

Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden

NTB 2022/350

1. Algemeen
2. Subsidies (Titel 4.2 Awb)
 - 2.1 Algemeen
 - 2.2 Subsidiebegrip (artikel 4:21 Awb)
 - 2.3 Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag (artikel 4:23 Awb)
 - 2.4 Exceptieve toetsing van subsidieregelingen
 - 2.5 Subsidieverlening
 - 2.6 Subsidievaststelling
 - 2.7 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidiërelaties
 - 2.8 Betaling en terugvordering van subsidie(voorschotten)
3. Bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb)
 - 3.1 Algemeen
 - 3.2 Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan
 - 3.3 (Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop
 - 3.4 Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten
 - 3.5 Verrekening
 - 3.6 Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding
 - 3.7 Verzuim en wettelijke rente
 - 3.8 Verjaring en stuiting
 - 3.9 Invordering en incasso

De kroniek beslaat de periode van november 2021 tot en met oktober 2022.

1. ALGEMEEN

De nagalm van de kinderopvangtoeslagenaffaire klinkt door in alle drie de pijlers van de trias. Zowel de rechtspraak, als de wetgever en de uitvoering zetten stappen op weg naar meer uitlegbare uitkomsten van besluitvorming en rechterlijke toetsing en het creëren van ruimte in wetgeving die daarvoor voldoende ruimte geeft. Gaandeweg krijgen de plannen naar aanleiding van 'Ongekend onrecht'² die zien op verbetering van wetgeving en de kwaliteit van overheidsdienstverlening meer reliëf. De stappen die op dit punt worden gezet zijn ook relevant voor de (toetsing van) besluitvorming die ziet op financiële relaties tussen bestuursorganen en burgers, instellingen en ondernemingen. Juist in financiële relaties kan de behoefte aan maatwerk pregnanter aan het licht treden.

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

2 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2.

In een uitvoerige brief³ informeerde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze zomer de Tweede Kamer over de acties die het kabinet wil ondernemen of inmiddels in gang heeft gezet om de menselijke maat te dienen. Het kabinet heeft een voorstel voor aanpassing van de Awb in voorbereiding waarmee algemene beginselen van behoorlijk bestuur nadrukkelijker op de voorgrond komen te staan.⁴

Zo wordt nagedacht over een algemene 'vangnet' hardheidsclausule. Dat vangnet zou zijn werk moeten doen in gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van een (te) dwingend geformuleerde sectorwet kan worden gecorrigeerd. Het gaat om een mogelijkheid om af te wijken, als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is in het licht van de bedoeling van de wet. Een vergelijkbare 'vangnet'-bepaling is vorig jaar geïntroduceerd in artikel 4:94a van de Awb en maakt het kwijtschelden van geldschulden mogelijk, juist in de gevallen waarin de materiewetten daarin niet voorzien.⁵ Verder wordt nagedacht om in de bestuursrechtelijke geldschuldentitel een grotere plaats in te ruimen voor het stimuleren van betalingsregelingen, gelet op de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen.⁶ Ten slotte is het de bedoeling om de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter te versterken door de ruimte voor de rechter om tussenuitspraken te doen te verruimen, zodanig dat de burger, via een 'burgerlus' de mogelijkheid krijgt om gemaakte procedurele fouten te herstellen.⁷

Reflectie van de bestuursrechtspraak op het eigen functioneren

Binnen de rechtspraak heeft de kinderopvangtoeslagenaffaire geleid tot reflectie op de rol van de rechtspraak binnen de rechtsorde en op de vraag op welke manier de bestuursrechter effectieve rechtsbescherming kan bieden.⁸

3 *Kamerstukken II 2021/22*, 35510, nr. 102.

4 Wat opvalt is de zorgvuldige voorbereiding van dit wetsvoorstel, waarbij het eerst aan belanghebbenden in 'pre-consultatie' wordt voorgelegd, voorafgaand aan de gebruikelijke (internet)consultatie. De pre-consultatie biedt aan uitvoeringsorganisaties, gemeenten en de rechtspraak, gelegenheid om alvast in een eerste impactanalyse de effecten van de beoogde aanpassingen te beoordelen.

5 Zie par. 3.6. Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding van deze kroniek.

6 Hierbij worden de evaluatie van de geldschuldentitel uit 2013 en het pionierstraject behoorlijke invordering uit 2017 betrokken. Zie W. den Ouden (e.a.), De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd, WODC, 2013, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1967> en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag Pionierstraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017, <https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Verslag%20pionierstraject%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering.pdf>.

7 Ter implementatie van de motie van Omtzigt c.s., *Kamerstukken II 2021/22*, 35925 VI, nr. 115.

8 Verschillende reflectierapporten: Recht vinden bij de rechtbank: rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, Lessen uit de kinderopvangtoeslagenzaken: reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in hun respectievelijke jaarverslagen over 2021.

De reflecties geven het nodige zicht op de (veranderde) attitude van waaruit de rechter besluiten van bestuursorganen toetst. Heel kort gezegd brengen de reflecties aan het licht dat de al langer waarneembare tendens van indringender rechterlijke toetsing van besluiten aan algemene beginselen wordt versterkt. Zo hebben eerste aanlegrechters het voornemen uitgesproken om zich voortaan vrijer te voelen om af te wijken van door hoogste bestuursrechters uitgezette rechtspraaklijnen.⁹ Om onrecht in de toekomst de pas af te snijden moet volgens de werkgroep in vergelijkbare zaken de rechtsbescherming van het individu belangrijker zijn dan het waarborgen van rechtseenheid en rechtszekerheid. Dit vraagt van bestuursrechters dat zij bij elke zaak alle relevante feiten en de persoonlijke omstandigheden van de rechtszoekende grondiger onderzoeken, op de zitting bespreken en vastleggen in hun uitspraak. Óók als dit niet tot een juridisch ander oordeel leidt omdat bijvoorbeeld de wet deze ruimte niet biedt.

De Afdeling stelde vast dat zij in kinderopvangtoeslagzaken te lang in eerder uitgezette rechtspraaklijnen is blijven hangen en dat zij die strenge lijnen eerder had kunnen (en ook moeten) verlaten om recht te doen in individuele gevallen. Als een eerder gekozen strenge lijn door wijziging van omstandigheden niet langer billijk uitpakt, dan moet de bestuursrechter die lijn herijken en zo nodig bijstellen. De Afdeling heeft zich voorgenomen om in de toekomst kritischer te zijn op de juistheid en compleetheid van de informatie van het overheidsorgaan. Als de verhouding tussen procespartijen onevenwichtig is, zoals in kinderopvangtoeslagzaken, dan moet de bestuursrechter de burger de helpende hand bieden, onder meer door actief onderzoek te doen naar de relevante feiten. Ook de Centrale Raad van Beroep heeft gereflecteerd op zijn rechtspraak in relatie tot (socialezekerheids) wetgeving en uitvoeringspraktijk.¹⁰ Hoewel de menselijke maat van oudsher in het DNA van de Centrale Raad zit, stellen de rechters van de Centrale Raad ook vast dat ook zij – net als hun collega bestuursrechters van de Afdeling – alert moeten blijven op te lang doorlopen op gebaande paden. In de vraagstelling voor de zitting en tijdens het gesprek met partijen op zitting wil de Centrale Raad voldoende aandacht geven aan eventuele zorgen over (mogelijke) ongewenste effecten van wet- en regelgeving, uitvoeringspraktijk en de eigen vaste jurisprudentie, juist als wet- en regelgeving, de uitvoeringspraktijk en eigen vaste jurisprudentie gaan knellen.

Het Cbb – dat veel subsidiezaken behandelt – geeft in zijn jaarverslag over 2021¹¹ aan dat de kinderopvangtoeslagaffaire aanleiding is geweest om intern te kijken naar rechtsgebieden waar mogelijk sprake zou kunnen zijn van te harde of te zeer knellende wetgeving.

9 Zie voor voorbeelden in terugvorderingen pgb-zaken, de uitspraken van de Rb. Midden-Nederland van 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:477, ECLI:NL:RBMNE:2022:478 en ECLI:NL:RBMNE:2022:479.

10 Zie: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2021-jaarverslag-crvb.pdf>.

11 Te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarverslag-cbb-2021.pdf>.

2. SUBSIDIES

2.1 Algemeen

Dat het subsidierecht een dynamisch deelgebied is binnen het bestuursrecht wordt geïllustreerd door een aantal publicaties die in de kroniekperiode zijn verschenen. Die laten zien wat op dit moment de 'grote' thema's en ontwikkelingen zijn binnen het subsidierecht. Rode draad daarin is dat de subsidietitel van de Awb niet in alle opzichten meer in de pas loopt met de uitvoeringspraktijk. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de recente publicaties over 'netwerksubsidies'. De Awb geeft in titel 4.2 algemene regels voor subsidiërelaties tussen één bestuursorgaan en één ontvanger. Inmiddels is de (behoefte van de) uitvoeringspraktijk anders: daarin wordt veel gebruik gemaakt van figuren waarin meerdere partijen bij de subsidiërelatie betrokken zijn: niet zelden wordt subsidie verstrekt aan (een samenwerkingsverband van) meerdere ontvangers.¹² Daarnaast kan ook aan de subsidieverstrekende kant behoefte bestaan aan samenwerking met het oog op 'gezamenlijke' subsidieverstrekking aan maatschappelijke projecten. Over de vormgeving van een samenwerkingsverband van subsidieverstrekters publiceerde Demy Jongkind een tweeluik: 'Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?'¹³ en 'Subsidiëren met de WGR: ervaringen in de praktijk'.¹⁴ Mede aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden bespreekt Jongkind de mogelijkheden van publiekrechtelijke vormgeving met behulp van het instrumentarium uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zij concludeert dat de Wgr geschikte mogelijkheden biedt voor samenwerkende overheden om subsidie te verlenen. Uit artikel 160 van de Gemeentewet kan worden afgeleid dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen heeft, zoals openbaarheid, verantwoording en laagdrempelige rechtsbescherming. Een variant binnen de netwerksubsidies, is de figuur van de subsidietafel, een nieuwe verdeelsystematiek waarbij diverse partijen – overheden, bedrijven, organisaties – met elkaar aan tafel zitten en daar bespreken zij hoe ze het geld dat beschikbaar wordt gesteld voor een bepaald doel (de subsidiepot) willen verdelen. Ook over deze figuur schreef Jongkind een bijdrage in de Gemeentestem, getiteld 'De subsidietafel'¹⁵ waarin zij de vraag beantwoordt of deze financieringsvorm binnen het wettelijk kader van (onder andere titel 4.2 van) de Awb past en welke juridische knelpunten er (kunnen) zijn, onder meer voortvloeiend uit de mededingingsnorm.

Bestuursorganen zoeken naar mogelijkheden om subsidies in de vorm van bijvoorbeeld leningen en garanties te verstrekken, opdat een subsidiebudget meerdere keren kan worden ingezet. Als het verstrekken van dergelijke revolverende subsidies wordt overgelaten aan privaatrechtelijk vormgegeven fondsen, roept dat vragen op over de

12 Zie hierover bijvoorbeeld: <https://www.financierennetwerken.nl/>.

13 D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?', *Gst.* 2022/10.

14 D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de WGR: ervaringen in de praktijk', *Gst.* 2022/19.

15 D.K. Jongkind, 'De subsidietafel', *Gst.* 2022/85.

verenigbaarheid van een dergelijke constructie met rechtsstatelijke waarborgen. Over de haken en ogen aan verstrekking van revolverende subsidies met de verlengde arm schreef Veerle van Waarde voor de Jonge VAR het preadvies 'Revolverend overheidsgeuld in het privaatrecht. De eisen van de rechtsstaat getoetst'.¹⁶ In haar preadvies onderzoekt Van Waarde op welke manieren kan worden gewaarborgd dat ook privaatrechtelijk vormgegeven revolverende fondsen in de toekomst meer in overeenstemming met rechtsstatelijke eisen kunnen worden gebracht (waaronder, bijvoorbeeld, het legaliteitsvereiste, het vereiste van gelijke behandeling en rechtsbescherming).

