels (in dit geval artikel 4:57, vierde lid Awb) uit de Awb van toepassing zijn: ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:851.

93 CRvB 10 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:604.

94 Op grond van artikel 48 of 51 Participatiewet. Zie bijvoorbeeld CRvB 19 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3735 en CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2305, r.o. 1.2.-1.4.

95 CRvB 31 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2385.

verjaringstermijn voor het nemen van een besluit tot terugvordering van bijstand aan op het moment dat het bestuursorgaan bekend is geworden met feiten of omstandigheden op basis waarvan voldoende duidelijk is dat een besluit tot terugvordering in de rede ligt. De verjaringstermijn was derhalve ten tijde van het nemen van het besluit niet verstreken.

De ‘aanvangsvraag’ deed zich ook voor in een geschil over verhaal van kosten van toegepaste bestuursdwang op de Vereniging van Eigenaren van een flatgebouw.⁹⁶ De verjaring van een rechtsvordering start, gelet op artikel 4:104 Awb, op het moment waarop de voorgeschreven betalingsstermijn is verstreken. De omstandigheid dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam facturen had ontvangen van de aannemer brengt niet met zich dat de betalingstermijn voor de bewoners van de flat is gestart bij de ontvangst daarvan door het college, zoals de bewoners hadden gesteld. Gelet op de artikelen 4:86 en 4:87 Awb, gelezen in verbinding met artikel 5:25, zesde lid, Awb, start de verjaringstermijn zes weken nadat het college de hoogte van de verschuldigde kosten en een betalingstermijn heeft gesteld. Doordat de Afdeling aansluit bij de tekst van 4:104 Awb vangt er geen verjarings- en vervaltermijn aan zolang het bestuursorgaan geen betalingsbeschikking neemt. Een bestuursorgaan kan derhalve ‘zelf’ bepalen wanneer de verjaring aanvangt. Ook kosten die meer dan vijf jaar voor het nemen van de kostenverhaalsbeschikking gemaakt zijn, zijn daardoor verhaalbaar. Met annotator Sanders zijn wij van mening dat dit wellicht ‘vreemd’ voorkomt, maar juridisch evenwel klopt.⁹⁷

3.9.2 Reikwijdte verjaring invorderingsbevoegdheid

Over de omvang van de invorderingsbevoegdheid en de reikwijdte van de verjaring van die bevoegdheid is discussie mogelijk. Zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 27 mei 2020,⁹⁸ onder verwijzing naar eerdere rechtspraak⁹⁹ dat onder de ‘bevoegdheid tot invordering’ als bedoeld in artikel 5:35 Awb ook de bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en het uitvaardigen en ten uitvoer leggen van een dwangbevel, moeten worden geschaard. Verjaring zet een streep door al deze onderdelen van de invordering.

3.9.3 Verjaringsverweer

Dat het formuleren van een verjaringsverweer voor rechtzoekenden niet altijd eenvoudig is, illustreert de uitspraak

van de CRvB van 20 april 2020 over de terugvordering van een als geldlening betaalde bijstand over de periode van 9 november 2010 tot en met 1 maart 2011 tot een bedrag van € 4.930,99 op grond van artikel 58, eerste lid, aanhef en onder f, onder 1, van de Wet werk en bijstand (WWB).¹⁰⁰ Deze herziening van het recht op uitkering en terugvordering vond plaats omdat de bijstandsgerechtigden een aanzienlijk bedrag uit een erfenis was toebedeeld. Het college had de bijstandsgerechtigden op grond van de bepalingen van titel 4.4 Awb in september en oktober 2011 aangeklaagd en vervolgens in januari 2012 een dwangbevel uitgevaardigd. Na een laatste sommatie op 11 augustus 2014 heeft het college de vordering aan een deurwaarder overgedragen en vervolgens geen verdere invorderingsmaatregelen genomen. De bijstandsgerechtigden beriepen zich op het ontbreken van een invorderingsbeschikking ex artikel 4:86, eerste lid, Awb. Zij verzochten de CRvB om een verklaring voor recht dat het college niet meer bevoegd was tot invordering over te gaan, omdat de vordering tot betaling van de geldsom inmiddels was verjaard. De CRvB verklaart zich echter onbevoegd om een dergelijke verklaring voor recht te geven, omdat artikel 8:70 Awb niet in een dergelijk dictum voorziet. Een dergelijke vordering kan derhalve enkel worden ingesteld bij de civiele rechter. Een beroep op verjaring kan door de bijstandsgerechtigden pas bij de bestuursrechter worden gedaan wanneer het college een invorderingsbeschikking heeft genomen. Deze uitspraak illustreert dat het wettelijke (verjarings)systeem rechtzoekenden niet altijd de rechtszekerheid biedt die zij bij de bestuursrechter zoeken.