Over een derde actueel thema binnen het subsidierecht, waarvoor de subsidietitel geen algemene regeling geeft, te weten de overdracht van subsidies, schreven Pim Huisman en Niels Jak 'Overdracht van subsidies: een puzzel op de grens van publiek- en privaatrecht'.¹⁷ Daarin staan zij stil bij vragen over (grenzen aan) de overdraagbaarheid van subsidies. Zij stellen vast dat overdracht van subsidies in het privaatrechtelijke regime in beginsel mogelijk is, tenzij de wet of de aard van de subsidie dan wel een beding zich daartegen verzet. Zij stellen dat het voor de hand ligt dat wanneer de persoonsgebonden aard van de subsidie privaatrechtelijk aan de overdracht in de weg staat, dat ook in het publiekrechtelijke spoor zo is. Nu subsidies al vrij snel persoonsgebonden zullen zijn, is de privaatrechtelijke 'ja, tenzij'-regel voor de overdracht van subsidies praktisch van weinig betekenis. Zij constateren dat problemen zich met name zullen voordoen als in de subsidieregeling (of in het verleningsbesluit) geen bepalingen over (on)overdraagbaarheid zijn opgenomen. Zij concluderen dat het vooraf regelen van (on)overdraagbaarheid in een subsidieregeling veel problemen kan voorkomen.¹⁸

De rechtsontwikkeling rond de verdeling van schaarse subsidies en deskundigenadvisering in subsidietenderprocedures, stond centraal in twee publicaties die Hardy in de kroniekperiode het licht liet zien: 'De kunst van het verdelen. Over mededinging en transparantie bij de verdeling van schaarse (tender)subsidies'¹⁹ en 'De kunst van het adviseren. Over deskundigenadvisering en vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten'.²⁰ In de

eerstgenoemde publicatie bespreekt Hardy welke concrete normen voor tenderverdeelpcedures voortvloeien uit de receptie van de mededingings- en de transparantienorm in het nationale subsidierecht. Zij concludeert dat het Awb-subsidiekader in beginsel al voldoet aan de mededingings- en de transparantienorm, zij het dat er enkele knelpunten zijn, bijvoorbeeld rondom de omgang met onvolledige aanvragen en de ruimte voor aanvulling daarvan en het vaststellen van de deskundigheid van de adviseurs die bij beoordeling van de kwaliteit van aanvragen betrokken zijn. In de tweede publicatie staat Hardy stil bij de haken en ogen aan de inzet van deskundigencommissies in subsidietenders. Geschillen over de selectie en prioritering van ingediende aanvragen draaien niet zelden om de kwaliteit van de deskundigen of de inhoud van het advies. Heeft de subsidieverstrekker voldaan aan zijn vergewisplicht en mochten de adviezen aan de verdeelbesluiten ten grondslag worden gelegd? Hardy bespreekt de eisen die worden gesteld aan deskundigenadvisering en wat daarvan de consequenties zijn voor de omvang van de vergewisplicht van (tender)subsidieverstrekters. Zij staat ook stil bij de rechtsbescherming van subsidieaanvragers, in het bijzonder wanneer de verdeelregels veel beslruimte bieden aan de subsidieverstrekker.

2.2 Subsidiebegrip

Ook in deze kroniekperiode is in rechtspraak aan de orde gekomen of een financiële verstrekking kwalificeert als subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Awb. Het antwoord op die vraag is onder meer relevant voor de toepasselijkheid van de bepalingen uit titel 4.2 van de Awb. Het beoordelen of een geschil verband houdt met een (eenzijdig) verstrekte subsidie, dan wel met een (beweerdelijk) gebrek in de nakoming van een overeenkomst is niet altijd makkelijk. Wat de beoordeling bemoeilijkt is dat de subsidie bij besluit wordt verleend en dat (beschikkingsvervangende) overeenkomsten niet zijn toegestaan. Dat neemt niet weg dat naar aanleiding van subsidieverleningen in de praktijk wel overeenkomsten worden gesloten. Dat mag, mits het gaat om subsidie-uitvoeringsovereenkomsten in de zin van artikel 4:36 van de Awb, kort gezegd overeenkomsten die nodig zijn om de verleende subsidie te effectueren (door een garantie-, of kredietovereenkomst te sluiten), of om te verzekeren dat de subsidieontvanger de subsidiabele activiteit ook uitvoert. Tot welke kwalificatieproblemen dit grijze gebied tussen subsidiebesluit en overeenkomst kan leiden, illustreert het arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2022.²¹ Daarin oordeelde de Hoge Raad over een geschil tussen de provincie Noord-Brabant en een voormalige varkenshouderij. Aan de varkenshouderij was subsidie verleend om het bedrijf te verplaatsen. Als een subsidie in de vorm van een koopprijs wordt verstrekt, kan in een uitvoeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 4:36 Awb niet een andere koopprijs worden overeengekomen dan uit de subsidiebeschikking voortvloeit, omdat dan in zoverre sprake zou zijn van een beschikkingsvervangende overeenkomst.

16 V.A. van Waarde, 'Revolverend overheidsgeuld in het privaatrecht. De eisen van de rechtsstaat getoetst', in: *Preadviezen Jonge VAR 2021, Publieke taken en privaatrecht*, Den Haag (2022). Zie ook de bespreking van het preadvies door J.P. Roelfsema, 'Rechtsstatelijk revolveren. Bespreking preadvies Jonge VAR 2021 van Veerle van Waarde, 'Revolverend overheidsgeuld in het privaatrecht', *NTB 2022/4* en het naschrift in *NTB 2022/5*. Zie voorts L. den Hertog en M. Wever, 'Verslag Jonge VAR 2021: publieke taken en privaatrecht', *NTB 2022/6*.

17 P.J. Huisman en N. Jak, 'Overdracht van subsidies: een puzzel op de grens van publiek- en privaatrecht', *NTB 2021/280*.

18 Zie over dit thema ook R. Mellenbergh, 'Het wetsvoorstel Opheffing verpandingsverboden en de overdracht en verpanding van subsidie-vorderingen', *NTB 2022/277*.

19 E.M.J. Hardy, 'De kunst van het verdelen. Over mededinging en transparantie bij de verdeling van schaarse (tender)subsidies', *NTB 2022/71*.

20 E.M.J. Hardy, 'De kunst van het adviseren. Over deskundigenadvisering en vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten', *JBplus 2022/1*.

21 HR 18 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:275, *JB 2022/97*, m.nt. L.W. Verboeket & M.J. Jacobs, *AB 2022/227*, m.nt. F.J. van Ommeren.

In een discussie over terugvordering van door het gemeentebestuur van Enschede aan een instelling voor begeleid wonen betaalde bedragen, had de bestuursrechter in de rechtbank Overijssel in het kader van de vaststelling van zijn bevoegdheid, de aanvraag te beantwoorden of aan de betalingen een subsidieverlening, dan wel een commerciële transactie ten grondslag lag. Ter beantwoording van die vraag ging de rechtbank na welk oogmerk het gemeentebestuur had met betaling van de bedragen. Zij stelde vast dat het gemeentebestuur beoogde een bestaande voorziening voor beschermd wonen te continueren, wat in het algemeen belang is. Dat, opgeteld bij het gegeven dat het de instelling vrijstond om op eigen wijze invulling te geven aan de activiteit, bracht de rechtbank tot de conclusie dat sprake was van subsidie.²²

2.3 *Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag*

Een subsidie kan in beginsel alleen worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.²³ Van die hoofdregel kan worden afgeweken als een begrotingssubsidie wordt verleend. In dat geval moet de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermelden.²⁴ De enkele beslissing van een gemeenteraad over het beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting voor bepaalde posten is niet al een besluit tot verlening van een begrotingssubsidie. Alleen als bij die beslissing in een concreet geval over de verstrekking van subsidie wordt besloten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor afwijking van dit uitgangspunt. In het geval waarover de Afdeling in haar uitspraak van 20 april 2022²⁵ oordeelde, lag de vraag voor of de raad al had beslist tot subsidieverstrekking (en als enige bevoegd was een besluit te nemen op een aanvraag om bevoorschotting), dan wel dat het college nog een besluit moest nemen over subsidieverlening. De Afdeling oordeelde dat de raad zowel het bedrag, als de begunstigde voldoende duidelijk had aangeduid in de door hem vastgestelde begroting, zodat de subsidie daarmee was verleend. Het college kon, gelet daarop, niet beslissen op het verzoek om bevoorschotting. Dat besluit was – door de subsidieverlening – voorbehouden aan de raad.

2.4 *Exceptieve toetsing van subsidieregelingen*

De bestuursrechter kan, via de band van een hem ter toetsing voorgelegd besluit, regelgeving toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer. De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van onder

meer de beslissingsruimte die het vaststellende orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Als de bestuursrechter door gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen.²⁶

De vraag of subsidieregelingen verenigbaar zijn met hogere regelgeving en rechtsbeginselen, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, heeft in de kroniekperiode in verschillende zaken gespeeld. Hoog over is het beeld dat de bestuursrechter de beleidsruimte die kenmerkend is voor subsidieregelingen respecteert, oog heeft voor behoud van uitvoerbaarheid van dergelijke subsidieregelingen en met het oog op die uitvoerbaarheid gemaakte keuzes doorgaans aanvaardbaar acht.

De Centrale Raad boog zich in zijn uitspraak van 22 september 2021²⁷ over de vraag of de NOW-1²⁸ verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en artikel 16 van het Handvest van de EU. Appellante in die zaak bespeurde een ongelijkheid tussen ondernemers die, loon uitbetaalden per vier weken en ook voor de loonaangifte een tijdvak van vier weken hanteerden en ondernemers als appellante, die weliswaar per vier weken uitbetaalden, maar loonaangifte over een tijdvak van een maand deden. Volgens appellante had in die laatstbedoelde groep van gevallen, net als bij ondernemingen die loonaangifte deden per vier weken, van een 8,33% hogere loonsom moeten worden uitgegaan. De Centrale Raad ging niet mee in het betoog dat er sprake was van een ongerechtvaardigd onderscheid en oordeelde dat de NOW-1 beoogde om snel een zeer groot aantal werkgevers duidelijkheid te geven over de aard en inhoud van de regeling. Daardoor heeft de NOW-1 regeling noodgedwongen een generiek en grofmazig karakter en kan er niet steeds maatwerk worden geboden. Het is een bewuste keuze geweest van de minister om voor het berekenen van de hoogte van de subsidieaanspraken uit te gaan van de gegevens uit de polisadministratie. Voor een handmatige aanpassing van deze gegevens bestaat om uitvoeringstechnische redenen geen ruimte. Hoewel dat voor sommige werkgevers, zoals appellante, nadelig zou kunnen uitpakken, is dat geen aanleiding voor de conclusie dat sprake is van strijd met het

22 Rb. Overijssel 12 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:989.

23 Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb.

24 Artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb.

25 ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1151.

26 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452; CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016.

27 CRvB 22 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2993, AB 2022/146, m.nt. J.E. van den Brink en V.A. van Waarde.

28 De (eerste) Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid.

evenredigheidsbeginsel.²⁹ Het belang van een doelmatige uitvoering wordt door de Centrale Raad erkend.