Wanneer de invorderingsbevoegdheid eenmaal is verjaard, kan ook een derde – bijvoorbeeld omdat deze in een eerder stadium om handhaving heeft verzocht – niet langer aankloppen bij het bestuursorgaan of de bestuursrechter. De consequentie van verjaring is immers dat de schuldenaar niet meer langs de bestuursrechtelijke weg kan worden gedwongen te betalen. De derde die alsnog zijn geluk beproeft, krijgt – thans – nul op het rekest bij de bestuursrechter: de verjaring van de bevoegdheid leidt tot de conclusie dat geen belang meer bestaat bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep, wat leidt tot niet-ontvankelijkheid.¹⁰¹ Dat kan leiden tot onbillijke uitkomsten, met name voor diegenen die om handhaving hebben verzocht en dus (ook) een belang hebben bij daadwerkelijke invordering van verbeurde dwangsommen. Daarom is in de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschulden voorgesteld de verjaringstermijn van artikel 5:35 Awb te verlengen met de periode waarbinnen een procedure over een invorderingsbesluit loopt.

3.9.4 Stuiting

Bij de totstandkoming van geldschuldentitel is er in het belang van de rechtszekerheid voor gekozen dat een bestuursorgaan de verjaring alleen kan stuiten door het instellen van een eis bij de burgerlijke rechter (artikel 4:105 Awb),

96 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:437, AB 2019/155, m.nt. T.N. Sanders.

97 Deze praktijk wordt waarschijnlijk binnenkort ingeperkt door de komst van de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschulden. Aan artikel 5:25, zesde lid, Awb wordt een vervaltermijn toegevoegd. Dat betekent dat een bestuursorgaan binnen vijf jaar nadat de bestuursdwang is toegepast de hoogte van de verschuldigde kosten moet vaststellen. Na het verstrijken van die termijn kan een bestuursorgaan niet langer overgaan tot het vaststellen van de kosten. Dat betekent dat een bestuursorgaan nog steeds zelf bepaalt wanneer de verjaringstermijn gaat lopen, maar het bestuursorgaan niet tot in lengte van dagen kan overgaan tot het nemen van een kostenverhaalsbeschikking, wat wij vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een begrijpelijke keuze vinden.

98 ABRvS 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1291.

99 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523.

100 CRvB 20 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:985.

101 ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1035.

een aanmaning (artikel 4:112 Awb), een beschikking tot verrekening (artikel 4:93 Awb) of door (betekening of tenuitvoerlegging) van een dwangbevel (artikel 4:114 Awb). Wanneer een betrokkene een geldschuld zonder bezwaar aflost door betaling, inhouding of verrekening, dan geldt dat als daad van erkenning van de vordering die stuitende werking heeft.¹⁰²

Het CBB memoreert in zijn uitspraak van 22 januari 2019 dat het versturen van acceptgirokaarten als zodanig niet als stuitingshandeling kan worden aangemerkt, aangezien daarin enkel wordt verzocht tot betaling over te gaan.¹⁰³ Zoals annotator Olivier opmerkt kwalificeert een besluit tot invordering (op dit moment nog) niet als stuitingshandeling.¹⁰⁴ Het met de Evaluatiewet voorgestelde artikel 5:37a Awb beoogt daarin verandering te brengen.

Het stuiten van de verjaring gaat in de praktijk nogal eens mis. Een voorbeeld daarvan geeft de hiervoor genoemde uitspraak van de CRvB van 29 april 2019.¹⁰⁵ Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam stelde dat de verjaring was gestuit door een eerder verzoek om kwijtschelding dat deze betrokkene had gedaan bij het college. Het college stelde zich op het standpunt dat de betrokkene de openstaande schuld hiermee expliciet had erkend. Het kwijtscheldingsverzoek vermeldde evenwel niet om kwijtschelding van welke schuld het precies ging. Dat was van belang nu deze betrokkene meerdere geldschulden had opgebouwd bij het college. Het in zijn algemeenheid verzoeken om kwijtschelding, zonder te vermelden om welke schuld het gaat, kan volgens de CRvB niet kwalificeren als erkenning van de geldschuld waar het bij de Raad over ging. De verjaring werd daarmee dus niet gestuit.