Eenzelfde lijn is terug te zien in de rechtspraak van het CBB. In zijn uitspraak van 16 november 2021³⁰ oordeelde het CBB over een beweerdelijk ingebakken ongelijkheid in de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Appellante had aan de orde gesteld dat de in deze subsidieregeling gehanteerde staffel voor de omvang van het waardeverlies ertoe heeft geleid dat de subsidieregeling relatief aantrekkelijk was voor varkenshouders met nieuwere stallen en relatief onaantrekkelijk is voor varkenshouders met oudere stallen, terwijl het doel van de subsidieregeling het meest is gebaat met de sanering van oudere varkensstallen aangezien deze in het algemeen meer geuroverlast veroorzaken. Het CBB oordeelde in die zaak evenwel dat de gekozen inrichting van de subsidieregeling nog steeds valt binnen de beslissingsruimte van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De minister mocht voor toepassing van een methode van forfaitaire waardebeoordeling kiezen die ten aanzien van alle aanvragen wordt toegepast. Dat toepassing van deze methode niet in alle gevallen voor de varkenshouder even gunstig uitpakt is inherent aan de keuze voor deze methode.

Gemaakte keuzes in verband met de uitvoerbaarheid van een subsidieregeling (in dit geval de TLTO³¹) lagen ook voor in de CBB uitspraak van 11 oktober 2022.³² Een sierteeltondernemer kwam op tegen de in de TLTO opgenomen drempel: alleen als een ondernemer meer dan 30% omzetverlies lijdt, komt deze voor compensatie in de vorm van subsidie in aanmerking. De sierteeltondernemer betoogde dat de TLTO oneerlijke concurrentie in de hand werkt en zorgt voor een willekeurige verdeling van overheidsgelden. Het CBB geeft hem daarin geen gelijk: er is bewust gekozen voor een generieke, snel toepasbare regeling in verband waarmee bewust is afgezien van een opgenomen hardheidsclausule, om er zo voor te zorgen dat de regeling uitvoerbaar blijft. Het CBB vindt dat niet onrechtmatig. Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, eist niet dat elk algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is een algemene dan wel specifieke hardheidsclausule bevat. De belangenafweging bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb, heeft in dit geval plaatsgevonden bij de totstandkoming van de TLTO. Daarbij heeft de minister beleidsruimte, die in de Landbouwwet niet nader is beperkt. Het CBB toetst de belangenafweging terughoudend.

De keuze voor een omzetverlies van 30% als drempel om voor subsidie in aanmerking te komen, is gelet op de in de nota van toelichting gegeven motivering een geschikt en noodzakelijk middel om de beschikbare steun ten goede te laten komen aan de ondernemers die het meest worden getroffen door de financiële gevolgen van de coronamaatregelen. Voor ondernemers met minder omzetverlies geldt dat de schade als ondernemersrisico wordt beschouwd. Nu de omzetverliesdrempel voor alle ondernemers geldt en op dezelfde manier wordt berekend is er ook geen sprake van een willekeurige verdeling van overheidsgelden of van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Exceptieve toetsing van de bepaling in de TVL³³ die inhoudt dat een onderneming alleen in aanmerking komt voor subsidie als deze tijdig in het handelsregister staat ingeschreven met de juiste bedrijfsomschrijving, leidde tot het buiten toepassing laten van die bepaling. Het CBB oordeelde in zijn uitspraak van 15 maart 2022³⁴ dat ten onrechte een voorziening ontbrak voor de groep ondernemers die niet aan die voorwaarde voldoen, maar die gezien hun feitelijke activiteiten wel onder de doelgroep van de TVL vallen. Vergelijkbare overwegingen in de CBB uitspraak van 20 september 2022³⁵ over een ontbrekende oplossing voor startende ondernemers.

Dat het evenredigheidsvereiste in zeer bijzondere gevallen kan noodzaken tot contra legem subsidieverstrekking, laat de Afdelingsuitspraak van 27 juli 2022 zien.³⁶ Op grond van de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders kunnen verhuurders met het voornemen om een woonvoorziening te realiseren in aanmerking komen voor een subsidie. Een dergelijk voornemen moet vooraf bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gemeld, waarop een 'verklaring van budgetreservering' wordt afgegeven (mits aannemelijk is dat er vier of meer vergunninghouders onderdak zullen vinden). De subsidieaanvraag wordt ingediend (en ingewilligd) als de voorziening is gerealiseerd en in gebruik is genomen. De regeling vraagt een stevige voorfinanciering door degene die uiteindelijk de subsidie aanvraagt. In het voorliggende geval had het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de woonvoorziening werd gerealiseerd, kort voor het moment van subsidieaanvraag laten weten dat er niet meer dan drie vergunninghouders moesten worden gehuisvest. Voor een dergelijk geval schrijft de subsidieregeling dwingend voor dat de aanvraag moet worden afgewezen omdat ten tijde van de aanvraag minimaal vier vergunninghouders in de woonvoorziening moeten wonen. De minister heeft de subsidieaanvraag dan ook afgewezen en dit besluit in bezwaar gehandhaafd. De Afdeling overweegt dat de minister de afwijzingsgrond buiten toepassing had moeten laten omdat de gevolgen van de toepassing ervan

29 Tot een vergelijkbare slotsom kwam de rechtbank in Rb. Oost-Brabant 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:3260 in een geschil over de afwijzing van een te laat ingediende aanvraag. De rechtbank verwijst naast de grofmazige opzet van de NOW-regeling naar de toelichting op de NOW waarin uitdrukkelijk is opgenomen dat te laat ingediende aanvragen moeten worden afgewezen. Zie verder Rb. Amsterdam 27 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4242. Exceptieve toetsing van de NOW lag ook voor in uitspraken van de Rb. Limburg 5 oktober 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:7733.

30 CBB 16 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:993, AB 2022/148, m.nt. J.E. van den Brink en V.A. van Waarde.

31 Voluit: de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19.

32 CBB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:695.

33 Voluit: de Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19.

34 CBB 15 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:116.

35 CBB 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:618.

36 ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2161.

in dit geval onevenredig uitwerken. Gewezen wordt op de omstandigheid dat de aanvrager er alles aan heeft gedaan om aan de subsidievereisten te voldoen en dat zij geen invloed had op het aantal daadwerkelijk te huisvesten vergunninghouders. De systematiek – waarin de minister een verklaring van budgetreservering afgeeft – laat zien dat ook de minister geen reden had om te vermoeden dat er minder dan vier vergunninghouders in de woonvoorziening zouden worden gehuisvest.

2.5 Subsidieverlening

Belanghebbende bij een verleningsbesluit

In het subsidierecht komen algemeen- of collectiefbelangacties bijna niet voor. Om die reden is de uitspraak van het CBB van 17 mei 2022 het signaleren waard.³⁷ In deze zaak lag de vraag voor of Stichting De Faunabescherming als belanghebbende kon worden aangemerkt bij het besluit tot subsidieverlening van de Minister voor Natuur en Stikstof voor het beheer van Kroondomein Het Loo. Bij een dergelijke subsidie geldt in de regel de verplichting dat het gesubsidieerde natuurterrein 358 dagen per jaar van zonsopgang tot zonsondergang open moet zijn voor het publiek. In dit geval heeft de minister die verplichting beperkt, in die zin dat een gedeelte van het Kroondomein in het najaar vrijgesteld is van de verplichte openstelling. Het door de stichting tegen het verleningsbesluit gemaakte bezwaar werd door de minister niet-ontvankelijk verklaard omdat de stichting volgens de minister geen belanghebbende was. Het CBB volgt de minister daarin niet. Door de tijdelijke sluiting van het Kroondomein is het terrein niet toegankelijk voor publiek, dus ook niet voor de stichting. Gedurende de sluiting kan zij daardoor niet controleren of wilde dieren worden bijgevoerd of op een andere manier naar het Kroondomein worden gelokt. Door de tijdelijke sluiting wordt de stichting volgens het CBB beperkt in haar feitelijke werkzaamheden waarmee zij haar statutaire doel wil bereiken, zoals het toetsen van beheersmaatregelen en het beïnvloeden van de publieke opinie om daarmee druk uit te oefenen om (het bevorderen van) de plezierjacht op het Kroondomein te voorkomen. Het CBB is daarom, anders dan de minister, van oordeel dat de stichting rechtstreeks wordt geraakt in een belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt.

In haar uitspraak van 3 augustus 2022³⁸ toetst de Afdeling aan de derde ‘vuistregel’ van A-G Widdershoven, te weten de regel dat een afgeleid belang aan de derde niet wordt tegengeworpen als de betrokkenheid van zijn rechts- of belangpositie bij het besluit een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt. De aan de Afdeling voorgelegde zaak ging om de (gedeeltelijke) weigering van saneringssubsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die waren aangevraagd door twee woningbouwcorporaties die in financiële problemen zijn

geraakt. Deze corporaties waren aangesloten bij de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Contractueel was tussen het Waarborgfonds en de corporaties vastgelegd dat het fonds borg zou staan voor hun financiële verplichtingen aan derden. Het fonds beoogt met zijn hoger beroep de toekenning van de saneringssubsidie te bereiken, zodat het fonds niet als borg wordt aangesproken. Dit betekent dat het fonds geen eigen belang heeft dat rechtstreeks bij de saneringsbesluiten is betrokken. De Afdeling is echter van oordeel dat dit afgeleide belang aan het Waarborgfonds niet moet worden tegengeworpen, omdat de betrokkenheid van zijn rechts- of belangpositie een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt. Redengevend daarvoor is dat het fonds door de subsidiebesluiten evident zwaarder in zijn belang getroffen wordt dan de corporaties. Bij (gehele of gedeeltelijke) weigering van de subsidie, wordt het fonds als borg aangesproken voor de kosten van de sanering van de corporaties. Door de besluiten ziet het fonds zich vanwege risicobeperking genoodzaakt de financiële situatie van de corporaties te bevorderen en daarmee de sanering mogelijk te maken, in plaats van de corporaties failliet te laten gaan om vervolgens door schuldeisers te worden aangesproken. De problematiek van de corporaties wordt daarmee doorschoven naar het fonds.

Toetsing ex tunc of ex nunc

De hoofdregel³⁹ is dat de bestuursrechter een hem voorgelegde besluit (ex tunc) beoordeelt aan de hand van de feiten zoals die waren toen dat besluit werd genomen. De uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022 bevestigt deze hoofdregel.⁴⁰ Daarin was aan de orde de afwijzing door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de aanvraag tot subsidieverlening van een stichting voor de financiering van een gezondheidscentrum. Volgens de minister had de stichting onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de continuïteit van het gezondheidscentrum is gewaarborgd. Hangende beroep diende de stichting aanvullende stukken over de continuïteit van het gezondheidscentrum in. De rechtbank heeft de minister in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van de overgelegde stukken te reageren. In zijn reactie stelt de minister zich op het standpunt dat de stichting met de in beroep overgelegde stukken nog steeds niet aannemelijk heeft gemaakt dat aan de continuïteitseis is voldaan. De rechtbank volgde de minister daarin niet en overwoog dat de minister zelf ook heeft verklaard dat de in beroep overgelegde stukken aanleiding hadden kunnen zijn om haar financiële positie verder te onderbouwen. De minister heeft de stichting hiertoe ten onrechte niet in de gelegenheid gesteld. In hoger beroep betoogt de minister dat de rechtbank met dat oordeel ten onrechte een ex nunc en dus geen ex tunc toetsing heeft toegepast. De Afdeling volgt het betoog van de minister en oordeelt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het ging om door de stichting aan de

37 CBB 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:222.

38 ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2264.