Als een bestuursorgaan een beroep wil doen op een verichte stuitingshandeling – bijvoorbeeld door het verzenden van een aanmaning –, dan moet het die stelling kunnen onderbouwen aan de hand van bijvoorbeeld de verzendadministratie. Kan een bestuursorgaan dat niet aannemelijk maken – bijvoorbeeld als geen verzendadministratie overgelegd kan worden – dan kan de stelling dat de verjaring van de vordering is gestuit niet hardgemaakt worden.¹⁰⁶ Een schoonheidsfoutje in die administratie roept niet zonder meer twijfel op aan de verzending van een stuitingsbrief. Zo oordeelde de Afdeling dat de enkele omstandigheid dat de verkeerde plaatsnaam op het ‘track and trace’-bewijs is vermeld, niet betekent dat een stuitingsbrief naar het

verkeerde adres is gezonden.¹⁰⁷ De stuitingsbrief zelf was immers juist geadresseerd en ook de overige adresgegevens klopten, zoals ook was af te leiden uit het overgelegde ontvangstrapport. De Afdeling acht het dan ook aannemelijk dat de brief naar het juiste adres is verzonden en dat de verjaring tijdig was gestuit.

Wanneer een schuldenaar zich in het (post)verkeer met het bestuursorgaan laat bijstaan door een gemachtigde zoals bedoeld in artikel 2:1 Awb, verloopt het contact in beginsel via laatstgenoemde. Een bestuursorgaan is in beginsel dan ook gehouden besluiten (tevens) aan de gemachtigde toe te zenden. Dat had het college van burgemeester en wethouders van Putten niet gedaan in een kwestie over het invorderen van dwangsommen.¹⁰⁸ Het college had een besluit waarmee uitstel van betaling werd verleend enkel naar de schuldenaar zelf verzonden. Het stond vast dat het besluit aangetekend is verzonden aan het adres in Nederland waar wederpartij op dat moment was ingeschreven en daar door de schuldenaar (zelf) in ontvangst is genomen. Dat betekent dat het besluit ‘gewoon’ is bekendgemaakt en aldus in werking is getreden. Het niet-toezenden van het besluit aan de gemachtigde maakt niet dat dit besluit de verjaringstermijn niet verlengt. Overigens kan de niet-correcte bekendmaking in voorkomend geval wel van belang zijn voor de verschonbaarheid van een termijnoverschrijding.

3.10 Aanmaning en invordering bij dwangbevel

3.10.1 Aanmaning

Wanneer een schuldenaar niet tijdig betaalt, moet een bestuursorgaan de invordering inleiden met een aanmaning, aldus artikel 4:112 Awb. Een aanmaning is een herinnering aan de schuldenaar dat deze in verzuim is en dat nog moet worden betaald. Een aanmaning heeft stuitende werking en voor een aanmaning kan het bestuursorgaan een vergoeding in rekening brengen. Als het bestuursorgaan dat doet, dan heeft de aanmaning het karakter van een beschikking.¹⁰⁹ Tegen die beschikking kunnen evenwel door een belanghebbende geen rechtsmiddelen worden aangewend, zo volgt uit artikel 8:4, eerste lid, onder b, Awb.¹¹⁰ Oppervlakkig bezien zou het aanmanen van een schuldenaar niet tot al te veel problemen moeten leiden. De vereisten voor een correcte aanmaning staan immers in artikel 4:112 Awb. Toch blijkt dat in de praktijk bewerkelijker, en kwam de Afdeling met een aantal richtinggevende uitspraken. Annotator Sanders schreef daarover al een aantal lezenswaardige annotaties in de *AB*, waarnaar wij voor een uitgebreider begrip

102 CRvB 20 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:440 en CRvB 28 januari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:180, r.o. 4.3.

103 CRvB 22 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:29, r.o. 5.3.

104 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2016, *Gst.* 2019/6, m.nt. R. Olivier. Zie ook Rb. Midden-Nederland 3 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:459, r.o. 19, onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:817 en twee uitspraken van de Afdeling, ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2626 en ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2301.

105 CRvB 29 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1372, r.o. 4.10-4.11.

106 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 21 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1278, r.o. 7 en CRvB 2 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3870, r.o. 7 en CBB 22 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:29, r.o. 5.5.