39 Geen hoofdregel zonder uitzonderingen, die kunnen aan de orde zijn bij tijdvakbeoordelingen. Vergelijk ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 6.2.3 en 6.2.4.

40 ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1226.

rechtbank overlegde gegevens van na het bestreden besluit, die de minister op dat moment niet bekend waren en dus ook niet heeft kunnen meenemen.

Tenderprocedures

In de rechtspraak over tendersubsidies valt vooral de verscherpte aandacht op voor de werkwijze en samenstelling van adviescommissies die het bestuursorgaan adviseren over (de rangorde van) aanvragen. De Afdeling heeft de rechtspraak over artikel 2:4 van de Awb verfijnd waar het gaat om de transparantie van door de adviescommissies gevolgde beoordelingsprocedures in de inmiddels veelbesproken *Digeketen*-uitspraak.⁴¹ De Afdeling brengt erin tot uitdrukking dat het voorkomen van de schijn van vooringenomenheid vereist dat de aanvrager op één of andere manier zelf moet kunnen controleren of beïnvloeding van de besluitvorming door persoonlijke belangen (mogelijk) aan de orde was. De mogelijkheid om kennis te kunnen nemen van (de achtergronden en belangen van) degenen die (mogelijk) bij de advisering betrokken waren speelt dan ook een belangrijke rol bij de beoordeling of sprake kan zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling. De Afdeling oordeelt dat het advies onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat de aanvrager niet zelf heeft kunnen controleren of bij (één of meer) leden van de adviescommissie sprake was van (de schijn van) belangenverstrengeling. Als niet wenselijk is dat de namen van degenen die aanvragen hebben beoordeeld gedeeld worden, zijn er naar het oordeel van de Afdeling andere waarborgen nodig om een zorgvuldige adviesprocedure te garanderen. Bij 'andere waarborgen' zou volgens de Afdeling bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan bekendmaking van de namen van alle leden uit de flexibele schil van (mogelijke) adviseurs.

Bij subsidieverstrekking voor culturele activiteiten maken bestuursorganen in de regel gebruik van door adviescommissies uitgebrachte deskundigenadviezen. De voorbereiding en inhoud van het advies zijn daarbij niet zelden onderwerp van geschil. In deze kroniekperiode was er veel aandacht voor de deskundigenadvisering bij dit soort subsidies, bijvoorbeeld naar aanleiding van de *Mushtopia*-uitspraak.⁴² Het ging hier om een op basis van het advies van een adviescommissie gemotiveerde subsidieweigering van het Mondriaan Fonds van een door een kunstenaar ingediende projectaanvraag met de titel 'Mushtopia'. In de uitspraak gaat de Afdeling na of het fonds aan zijn vergewisplicht heeft voldaan. Onder verwijzing naar haar eerdere rechtspraak op het gebied van (kunst)subsidies, stelt de Afdeling in haar uitspraak voorop dat de aard van subjectieve artistieke kwaliteitsoordelen met zich brengt dat de bestuursrechter de adviezen van de adviescommissie slechts in beperkte mate kan toetsen. Het gaat erom dat de aanvrager in voldoende mate inzicht wordt verschaft in de gedachtegang die aan het gevolgde advies ten grondslag

ligt. Nadat de Afdeling heeft vastgesteld dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, beoordeelt de Afdeling de motivering van het advies van de adviescommissie. Hoewel die motivering summier is en de in de subsidieregeling opgenomen criteria daarin niet specifiek worden benoemd, is de Afdeling van oordeel dat de motivering in dit geval niet ontoereikend of ondeugdelijk is. Annotator Hardy is kritisch op het toetsingskader dat de Afdeling in de (kunst)subsidiejurisprudentie aanlegt, omdat naleving van de vergewisplicht bij andersoortige tenderverdeelbesluiten door bestuursrechters volgens haar steeds indringender lijkt te worden getoetst.⁴³ Uit de rechtspraak van de Afdeling over (kunst)subsidies die in deze kroniekperiode is verschenen, leiden wij af dat de Afdeling de bovenvermelde toetsingsmaatstaf blijft hanteren.⁴⁴

Vaste rechtspraak is dat aanvragers in een tendersysteem niet na afloop van de indieningsperiode met aanvullende informatie over het door hun voorgestelde project kunnen komen.⁴⁵ In een zaak die leidde tot de uitspraak van het CBB van 26 juli 2022,⁴⁶ was de aanvraag van een ontwikkelaar van hard- en software voor pluimveehouderijen door de Minister van Economische zaken aanvankelijk afgewezen omdat de ontwikkelaar al met het project begonnen zou zijn. In de bezwarenprocedure die volgde, liet de minister die afwijzingsgrond vallen en is de aanvraag alsnog inhoudelijk beoordeeld aan de hand van de rangschikkingscriteria uit de subsidieregeling. Het met deze beoordeling gescoorde aantal punten leverde echter een zodanig lage plaats op in de rangschikking dat de ontwikkelaar nog steeds niet voor de subsidie in aanmerking kwam. In beroep bij het CBB voert de ontwikkelaar aan dat de minister bij de inhoudelijke beoordeling informatie heeft gebruikt die niet in het projectplan stond, maar bij de hoorzitting in bezwaar naar voren is gekomen. Volgens de ontwikkelaar had deze informatie niet bij de inhoudelijke beoordeling mogen worden betrokken, omdat het meenemen van informatie die dateert van na de sluiting van de aanvraagtermijn zich niet verdraagt met het tendersysteem. Ook voert de ontwikkelaar aan dat de aanvraag in bezwaar ten onrechte mede is beoordeeld door een adviseur die bij de hoorzitting aanwezig was en informatie uit de hoorzitting bij de inhoudelijke beoordeling heeft gebruikt. Volgens het CBB is het meenemen van informatie die dateert van na de aanvraag in dit geval een logisch gevolg van de wijze waarop de aanvraag in bezwaar is beoordeeld. Op grond van artikel 7:11 van de Awb moet het oorspronkelijke besluit volledig heroverwogen worden. Dat de minister de afwijzing van de aanvraag op een andere (inhoudelijke) grondslag heeft gebaseerd, doet daaraan naar het oordeel van het CBB niet af.

41 ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2439, AB 2022/5, m.nt. E.M.J. Hardy, JB 2022/4, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse, Gst. 2022/90, m.nt. C.J. Dekker.

42 ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1233, AB 2021/347, m.nt. E.M.J. Hardy.

43 Zie ook het al eerder genoemde artikel in voetnoot 20 van E.M.J. Hardy, 'De kunst van het adviseren. Over deskundigenadvisering en vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten', *JBplus* 2022/1.

44 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1903.

45 Zie in deze kroniekperiode bijvoorbeeld: CBB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:720.

46 CBB 26 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:431.

Hardheidsclausule

In voorgaande kronieken stonden wij al stil bij de toenemende aandacht voor hardheidsclausules in subsidie-regelingen. Dat het opnemen van een hardheidsclausule in een subsidieregeling voor het bestuursorgaan niet vrijblijvend is, illustreert de tussenuitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2022 in een geschil over een door het college van Hilversum geweigerde subsidie voor een lokaal filmfestival.⁴⁷ De subsidie was geweigerd omdat de aanvraag te laat was ingediend. De in de subsidieregeling opgenomen hardheidsclausule bepaalde dat het college een aanvraag toch in behandeling kon nemen in het geval de uitvoering van de beoogde activiteiten onevenredig werd geschaad. Naar het oordeel van de Afdeling had het college moeten beoordelen of deze onevenredigheid zich in het geval van de festivalorganisator voordeed. Ook had het college de op een belangenafweging gebaseerde keuze, om al dan niet een uitzondering te maken, moeten motiveren. Het college werd door de Afdeling opgedragen dat alsnog te doen.

2.6 *Subsidievaststelling*

Betekenis van het besluit tot subsidieverlening bij de subsidievaststelling

De uitspraak van het CbB van 18 oktober 2022⁴⁸ illustreert het belang van een actieve voorlichting door de subsidieverstrekker: binnen een met een verleningsbesluit tot stand gebrachte subsidierelatie moet het de ontvanger duidelijk zijn waarop hij uiteindelijk, bij de vaststelling, aanspraak kan maken. In het voorliggende geval is de aan een onderneming verleende subsidie op nihil vastgesteld omdat de 30% omzetsdrempel uit de hierboven genoemde TLTO uiteindelijk niet is behaald. De praktijk was dat de minister bij de verlening niet naging of de onderneming op grond van de ingevulde omzetgegevens voldeed aan de vereiste omzetsdrempel. De minister deed dit bewust niet om te voorkomen dat aan ondernemers op grond van hun geschatte omzetgegevens geen subsidie zou worden verleend, terwijl zij achteraf, op grond van de daadwerkelijke omzetgegevens mogelijk wel in aanmerking zouden komen voor de subsidie. Hoewel het CbB begrip heeft voor deze benadering, oordeelt het dat de minister daardoor wel tekortschoot in voorlichting aan de onderneming: die had op het minimaal vereiste percentage omzetsderving gewezen moeten worden. In het verleningsbesluit is enkel vermeld dat het subsidiebedrag kan worden aangepast, als bij controle van de omzetgegevens blijkt dat deze onjuist zijn. Dit was in het geval van de onderneming niet aan de orde. Naar het oordeel van het CbB had het op de weg van de minister gelegen een duidelijk voorbehoud te maken bij de toekenning van de subsidie ten aanzien van de toets aan het drempelcriterium van 30% omzetverlies. Nu er geen grond bestond om de subsidie lager vast te stellen, komt het CbB tot het verstreckende oordeel dat er voor de minister geen ruimte meer is anders te besluiten dan de subsidie vast te stellen op de hoogte van de

subsidieverlening. Het CbB voorziet zelf in de zaak en stelt de subsidie conform subsidieverlening vast.

Toepassing kortingspercentages

Toepassing van kortingspercentages bij de subsidievaststelling als sanctie is in het subsidierecht steeds gebruikelijker. In eerdere kronieken maakten wij al melding van het door bestuursorganen hanteren van vooraf, veelal in beleid neergelegde kortingspercentages.⁴⁹ In een zaak die leidde tot de uitspraak van het CbB van 7 december 2021,⁵⁰ ging het echter om een door de Minister van Economische Zaken en Klimaat toegepast kortingspercentage dat niet voorafgaand aan de subsidieverstrekking was vastgelegd. De minister had de aan een papierfabrikant verleende subsidie vanwege een tussentijdse leverancierswissel lager vastgesteld en daarbovenop een korting van 50% opgelegd. In een eerdere uitspraak van het CbB in dit geschil oordeelde het CbB dat de motivering om de korting toe te passen niet mag berusten op omstandigheden die al zijn betrokken bij de bevoegdheid om de subsidie op een lager bedrag vast te stellen, in dit geval de leverancierswissel. In het naar aanleiding van de eerdere uitspraak genomen nieuwe besluit, heeft de minister nader toegelicht dat de leverancierswissel als zodanig niet de grondslag voor de korting is. De rol van de oorspronkelijke leverancier was de belangrijkste reden geweest om het project van de fabrikant bij de toegepaste tenderprocedure op de eerste plaats te zetten. In geval van een subsidieaanvraag met de gewijzigde leverancier zou de minister een hogere rangschikking aan concurrerende subsidieaanvragen hebben verleend. Het zou daarom niet juist zijn om alleen maar de kosten van de leverancierswissel uit te sluiten van de subsidiabele kosten. Daarvan zou een verkeerd signaal uitgaan gelet op het belang van een gelijk speelveld binnen de tenderprocedure. Het CbB oordeelt dat, ook met inachtneming van de nadere motivering die verweerder aan de korting ten grondslag heeft gelegd, de korting niet volledig in stand kan blijven. Daarbij houdt het CbB rekening met de verstreckende (financiële) consequenties van de lagere vaststelling van de subsidiabele kosten. Dit betekent echter niet dat de minister helemaal geen korting mocht toepassen. Het CbB acht een korting van 10% in dit geval wel evenredig.

Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel

De doorwerking van het evenredigheidsvereiste bij toetsing van terugvorderingsbesluiten bespreken wij in het geldschuldendeel meer diepgaand. Hier signaleren wij alvast dat het CbB in de kroniekperiode een aantal uitspraken deed in procedures over het lager vaststellen (en terugvorderen) van subsidie, waarin werd aangesloten bij de evenredigheidstoetsing 'nieuwe stijl'. Het CbB beoordeelt daarin of de lagere vaststelling en terugvordering geschikt en noodzakelijk zijn en of het besluit in de gegeven omstandigheden een evenwichtige uitkomst heeft. Het CbB geeft aan dergelijke

47 ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3006.

48 CbB 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:711.

49 J. Kennis, S.O. Visch & J.P. Heinrich, 'Kroniek Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', *NTB* 2020/213, p. 561.

50 CbB 7 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1048.

belastende besluiten indringend te toetsen, wat zich laat verklaren doordat zij de ontvanger treffen in zijn vermogensbelangen en er geen belangen van derden bij betrokken zijn. Niettemin komt het CBB in de meeste van deze zaken tot het oordeel dat de lagere vaststelling niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.⁵¹

Een uitspraak waarin de besluitvorming de geïntensiverde toets aan het evenredigheidsvereiste niet doorstaat deed het CBB in een geschil over de vaststelling op nihil van een op grond van de TLTO aan een boomkwekerij verleende subsidie vanwege het niet behalen van de drempel van 30% omzetverlies ten opzichte van de referentieomzet in de jaren 2017 tot en met 2019.⁵² Het CBB oordeelt dat het op nihil vaststellen van de subsidie wanneer niet aan de omzetzijndrempelvoorwaarde is voldaan, een geschikt en noodzakelijk middel is om ervoor te zorgen dat het beschikbaar gestelde geld terecht komt bij de ondernemers waar de steunregeling voor bedoeld is. Gelet op de bijzondere omstandigheden van de kweker acht het CBB de vaststelling op nihil in dit geval echter niet evenwichtig. Als gevolg van een ongeval met hersenletsel moest de kweker zijn bedrijf op een andere manier opzetten dan in de sector gebruikelijk is. Zijn bedrijfsvoering was gebaseerd op langjarige teelt, die zich kenmerkt door een lange periode van investeren in teeltgoed en groei, waarbij de bedrijfskosten doorlopen, en een aanzienlijk kortere periode waarin opbrengst gegenereerd wordt. De kweker had daarbij de pech dat het grootste deel van zijn producten was opgezet met als doel om deze in het voorjaar van 2020 te verkopen. De coronamaatregelen hebben ertoe geleid dat de vraag naar sierteeltproducten in het voorjaar van 2020 scherp daalde. Hierdoor kon de kweker zijn planten niet meer afzetten (op een minimale hoeveelheid na) en had hij geen andere optie dan deze te vernietigen. Daarbij had de kweker volgens het CBB uiteraard niet kunnen voorzien dat hij juist in de maanden waarin hij zijn omzet zou genereren door de coronamaatregelen zodanig zou worden getroffen dat hij nagenoeg zijn hele opbrengst van de voorafgaande jaren zou verliezen.

2.7 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties

Ook bij het intrekken en wijzigen van subsidiebesluiten moeten bestuursorganen rekening houden met de nieuwe wijze van toetsing aan het evenredigheidsvereiste, zo laat onder meer de CBB-uitspraak van 13 september 2022⁵³ zien. In de zaak die leidde tot die uitspraak ging het om een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gewijzigd besluit tot subsidievaststelling, gericht aan een schoolfruitleverancier. De minister had de beschikking gewijzigd toen uit een controle door de Nederlandse

Voedsel- en Warenautoriteit bleek dat de fruitleverancier een aantal rekeningen van door haar ingeschakelde externe distributiebedrijven pas had betaald nadat zij de steunaanvragen had ingediend. Dat was in strijd met de voor de leverancier geldende subsidieverplichting dat alle subsidiebelaste kosten moesten zijn betaald voor de subsidieaanvraag. Nadat het CBB heeft vastgesteld dat de minister bevoegd was om de subsidievaststelling te wijzigen en de subsidie terug te vorderen, toetst het CBB het gebruik van die bevoegdheid aan de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. De doelstelling van het besluit is erop gericht te bewerkstelligen dat subsidieaanvragers zich houden aan de bij de subsidie horende verplichtingen. Het CBB is van oordeel dat het besluit, waarbij verweerder de subsidie lager vaststelt omdat niet aan een kenbare subsidieverplichting is voldaan en een deel van de eerder betaalde subsidiebedragen terugvordert, daarvoor een geschikt middel is. Ten aanzien van de noodzakelijkheid, oordeelt het CBB dat de minister ook de hoogte van de nog niet betaalde facturen als uitgangspunt voor de lagere vaststelling had kunnen nemen. Dat zou voor de fruitleverancier een aanzienlijk minder belastend besluit hebben opgeleverd en volgens het CBB nog steeds geschikt zijn geweest om de doelstelling te bereiken. Over de evenwichtigheid oordeelt het CBB dat de handelwijze van de leverancier niemand heeft benadeeld. De leverancier heeft – weliswaar na de subsidieaanvraag – de facturen aan de distributeurs betaald. Ook het doel van de subsidie, te weten dat het schoolfruit aan de scholen wordt geleverd, is gehaald. Als de minister het gebrek eerder zou hebben geconstateerd en de aanvraag om die reden zou hebben afgewezen, was de leverancier op dat moment nog in de gelegenheid geweest om alsnog de facturen te betalen en daarna een nieuwe subsidieaanvraag kunnen indienen. Daarmee had hij het gebrek kunnen herstellen. Vanwege deze specifieke omstandigheden is het CBB van oordeel dat het besluit tot lager vaststellen van de subsidie en het terugvorderen van een deel van de betaalde subsidiegelden niet evenwichtig zijn.

2.8 Betaling en terugvordering van subsidie(voorschotten)

In de vorige kroniek meldden wij al een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarin een streep werd gezet door een subsidieregeling van het UWV voor zover daarin dwingend was voorgeschreven dat onverschuldigd betaalde subsidie moest worden teruggevorderd.⁵⁴ In deze kroniekperiode verscheen een uitspraak van gelijke strekking van de Centrale Raad die bevestigt dat de in artikel 4:57 van de Awb geformuleerde discretionaire terugvorderingsbevoegdheid verplicht tot een belangenafweging en dat die verplichting in regelgeving van lagere orde niet kan worden 'uitgezet'.⁵⁵ Over de wijze waarop de belangenafweging moet worden uitgevoerd, oordeelde de Afdeling

51 Zie onder meer CBB 28 juni 2022, ECLI:NL:CBB:2022:345, Gst. 2022/96, m.nt. J.P.M. van Beers & M.P. Peters; CBB 19 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:419; CBB 16 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:548, CBB 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:557; CBB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:695.

52 CBB 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:557.

53 CBB 13 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:615.

54 CRvB 25 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:417, USZ 2021/208, m.nt. E. Hardy en AB 2022/18, m.nt. J.E. van den Brink.

55 CRvB 11 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2814, AB 2022/19, m.nt. J.E. van den Brink.

in haar uitspraak van 13 april 2022⁵⁶ dat de terugvordering niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Bij de toepassing van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb moet de minister een afweging maken tussen het belang van een juiste vaststelling van rijksbijdragen enerzijds en de gevolgen van het terugkomen op de vaststelling van de rijksbijdrage anderzijds. In verband met het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsvereiste mogen de voor de subsidieontvanger nadelige gevolgen van de gewijzigde vaststelling en de terugvordering van de ten onrechte ontvangen bedragen niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

3. BESTUURSRECHTELIJKE GELDSCHULDEN

3.1 Algemeen

De gemeenschappelijke inspanningen die momenteel in alle drie de pijlers van de trias worden geleverd, gericht op het mensvriendelijker en responsiever maken van het bestuursrecht, worden ook op het terrein van de (omgang met) bestuursrechtelijke geldschulden steeds beter zichtbaar. Zo hebben uitvoerende bestuursorganen onder de vlag van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens de handen ineengeslagen en proberen zij langs verschillende wegen te voorkomen dat burgers kopje onder gaan als gevolg van hun (bestuursrechtelijke) schuldenlast. De brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 6 juli 2022⁵⁷ geeft een overzicht van de in gang gezette initiatieven, zoals convenanten tussen gemeenten met onder meer de (grootste) overheidsschuldeisers (Belastingdienst, CJIB, DUO, CAK, UWV en SVB) over het tijdelijk opschorten van incassomaatregelen (door middel van een uitstel van betaling, of anderszins). De inspanningen van de deelnemers aan dit programma lopen inmiddels parallel met de wetgevingsinitiatieven die na het rapport 'Ongekend onrecht' in gang zijn gezet, zoals de eerder besproken beoogde aanpassing van de Awb, waardoor uitvoeringsorganen meer maatwerk kunnen bieden met behulp van een bredere werking van het evenredigheidsbeginsel en de voorbereiding van het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Het kabinet beoogt met dit laatstbedoelde voorstel een wettelijk kader met grondslagen en waarborgen te geven voor de gegevensverwerking die nodig is om tot een gecoördineerde aanpak en samenwerking te komen in gevallen van meervoudige problematiek.⁵⁸

Rechtspraakontwikkelingen: nieuwe evenredigheidsbeoordeling

Binnen de in de kroniekperiode verschenen rechtspraak springt de modernisering van de rechterlijke toetsing aan

het evenredigheidsbeginsel in het oog.⁵⁹ In de uitspraak die de Afdeling op 2 februari 2022 deed, naar aanleiding van de conclusie van staatsraden A-G Wattel en Widdershoven van 7 juli 2021, over de vraag hoe – en hoe intensief – de bestuursrechter herstelsancties en andere bestuurlijke maatregelen, besluiten met discretionaire ruimte, moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel⁶⁰ oordeelde de Afdeling dat de bestuursrechter voortaan moet toetsen of de nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De rechter moet dus aansluiten bij de precieze bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, en kan niet (meer) volstaan met de beoordeling of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.

De Centrale Raad paste in zijn uitspraak van 2 juni 2022⁶¹ het nieuwe beoordelingskader toe in een NOW-zaak, waarin lagere vaststelling en terugvordering aan de orde was. De Centrale Raad overwoog onder meer dat het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel met zich brengt dat de voor appellant nadelige gevolgen van de lagere vaststelling en de terugvordering van de als gevolg daarvan ten onrechte ontvangen bedragen niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Daaraan voegde de Centrale Raad, onder verwijzing naar de Afdelingsuitspraak van 2 februari van dit jaar, toe dat de ratio van het evenredigheidsbeginsel niet is het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodige nadelige gevolgen. In het voorgelegde geval betekende dit dat het vaststellen van de subsidie op een lager bedrag dan was verleend en terugvordering van het verschil niet onevenredig was.⁶²

In uitvoerig gemotiveerde uitspraken van 11 februari 2022,⁶³ legde de rechtbank Midden-Nederland onder verwijzing naar het evenredigheidsvereiste uit waarom zij afweek van de vaste lijn van Centrale Raad in pgb-zaken. De rechtbank stelt vast dat het zorgkantoor op basis van de fouten in de administratie van de zorgverlener inderdaad bevoegd was om het pgb van de budgethouder terug te vorderen, maar oordeelde dat het daadwerkelijk gebruik van die bevoegdheid niet evenredig was. De rechtbank vindt dat bepaalde

59 Een fraai en lezenswaardig tweeluik over toepassing van de nieuwe toetsing geeft F.M.A. van der Loo in 'Evenredigheidsbeginsel in stroomversnelling (deel I en II)', *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht* (augustus 2022 en oktober 2022).