107 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:586, r.o. 4. Zie in vergelijkbare zin: ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:251, r.o. 12.

108 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4243, *AB* 2020/101, m.nt. T.N. Sanders, r.o. 4.4.

109 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 59.

110 Rb. Amsterdam 18 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:323, r.o. 5.

van de aanmaning graag verwijzen.¹¹¹ Zo oordeelde de Afdeling dat een aanmaning zonder betalingstermijn niet voldeed aan de eisen die de Awb stelt aan de aanmaning, zodat daarvan geen stuitende werking uitgaat.¹¹²

Minder streng was de Afdeling in het geval waarin het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant weliswaar een betalingstermijn had opgenomen, zij het dat die termijn onjuist was.¹¹³ Het college had bij gebreke van een bijzondere wettelijke regeling een betalingstermijn van veertien dagen moeten vermelden, zo volgt uit het eerste lid van artikel 4:112 Awb. Het college had echter een termijn van acht dagen in het besluit opgenomen. Hier biedt de Afdeling het college de helpende hand. Het opnemen van een verkeerde, te korte, betalingstermijn maakt volgens de Afdeling niet dat het besluit niet kwalificeert als aanmaning.

In de categorie 'schoonheidsfoutjes' oordeelde de Afdeling over een aanmaning, zoals bedoeld in artikel 4:112, derde lid, Awb. Het college van burgemeester en wethouders van Putten was daarin vergeten mede te delen dat eventuele dwanginvordering op kosten van de schuldenaar zal plaatsvinden. Het ontbreken van die mededeling betekent volgens de Afdeling evenwel niet dat die brief geen aanmaning is als bedoeld in artikel 4:106 Awb.¹¹⁴ Wel dient uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokkene uit een aanmaning onmiskenbaar te blijken dat ingeval niet wordt betaald, na afloop van de daarin vermelde betalingstermijn dwanginvordering zal volgen.¹¹⁵

Wellicht de meest opmerkelijke uitspraak over de aanmaning, was die van de Afdeling waarin werd geoordeeld dat een aanmaning afkomstig van een gerechtsdeurwaarder, kwalificeerde als een aanmaning die voldoet aan de eisen van artikel 4:112 Awb.¹¹⁶ De Afdeling redeneert dat de brief – waarin het woord 'aanmaning' overigens ontbrak – die afkomstig is van een gerechtsdeurwaarderskantoor en niet van het college zelf, er niet aan in de weg staat deze als een aanmaning aan te merken. Het staat het college volgens de Afdeling vrij na het nemen van een invorderingsbesluit de daadwerkelijke incasso van de verschuldigde bedragen uit te besteden aan een deurwaarderskantoor. In het licht van de tekst van artikel 4:112, eerste lid, Awb ("het bestuursorgaan maant (...) aan") en het rechtskarakter van

een aanmaning – een beschikking – laat deze uitspraak zich lastig plaatsen.¹¹⁷

3.10.2 Invordering bij dwangbevel

Artikel 4:114 Awb definieert het dwangbevel als een schriftelijk bevel van een bestuursorgaan dat ertoe strekt betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 4:85 Awb af te dwingen. Een dwangbevel leidt aldus de feitelijke invordering van een geldschuld in. Een dwangbevel geeft een executoriale titel zonder tussenkomst van de civiele rechter en vormt het 'sluitstuk' van de invorderingsprocedure door een bestuursorgaan. Een dwangbevel kan ten uitvoer worden gelegd met inachtneming van de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.¹¹⁸

Het uitvaardigen van een dwangbevel is exclusief voorbehouden aan bestuursorganen op grond van een daartoe gegeven wettelijke bevoegdheid.¹¹⁹ Een dwangbevel is een besluit, maar artikel 8:4, eerste lid, onder b, Awb sluit bezwaar en beroep daartegen uit.¹²⁰ Tegen het (onderliggende) invorderingsbesluit kon een belanghebbende immers al (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen aanwenden. Evenmin – en anders dan het geval is bij een besluit tot dwangsominvordering – hoeft het bestuursorgaan te horen bij het uitvaardigen van een aanmaning of dwangbevel (artikel 4:118 Awb).