60 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285. In zijn bijdrage aan *Ars Aequi*, 'Waaait er na het kinderopvangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?', *Ars Aequi*, september 2022, nr. 8, p. 627-648, beantwoordt L.J.A. Damen de vraag of er in jurisprudentie inderdaad een meer kritische en burgervriendelijke benadering is waar te nemen. Hij beantwoordt die vraag bevestigend.

61 CRvB 2 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1282.

62 Zie over maatwerk bij toepassing van de NOW ook J.R. van Angeren en A.M. Schmidt, 'Komt er meer maatwerk bij de toepassing van de NOW?', *NJB* 2022/181. Zie voorts Rb. Zeeland-West-Brabant 14 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:156, *AB* 2022/207, m.nt. J.R. van Angeren en S. Putting en Rb. Limburg 15 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8565, *AB* 2022/33, m.nt. J.R. van Angeren & S. Putting.

63 Rb. Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:477, ECLI:NL:RBMNE:2022:478 en ECLI:NL:RBMNE:2022:479.

56 ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1065.

57 *Kamerstukken II* 2021/22, 34477, nr. 81.

58 Of en in welke vorm het voorstel aan de Kamer gaat worden aangeboden, moet worden afgewacht. De Afdeling Advisering van de Raad van State was in haar op 16 juni 2022 bekendgemaakte advies (W.13.21.0187/III) kritisch en adviseerde een diepere doordenking van het voorstel.

budgethouders met een gewaarborgde hulp al in een eerder stadium bij de bestuursrechter rechtsbescherming moeten kunnen krijgen. Daarmee wordt voorkomen dat iemand die zelf niets kan worden verweten, de dupe wordt van (frauduleus) handelen van anderen en van complexe wetgeving over de positie van de gewaarborgde hulp.

3.2 *Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan*

Intrekking van een uitkering (en terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen) zijn voor de betrokkene belastende besluiten. Daarom rust de bewijslast voor de feiten die een dergelijke intrekking en terugvordering rechtvaardigen op het bestuursorgaan dat in verband daarmee de nodige kennis over de relevante feiten moet verzamelen.⁶⁴

De doorwerking van (de nieuwe invulling van) het evenredigheidsvereiste brengt ook een verzwaarde onderzoeksplicht met zich voor bestuursorganen die terug- en invorderingsbesluiten voorbereiden: er is ook onderzoek nodig als er sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden die zich mogelijk tegen terugvordering verzetten. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen het besluitonderdeel dat ziet op herziening (verlaging of nihilstelling) van de financiële aanspraken enerzijds en het besluitonderdeel dat ziet op terugvordering anderzijds. Wij geven twee voorbeelden ter illustratie.

De Centrale Raad zette een streep door een besluit tot verlaging van de aanspraken op een WIA-uitkering, terugvordering van het te veel betaalde en oplegging van een bestuurlijke boete in verband met schending van de inlichtingenplicht. Het besluit volgde op de constatering dat de betrokkene niet opgegeven inkomsten had uit een hennepkwekerij. De Centrale Raad oordeelde dat het UWV in de beschikbare medische gegevens, aanleiding had moeten zien vanwege dringende redenen volledig van terugvordering af te zien. Als de verzekeringsarts in bezwaar en beroep een zorgvuldiger onderzoek had verricht, zou al duidelijk zijn geweest dat een terugvordering ingrijpende en ernstig ontregelende gevolgen voor appellant zou kunnen hebben en dat toen al duidelijk zou zijn geworden dat, gelet daarop, sprake was van dringende redenen om af te zien van de terugvordering en het opleggen van een boete.⁶⁵

Naast de in de regelgeving genoemde omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor matiging van de terugvordering van een onverschuldigd betaald bedrag, kunnen ook andere omstandigheden aanleiding voor matiging zijn, zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 8 juni 2022.⁶⁶

In die zaak ging het om herberekening (en nihilstelling) van aanspraken op zorgtoeslag en terugvordering van (onverschuldigd) betaalde voorschotten. De Afdeling komt tot de slotsom dat de aanspraken op zorgtoeslag – gelet op het wettelijk stelsel – opnieuw (en ten nadele van de betrokkene: op nihil) mochten worden vastgesteld. Over de terugvordering van de (alsdan ten onrechte ontvangen) voorschotten overweegt de Afdeling dat de beslissing om dat te doen een ander besluit is dan de beslissing om de zorgtoeslag op nihil vast te stellen. De beslissing om de zorgtoeslag op nihil te stellen gaat over de vaststelling van de aanspraak op de (voorschotten) zorgtoeslag, het besluit over de terugvordering gaat over de verplichting om de voorschotten terug te betalen. Onder verwijzing naar de maatwerk-uitspraak van 23 oktober 2019,⁶⁷ overweegt de Afdeling dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het besluit tot terugvordering op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen. Daarbij kan onder bijzondere omstandigheden van terugvordering worden afgezien of het terug te vorderen bedrag wordt gematigd. Van die mogelijkheid moet gebruik gemaakt worden als de terugvordering onevenredig is. In het voorliggende geval was dat aan de orde, nu bij de Belastingdienst bekend was dat betrokkene een fiscale partner had (en dit ook steeds had gemeld) en zij er niet van op de hoogte was dat de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen van elkaar te onderscheiden instanties zijn. Dat de systemen van de Belastingdienst, waar de aanslag inkomstenbelasting is ingediend, niet waren gekoppeld aan de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen maakt onder deze omstandigheden dat de Belastingdienst/Toeslagen de gevolgen daarvan niet volledig ten laste van betrokkene mocht laten komen en dat de volledige terugvordering van verleende voorschotten onevenredig is.

3.3 *(Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop*

Uitzonderingen op de beginselplicht tot invordering

Volgens vaste rechtspraak komt groot gewicht toe aan invordering van verhaalde bestuursdwangkosten of verbeurde dwangsommen. Adequate handhaving vraagt immers dat opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden geëffectueerd.⁶⁸ Beroepen op de ‘Wattel-uitzondering’⁶⁹ ter onderbouwing van een betoog dat op grond van het evenredigheidsbeginsel van volledige invordering moet worden afgezien, slagen zelden. De bereidheid om op enig, door de overtreder zelf gekozen moment na ommekomst van de begunstigingstermijn alsnog aan de last te voldoen, levert geen bijzondere omstandigheid op die maakt dat van invordering of kostenverhaal kan of moet worden afgezien.⁷⁰ Ook de financiële draagkracht van de overtreder levert in beginsel niet een bijzondere omstandigheid op, die maakt

64 CRvB 23 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2939, AB 2022/57, m.nt. R. Stijnen. Stijnen staat in zijn noot uitvoerig stil bij de verhouding tussen de spontane inlichtingenplicht (in verband met het verzwijgen van inkomsten uit een hennepkwekerij) en het *nemo tenetur*-beginsel, dat eraan in de weg staat dat betrokkene zichzelf strafrechtelijk belast (nu het onderhouden van een hennepkwekerij een niet legale activiteit is).

65 CRvB 22 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:702.

66 ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1628, AB 2022/313, m.nt. D.K. Jongkind & A. Drahmman.

67 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

68 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2930.

69 Zoals uitgewerkt in de conclusie van staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152.

70 ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2156.

dat van invordering kan worden afgezien. Het bestuursorgaan hoeft bij invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan namelijk in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De overtreder moet aannemelijk maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor informatie verstrekken waaruit blijkt dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.⁷¹

Uitspraken waarin wel sprake was van bijzondere omstandigheden die noopten tot matiging of afzien van invordering of kostenverhaal zijn signaleringswaardig. Wij wijzen op de volgende zaken. In de eerste zaak ging het om het verhaal van kosten vanwege het wegslepen van een verkeerd geparkeerde auto.⁷² De eigenaar van de auto stelde dat hij een aantal beperkingen heeft als gevolg van niet-aangeboren hersenletsel en het syndroom van Asperger. De Afdeling ziet hierin een bijzondere omstandigheid en oordeelt dat toepassing van bestuursdwang gerechtvaardigd was, maar kostenverhaal niet. De genoemde omstandigheden in combinatie met de financiële situatie van de overtreder zijn onevenredig tot het met het kostenverhaal te dienen doel. De tweede zaak betrof de invordering van twee verbeurde dwangsommen vanwege een APV-overtreding.⁷³ De (bewindvoerder van de) overtreder had gewezen op bijzondere (financiële) omstandigheden van de overtreder. In dit geval oordeelde de Afdeling dat de bijzondere omstandigheden voldoende waren meegenomen doordat het college de in te vorderen dwangsommen fors had gematigd en dat er een betalingsregeling was getroffen.

Maatwerk bij terugvorderingsbesluiten

Ook bij toetsing van terugvorderingsbesluiten – die in het verlengde liggen van hernieuwde (lagere) vaststelling van aanspraken op uitkering, subsidie, bijstand – ligt niet zelden de vraag voor of er voor het bestuursorgaan aanleiding had moeten zijn om van volledige terugvordering af te zien.

In zijn uitspraak van 2 december 2021⁷⁴ oordeelde de Centrale Raad dat een voorschot op een nog vast te stellen aanspraak op WIA-uitkering ten onrechte is teruggevorderd. Het UWV had alvast een voorschot toegekend, omdat het medisch arbeidskundig onderzoek nog niet was afgerond, maar wel aannemelijk was dat betrokkene recht zou krijgen op een uitkering. Toen het besluit vier maanden later volgde,

bleek dat het voorschot te hoog was en werd het surplus teruggevorderd. De Centrale Raad oordeelde dat dit ten onrechte was, omdat het voor het UWV duidelijk had moeten zijn dat een te hoog voorschot werd verstrekt. Bij voorschotverlening moet uitgangspunt zijn dat een bestuursorgaan de relevante omstandigheden in aanmerking neemt en dat de verlening op een zorgvuldige wijze plaatsvindt, dat wil zeggen dat het voorschot zoveel mogelijk gelijk is aan het uiteindelijke bedrag waarop de betrokkene recht krijgt. Annotator Ermers staat uitgebreid stil bij de spanning tussen de discretionaire bevoegdheid tot terugvordering van onverschuldigd betaalde voorschotten in de Awb en artikel 77, eerste lid, van de WIA dat het UWV verplicht terug te vorderen wat te veel aan voorschotten is betaald. Daarvan kan alleen bij dringende redenen worden afgezien. Ermers constateert een zichzelf versterkende feedback loop: de wetgever meent dat dit beperkt moet blijven, waardoor het UWV besluiten neemt waarin zelden of nooit een dringende reden wordt aangenomen. De rechtspraak accepteert die strenge uitleg, het UWV vindt steun voor zijn opvatting in die uitspraken en blijft de strenge uitleg volhouden en de rechtspraak kan niet anders dan concluderen dat volgens vaste rechtspraak geen dringende reden aanwezig is. Desondanks ziet de Centrale Raad nu aanleiding om de terugvordering achterwege te laten. Ermers houdt het ervoor dat daarvoor een grondslag is aan te wijzen in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waardoor hij lijkt te suggereren dat de deze uitspraak blijkt geeft van een verdragsconforme uitleg van een dwingendrechtelijke bepaling in de WIA.