De tenuitvoerlegging van een dwangbevel verloopt volgens de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (RV). Geschillen over de tenuitvoerlegging worden in het kader van een executiegeschil beslecht door de civiele rechter.¹²¹ Door het uitzonderen van het dwangbevel van de bestuursrechtelijke rechtsgang en de competentie van de civiele rechter bij executiegeschillen bestaat een 'harde knip' tussen de (door het bestuursrecht beheerste) invorderingsfase en de (door het civiele recht beheerste) executiefase. Dat bekent echter niet dat deze fases niet (deels) parallel naast elkaar kunnen bestaan. Het bestuursorgaan kan immers overgaan tot invordering bij dwangbevel terwijl de rechtsmiddelen tegen een invorderingsbesluit nog niet zijn uitgeput.¹²²

Voor een verbod tot tenuitvoerlegging dan wel schorsing van een dwangbevel bestaat aanleiding als geoordeeld moet

111 ABRvS 25 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3279, AB 2016/33, m.nt. T.N. Sanders, ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1142, AB 2016/210, m.nt. T.N. Sanders, ABRvS 4 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:327, AB 2019/142, m.nt. T.N. Sanders, ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4243, AB 2020/101, m.nt. T.N. Sanders en ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3320, AB 2020/102, m.nt. T.N. Sanders.

112 ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4243, AB 2019/142, m.nt. T.N. Sanders.

113 ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:778, r.o. 2.6.

114 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4243, AB 2020/101, r.o. 5, met een verwijzing naar ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2405.

115 ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:327, AB 2019/142, m.nt. T.N. Sanders.

116 ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1210, AB 2018/285, m.nt. T.N. Sanders.

117 Zie ook T.N. Sanders & M. Buitenhuis, 'Kroniek handhavingsrecht 2017-2019: de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht', *M en R* 2020/54, p. 404.

118 Artikel 4:116 Awb.

119 Zie artikel 4:115 Awb. Voor invordering van teruggevorderde subsidiebedragen en -voorschotten geeft artikel 4:57, tweede lid, Awb de wettelijke bevoegdheid tot uitvaardiging van een dwangbevel. Voor invordering van geldsommen in verband met oplegging van bestuurlijke sancties (verbeurde dwangsommen, boetes en bestuursdwangkosten) is de dwangbevelsbevoegdheid opgenomen in artikel 5:10, tweede lid, Awb.

120 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 61.

121 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 25-26.

122 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 24 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:11205, r.o. 6.6-6.8, waarin het Hof in een fiscale kwestie de betekening van een dwangbevel hangende de bezwaarprocedure tegen een aanslag toestond.

worden dat de overheid misbruik maakt van haar bevoegdheid tot invordering. Dat kan het geval zijn als het te executeren dwangbevel (i) klaarblijkelijk op een juridische of feitelijke misslag berust, (ii) als de executie op grond van na de uitvaardiging van het dwangbevel voorgevallen of aan het licht gekomen feiten klaarblijkelijk aan de zijde van de geëxecuteerde een noodtoestand zal doen ontstaan.¹²³ Deze norm is ontleend aan het arrest *Ritzen/Hoekstra* van de Hoge Raad.¹²⁴

In zijn arrest van 20 december 2019 is de Hoge Raad gedeeltelijk teruggekomen van zijn rechtspraak zoals ingezet met het arrest *Ritzen/Hoekstra*, waarin voor een executiegeschil in kort geding als maatstaf misbruik van bevoegdheid was voorgeschreven.¹²⁵ Een eerste observatie is dat, als in kort geding schorsing van de tenuitvoerlegging wordt gevorderd van een uitspraak waartegen een (bestuursrechtelijk) rechtsmiddel is ingesteld of nog openstaat, de vordering aan de hand van dezelfde maatstaf moet worden beoordeeld als een tot schorsing strekkend(e) vordering of verzoek als bedoeld in artikel 351 en 360, tweede lid, Rv.¹²⁶

Een tweede observatie is dat de Hoge Raad ingaat op de vraag of naast tot het (algemeen gehanteerde) toetsingskader van *Ritzen/Hoekstra* ruimte bestaat voor een nadere belangenafweging. Bij het beantwoorden van die vraag maakt de Hoge Raad onderscheid tussen de situatie waarin nog rechtsmiddelen openstaan tegen een beslissing (waaronder begrepen een dwangbevel) en de situatie waarbij dat niet (langer) het geval is. In laatstgenoemde situatie is geen ruimte voor een algemene belangenafweging en moet de vordering beoordeeld worden conform *Ritzen/Hoekstra*. Dat ligt anders voor de situatie waarin nog (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, in welke situatie volgens de Hoge Raad *wel* ruimte is voor een aanvullende belangenafweging. Dat is evenwel geen gelopen race. De Hoge Raad geeft namelijk als vertrekpunt mee dat het recht tot executie in beginsel het zwaarst zal wegen, tenzij uit de belangenafweging een ander – voorlopig – oordeel volgt.¹²⁷