Een volledige terugvordering na een (terechte) nihilstelling van aanspraken op toeslagen (zorgtoeslag en kindgebonden budget) was onevenredig, zo oordeelde de Afdeling op 27 juli 2022⁷⁵ in een tussenuitspraak. Redengevend daarvoor was dat de rechthebbenden op toeslag in 2018 slechts 22 dagen waren aangemerkt als toeslagpartners, terwijl de toeslag voor het gehele jaar 2018 was ingetrokken. Naast die ‘mismatch’ had de Belastingdienst/Toeslagen ook bij haar besluitvorming moeten betrekken dat de regelgeving inmiddels dusdanig gewijzigd was dat nihilstelling in de situatie van belanghebbenden niet meer aan de orde zou zijn. De Belastingdienst/Toeslagen moet alsnog nagaan of het (volledig) terugvorderen van de te veel uitbetaalde voorschotten toeslagen niet onevenredig is in verhouding tot de met deze besluiten te dienen doelen.

3.4 Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten

Het uitgangspunt⁷⁶ is dat een belanghebbende in een procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Deze lijn over (de beperkingen in toetsbaarheid bij) ketenbesluitvorming staat los van de vraag naar de reikwijdte van

71 ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1613.

72 ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:936.

73 ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1145.

74 CRvB 2 december 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:3046, RSV 2022/89, m.nt. J.H. Ermers.

75 ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2175.

76 ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

de formele rechtskracht van eerdere besluiten. In gevallen waarin een besluit tot herziening van een recht op bijstand pas later wordt gevolgd door een besluit tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bijstand, strekt de formele rechtskracht van het herzieningsbesluit zich uitsluitend uit over de met dat besluit tot stand gebrachte rechtsgevolgen en ziet die formele rechtskracht niet ook op oordelen van feitelijke en juridische aard die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Bij het beoordelen van het besluit tot terugvordering kan dus alsnog worden gedebatteerd over de juistheid van de (ook aan het herzieningsbesluit ten grondslag liggende) opvatting dat de betrokkene zijn inlichtingenplicht heeft geschonden.⁷⁷

Verzoeken om herziening van onherroepelijk geworden besluiten

Het evenredigheidsvereiste werkt ook door in (de toetsing van) besluiten op verzoeken om terug te komen van een onherroepelijk geworden besluit tot terugvordering, zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 26 april 2022⁷⁸ in navolging van de conclusie van A-G Wattel van 16 februari 2022.⁷⁹ Wat in die zaak speelde was de afwijzing van een verzoek om herziening van een besluit tot terugvordering. Het herzieningsverzoek was gebaseerd op de grond dat de neerwaartse correctie van de aanspraken op kinderopvangtoeslag (en de terugvordering van te veel betaalde toeslag) was gebaseerd op een onjuiste feitelijke grondslag (appellante werkte feitelijk meer dan haar arbeidsovereenkomst liet zien). De minister liet weten het expliciet 'onwenselijk' te vinden dat een onherroepelijk vaststaande terugvorderingsbeschikking niet zelfstandig (zonder aanpassing van de vaststellingsbeschikking) in het voordeel van de belanghebbende herzien kan worden. Gelet daarop adviseerde de A-G (en oordeelde later de Afdeling) dat aanleiding bestaat tot nuancering van de rechtspraak die inhoudt dat herziening alleen de juistheid van de vaststelling (de toeslagberekening) kan betreffen.⁸⁰ De gecreëerde extra juridische ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsvereiste bracht appellante echter geen baat, omdat haar persoonlijke omstandigheden niet wezen op onevenredigheid van terugvordering van ten onrechte aan haar uitbetaald publiek geld. Dat haar financiële situatie verslechtert door terugvordering is evident, maar vormt geen zelfstandige grond om terugvordering onevenredig te achten. Zou zij niet in staat zijn tot terugbetaling ineens dan moet een betalingsregeling geboden worden. Ernstige of langdurige financiële problemen, die wél een reden voor matiging zijn, waren niet aan de orde.

Afsluitend over dit deelthema vermelden wij dat aan raadsheer A-G Wattel door de president van de Centrale Raad van Beroep op 19 juli 2022 een conclusie is gevraagd over het criterium 'evident onredelijk' in relatie tot verzoeken om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden

bestuurlijke boete. De conclusie verschijnt naar verwachting eind dit jaar.⁸¹

3.5 Verrekening

Artikel 4:93 van de Awb regelt de verrekening van verschillende bestuursrechtelijke geldschulden. Van verrekening kan alleen sprake zijn voor zover een wettelijk voorschrift in een bijzondere wet voorziet in een (publiekrechtelijke) grondslag daartoe. Die grondslag voor het verrekenen van belastingschulden door de ontvanger is opgenomen in artikel 24 van de Invorderingswet 1990 (Iw 1990). Vermeldenswaardig zijn daarom de overwegingen van A-G Snijders in zijn (fiscale) conclusie over (onder meer) verrekening op grond van artikel 53, eerste lid van de Faillissementswet en artikel 24 van de Iw 1990.⁸²

Alleen bestuursrechtelijke geldschulden kunnen met elkaar worden verrekend. De vraag of van verrekening sprake is, was onderwerp van geschil bij de rechtbank Limburg.⁸³ In de besluitvorming die leidde tot deze procedure had de Minister van Justitie en Veiligheid de bewindvoersubsidie van de betrokken bewindvoerder op nihil gesteld en de aan de bewindvoerder betaalde voorschotten op grond van het Besluit vergoeding bewindvoerder schuldsanering ter grootte van € 134.400 teruggevorderd. Volgens de bewindvoerder had de minister het terug te vorderen bedrag kunnen c.q. moeten verrekenen met (achterstallig) bewindvoersalaris. De rechtbank Limburg ging daarin niet mee. Uit de plaatsing in titel 4.4 kan immers al worden afgeleid dat artikel 4:93 van de Awb alleen betrekking heeft op de onderlinge verrekening van bestuursrechtelijke schulden. Volgens de rechtbank is het recht op bewindvoersalaris onmiskenbaar een civielrechtelijke aangelegenheid, waardoor geen (bestuursrechtelijke) bevoegdheid bestaat voor de minister om te verrekenen.

De Centrale Raad boog zich in de uitspraak van 23 maart 2022 over de vraag of het UWV de bevoegdheid heeft om de terugvordering van te veel betaalde toeslag te verrekenen met de nabetaling van WAO-uitkering. Volgens het UWV voorziet artikel 14g van de Toeslagenwet (Tw) in samenhang met artikel 20a van die wet, in een wettelijke grondslag voor verrekening zoals bedoeld in artikel 4:93 van de Awb.⁸⁴ De Centrale Raad volgt deze uitleg van het UWV en kiest er in deze uitspraak voor om duidelijkheid te geven over dit vraagstuk en overweegt nadrukkelijk dat hij de lijn zoals ingezet in uitspraken van 3 augustus 2016 en 24 november 2017 voortzet.⁸⁵ Daarbij wordt nadrukkelijk afstand genomen van de uitspraak uit 2015 waarin hij nog tot een

77 CRvB 16 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1900.

78 ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1225, AB 2022/248, m.nt. L.M. Koenraad.

79 ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:516.

80 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2141.

81 Zie het persbericht 'Centrale Raad van Beroep vraagt conclusie over toetsingskader in geval van verzoek om terug te komen van bestuurlijke boete' op rechtspraak.nl.

82 Concl. A-G Snijders, ECLI:NL:PHR:2022:384, r.o. 4.22-4.30.

83 Rb. Limburg 28 april 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:3305, onder verwijzing naar ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1146.

84 CRvB 23 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:703, NJB 2022/996.

85 CRvB 3 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2941 en CRvB 24 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4171.

andere uitkomst kwam.⁸⁶ De Centrale Raad overwoog dat in het eerste lid van artikel 14g van de Tw een voorziening is getroffen voor verrekening door het UWV van een aan een betrokkene opgelegde bestuurlijke boete met (kort gezegd) een uitkering die de betrokkene van het UWV ontvangt. Met een wetwijziging in 2013 is hier een tweede lid aan toegevoegd, dat mogelijk maakt dat het UWV een bestuurlijke boete kan verrekenen met een vordering die de betrokkene op hem heeft.⁸⁷ In de memorie van toelichting daarbij is – bij wijze van voorbeeld – opgenomen dat kan worden gedacht aan een schadevergoeding of kostenvergoeding.⁸⁸ In de uitspraak van 24 november 2017 had de Centrale Raad al overwogen dat doordat artikel 14g van de Tw in artikel 20a, tweede lid, van de Tw daarop van overeenkomstige toepassing is verklaard, hiermee ook een wettelijke grondslag bestaat voor het verrekenen van onder andere een kostenvergoeding met een vordering uit hoofde van een onverschuldigde betaalde toeslag. De Centrale Raad zag – onder verwijzing naar de memorie van toelichting – in materiewetten zoals de Tw een wettelijke grondslag voor het verrekenen van een onverschuldigde betaling met een uitkering die de betrokkene van het bestuursorgaan ontvangt.

Langs dezelfde lijn als in de uitspraak van 23 maart 2022 redeneerde de Centrale Raad in zijn uitspraak van 7 juni 2022.⁸⁹ Ditmaal ging het om de vraag of artikel 60 van de Participatiewet (Pw) een grondslag biedt voor het verrekenen van een (in rechte vastgestelde, door het bestuursorgaan te betalen) proceskostenvergoeding, een schadevergoeding en een vordering van het bestuursorgaan op de betrokkene – naar wij aannemen op grond van de Pw – al wordt dat in de uitspraak niet met zoveel woorden overwogen. Onder verwijzing naar dezelfde passage in de memorie van toelichting bij de Verzamelwet SZW, overwoog de Centrale Raad dat daaruit volgt dat het bestuursorgaan bevoegd is iedere vordering die een belanghebbende op hem heeft te verrekenen met een op de belanghebbende opstaande vordering wegens terugvordering.

3.6 *Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding*

Uitstel van betaling en betalingsregelingen

Over de relatie tussen het afzien van terugvordering en de mogelijkheid om terug te betalen middels een betalingsregeling deed de Centrale Raad op 27 september 2022 een interessante uitspraak.⁹⁰ Het college van burgemeester

en wethouders van Eindhoven had een totaalbedrag van € 85.626,34 van de betrokkenen teruggevorderd vanwege – kort gezegd – het schenden van de inlichtingenplicht (artikel 54, eerste en derde lid, van de Pw). De Centrale Raad bevestigde het oordeel van de rechtbank dat de betrokkenen de inlichtingenverplichting hebben geschonden en niet kan worden vastgesteld wat hun inkomsten zijn geweest. Het college was op grond van artikel 58, eerste lid, van de Pw dan ook gehouden om de kosten van algemene en bijzondere bijstand terug te vorderen. De betrokkenen voerde in hoger beroep echter aan dat het college vanwege dringende redenen (artikel 58, achtste lid, van de Pw) had moeten afzien van terugvordering. Zij wezen erop dat zij sinds de intrekking in zeer moeilijke omstandigheden verkeren en uit hun woning zijn gezet vanwege de vondst van drugs en een vuurwapen. De strafrechter zou in dat kader in een – ongepubliceerd – vonnis mitigerende omstandigheden hebben aangenomen waaronder deze strafbare feiten zijn gepleegd. Verder hebben de betrokkenen naar voren gebracht dat zij geen woning hebben en dat hun kinderen noodgedwongen elders verblijven. Deze omstandigheden zijn voor de Centrale Raad onvoldoende om aan te nemen dat iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is: zij hebben niet onderbouwd waarom de terugvordering voor hen leidt tot onaanvaardbare financiële of sociale gevolgen. Het college heeft aangegeven dat pas zal worden ingevorderd zodra de betrokkenen (weer) een inkomen hebben en dat een betalingsregeling dan een mogelijkheid is. De Centrale Raad ziet dan ook geen grond om te oordelen dat van terugvordering moet worden afgezien.