Zoals de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in de uitspraak van 27 maart 2020 overweegt, is de taak van de kortgedingrechter in een executiegeschil beperkt.¹²⁸ De voorzieningenrechter zoekt aansluiting bij de koerswijziging van de Hoge Raad ten aanzien van de schorsing van het tenuitvoerleggen van een in vorige instantie

gegeven beslissing. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een uitgesproken veroordeling, hangende een hogere voorziening, uitvoerbaar moet zijn en zonder de voorwaarde van zekerheidstelling ten uitvoer kan worden gelegd.¹²⁹ Een afwijking van dit uitgangspunt kan aan de orde zijn als het belang van de schuldenaar bij voorlopig behoud van de bestaande toestand zwaarder weegt dan het belang van de schuldeiser bij de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het dwangbevel. De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland oordeelde in het voorliggende geval dat de gemeente onvoldoende had toegelicht waarom de tenuitvoerlegging niet kon wachten totdat de beroepsprocedure tegen de invorderingsbeschikking was afgerond.¹³⁰ De gemeente had in dat kader slechts aangevoerd dat zij op grond van de Awb bevoegd was 'tot inning van de dwangsom'. De enkele aanwezigheid van die bevoegdheid impliceert volgens de voorzieningenrechter evenwel nog niet waarom de gemeente de dwangsommen ook per se *op dat moment* bij dwangbevel moest innen. Dat aspect had de gemeente onvoldoende onderbouwd. De belangenafweging van de voorzieningenrechter valt uit in het voordeel van de betrokkene die om schorsing had verzocht; de tenuitvoerlegging wordt geschorst hangende de (bestuursrechtelijke) beroepsprocedure tegen de invorderingsbeschikking.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland oordeelde binnen dezelfde kaders dat de gemeente Edam-Volendam misbruik had gemaakt van haar bevoegdheid door tot invordering bij dwangbevel over te gaan.¹³¹ Dat dwangbevel was volgens de rechtbank gebaseerd op een juridische misslag, omdat de gemeente in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zou hebben gehandeld. De ambtenaren van de gemeente hadden naar het oordeel van de voorzieningenrechter de indruk gewekt dat de bevoegdheid tot het handhaven van de bouwstop niet uitgeoefend zou worden. De voorzieningenrechter is daarom – onder verwijzing naar Afdelingsjurisprudentie over het vertrouwensbeginsel¹³² – van voorlopig oordeel dat de beroepschriftprocedures over het dwangsombesluit en/of de invorderingsbeschikkingen een redelijke kans van slagen hebben. Het dwangbevel – en daarmee de executie – wordt met het vonnis geschorst. De voorzieningenrechter ziet aanleiding de gemeente te verbieden nieuwe executie maatregelen te treffen.¹³³ Aan dat verbod wordt door de voorzieningenrechter – hoewel ongebruikelijk bij (decentrale) overheden – een dwangsom verbonden. In dit geval achtte de rechter dat op zijn plaats, gelet op de eerdere handelwijze van de gemeente in het betreffende invorderingsdossier.

123 Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 26 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8761, Rb. Noord-Holland 11 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:7707, Rb. Gelderland 18 april 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2822 en Rb. Gelderland 27 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2044.

124 HR 22 april 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4575, NJ 1984/145 (*Ritzen/Hoekstra*). Zie voor toepassing van deze norm bijvoorbeeld ook Hof 's-Hertogenbosch 9 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2403, r.o. 6.4.3.

125 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, NJB 2020/13.

126 Zie ook HR 13 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:429, NJB 2020/770, NJ 2020/111.

127 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, NJB 2020/13, r.o. 5.8.

128 Rb. Gelderland 27 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2044, r.o. 4.3.

129 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, NJB 2020/13.

130 Rb. Gelderland 27 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2044, r.o. 4.7.

131 Rb. Noord-Holland 11 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:7707.

132 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

133 Rb. Noord-Holland 11 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:7707, r.o. 4.14.