Kwijtschelding

Kwijtschelding op grond van artikel 4:94a van de Awb is mogelijk als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Sinds de inwerkingtreding van het artikel op 1 april 2021 zien de eerste uitspraken over de toepassing ervan het licht.

De Centrale Raad betreft het perspectief van de burger bij beoordeling van besluiten waarin kwijtschelding is geweigerd, zo illustreert de uitspraak van 8 oktober 2021.⁹¹ Daarin kwam de Centrale Raad tot de slotsom dat het college van burgemeesters en wethouders van Beek duidelijkheid moet verschaffen over de mogelijkheden van schuldsanering en kwijtschelding van de terugvordering van de bijstand van betrokkene. Die terugvordering was het gevolg van (onder meer) verzwegen tegoeden en geld dat is verdiend met handel in drugs. Aanleiding voor de Centrale Raad om in te zoomen op het perspectief van de betrokkene was diens standpunt dat zij levenslang op de terugvordering zal moeten aflossen en blijvend zal moeten rondkomen van een inkomen onder bijstandsniveau. Verder werd door haar aangevoerd dat het haar ex-partner was die heeft gehandeld in drugs en daarvoor strafrechtelijk is vervolgd en dat de betrokkene vervolgens van hem is gescheiden. De Centrale

86 CRvB 20 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1595. Daarin overwoog de Centrale Raad dat in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Tw niet expliciet is geregeld dat een geldschuld, bestaande uit onverschuldigd betaalde WAO-uitkering en toeslag, met een bestaande vordering kan worden verrekend. Dat betekende (destijds) volgens de Centrale Raad dat er geen wettelijke grondslag bestond voor de verrekening van hetgeen aan uitkering ingevolge de WAO en Tw onverschuldigd is betaald met de nabetaling van de WAO-uitkering en de toeslag.

87 Stb. 2013, 236 (Verzamelwet SZW 2013).

88 Kamerstukken II 2012/13, 33556, nr. 3, p. 3.

89 CRvB 7 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1297.

90 CRvB 27 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2103.

91 CRvB 8 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2896.

Raad stelt het college in de gelegenheid om deze factoren bij het nieuw te nemen besluit te betrekken, nu dat niet eerder was gedaan. Meer nadrukkelijk vraagt de Centrale Raad van het college om in het nieuwe besluit duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden van schuldsanering en kwijtschelding van deze terugvordering in de toekomst.⁹²

Beleidsregels kunnen houvast geven bij gebruik van de aan bestuursorganen toekomende kwijtscheldingsbevoegdheid. De Centrale Raad deed op 14 december 2021 uitspraak over de afwijzing van een verzoek tot kwijtschelding door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade op grond van dergelijke beleidsregels.⁹³ Op het moment dat de betrokkene zijn verzoek deed, stonden van drie schulden bedragen open. De betrokkene had het college verzocht om kwijtschelding van het nog openstaande deel van deze schulden. Het college wees het verzoek af omdat de gemeentelijke beleidsregels niet zouden voorzien in gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld van betrokkene. Betrokkene voerde in hoger beroep aan dat het college bij de beoordeling van het verzoek om kwijtschelding rekening had moeten houden met de ontstaansgeschiedenis van de schuld, zoals ook volgt uit de gemeentelijke beleidsregels. De Centrale Raad concludeerde dat niet (kenbaar) is gebleken dat het verzoek om kwijtschelding is beoordeeld met inachtneming van de beleidsregels: het college had geen individuele beoordeling gemaakt waarbij de in de beleidsregel opgesomde punten waren meegewogen.

Inburgeraars kunnen geld lenen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, bijvoorbeeld voor een cursus Nederlands, een inburgeringscursus of een alfabetiseringscursus. Deze lening wordt in de regel binnen tien jaar na afronding van de cursus in maandelijkse termijnen door de inburgeraar terugbetaald. Daarop geldt een uitzondering voor bepaalde inburgeraars (die inburgeringsplichtig zijn en asielstatushouder zijn): deze groep hoeft niet terug te betalen als tijdig een diploma wordt behaald. Gedeeltelijke kwijtschelding is ook mogelijk, bijvoorbeeld als een groot deel van de cursus op tijd is afgerond. Inburgeraars die geen beroep kunnen doen op de Wet inburgering – bijvoorbeeld omdat zij geen diploma hebben gehaald – kunnen (alsnog) een beroep doen op de ‘algemene’ kwijtscheldingsbepaling uit artikel 4:94a van de Awb.

De Afdeling deed op 2 november 2022 een eerste uitspraak over de verhouding tussen het aanbieden van een betalingsregeling (op grond van artikel 4:94 van de Awb) en de kwijtscheldingsbevoegdheid (artikel 4:94a van de Awb).⁹⁴ Het geschil draaide om een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgelegde boete vanwege het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. De betrokkene had in de procedure bij de Afdeling een beroep gedaan op artikel 4:94a van de Awb om de boete geheel of gedeeltelijk kwijt

te schelden, omdat de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Verder legt de opgelegde boete een groot beslag op de financiële situatie van het gezin. De Afdeling volgt de betrokkene niet in dit betoog en overwoog dat de minister terecht geen aanleiding heeft gezien voor (gedeeltelijke) kwijtschelding. De betrokkene heeft niet aannemelijk gemaakt dat de invordering van de boete onevenredig is ten opzichte van het daarmee nagestreefde belang. Daarbij kent de Afdeling belang toe aan het gegeven dat de minister erop heeft gewezen dat – gelet op de financiële situatie van de betrokkene – een betalingsregeling kan worden aangevraagd.

De rechtbank Rotterdam deed op 18 maart 2022 uitspraak over een kwestie over de terugbetaling van een lening die aan een betrokkene is verstrekt om te kunnen voldoen aan zijn inburgeringsplicht.⁹⁵ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had de betrokkene bij besluit geïnformeerd dat hij zijn lening moet terugbetalen. De betrokkene heeft aangevoerd dat het besluit als een onrechtvaardig besluit aanvoelt omdat hij door een medische of psychische oorzaak niet aan de inburgeringsverplichting heeft kunnen voldoen, wat de rechtbank opvat als een beroep op het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 van de Awb en de kwijtscheldingsbepaling uit artikel 4:94a van de Awb. De rechtbank ziet naar aanleiding daarvan ruimte om in deze zaak de vraag te stellen of de nadelige gevolgen van het besluit voor de betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, zoals artikel 4:94a van de Awb voorschrijft. Dat betekent in dit geval dat het belang van handhaving van de voorwaarde dat binnen een termijn van drie jaar het inburgeringsexamen is gehaald, moet worden afgewogen tegen de financiële gevolgen van algehele terugvordering van de lening voor de betrokkene. Daarbij hecht de rechtbank waarde aan de ernst van de tekortkoming en de mate waarin deze aan eiser kan worden toegerekend. De rechtbank draagt de minister op om alsnog onderzoek te doen naar de evenredigheid tussen het besluit om het leningsbedrag volledig (in termijnen van € 79,79 per maand) terug te vragen en de daartegenover staande belangen van eiser. De door de rechtbank gekozen benadering past in de overwegingen van de Afdeling in de 2 februari-uitspraken over de toetsing – op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid – aan het evenredigheidsbeginsel. Bestuursorganen zullen zich bij de voorbereiding van (bezwarende) besluiten steeds moeten afvragen of de inhoud daarvan niet onevenredig is voor de betrokkene én dat goed moeten motiveren om de nieuwe rechterlijke toets te kunnen doorstaan.

De (on)evenredigheid van terugbetaling stond ook centraal in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 januari 2022.⁹⁶ Daarin overwoog de rechtbank dat niet duidelijk is geworden dat enig doel wordt gediend met het besluit dat

92 Onder verwijzing naar CRvB 11 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3387.

93 CRvB 14 december 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:3226.

94 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3143.

95 Rb. Rotterdam 18 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:2050.

96 Rb. Amsterdam 5 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:10.

de betrokkene een inburgeringslening in termijnen moet terugbetalen. Aan het belang van handhaving van de regel dat inburgeraars tijdig vrijstelling voor examenonderdelen aanvragen, is al tegemoetgekomen nu daarvoor door de minister al een boete van € 100 is opgelegd. Welk belang daarnaast nog wordt gediend met het opleggen van een terugbetalingsverplichting van een lening van duizenden euro's is de rechtbank niet duidelijk geworden. Gelet daarop concludeert de rechtbank dat de nadelige gevolgen voor de betrokkene van het opleggen van de verplichting tot volledige terugbetaling van de lening onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had daarom moeten afzien van toepassing van regels die terugbetalingsverplichting voorschrijven en had de schuld ambtshalve moeten kwijtschelden.

In een procedure bij de rechtbank Limburg stelde een betrokkene zich op het standpunt dat het CAK de eigen bijdrage op basis van de Wet langdurige zorg over deze periode had moeten kwijtschelden of de invordering daarvan had moeten matigen.⁹⁷ Hij vindt het onredelijk en onevenredig dat het CAK daarvan heeft afgezien, omdat volgens hem geen eigen bijdrage verschuldigd zou moeten zijn over deze periode. Daarbij heeft de betrokkene gewezen op artikel 4:94a van de Awb.⁹⁸ De rechtbank stelt in de eerste plaats vast dat ten tijde van het bestreden besluit de Wlz – en in het verlengde daarvan: het Besluit langdurige zorg – en de Awb destijds geen bevoegdheid voor het CAK bevatten om een bestuursrechtelijke geldschuld kwijt te schelden. Artikel 4:94a van de Awb was toen nog niet in werking getreden. Volgens de rechtbank is door het CAK voldoende toegelicht dat er geen aanleiding bestaat om de invordering van de eigen bijdrage te matigen of geheel van invordering af te zien. Daarbij is van belang dat op verzoek van de betrokkene een betalingsregeling van € 20 per maand is afgesproken. Het CAK heeft verder toegelicht dat altijd een nieuwe berekening van de draagkracht kan worden gemaakt als een nieuw verzoek om een betalingsregeling wordt gedaan. De betrokkene heeft bovendien niet onderbouwd met (financiële) stukken dat hij door een volledige invordering in een (financiële) noodsituatie terecht komt. Een beroep op kwijtschelding kan ook daarom niet slagen volgens de rechtbank.

De rechtbank Rotterdam verwierp onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis⁹⁹ van artikel 4:94a van de Awb het betoog van betrokkene dat door De Nederlandsche Bank ingevorderde dwangsommen – uit het oogpunt van *coulance* – (gedeeltelijk) moesten worden kwijtgescholden.¹⁰⁰ Verder hadden de betrokkenen betoogd dat het te betalen bedrag niet in redelijke verhouding stond tot de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. De betrokkenen waren niet opgekomen tegen de lasten onder dwangsom en

de invorderingsbeslissingen. De rechtbank volgt dit betoog niet. Volgens de rechtbank kan de grondslag voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van een geldschuld uitsluitend gelegen zijn in een problematische financiële situatie van de betrokkene.

3.7 Verzuim en wettelijke rente

Op grond van artikel 4:98, eerste lid, van de Awb heeft verzuim de verschuldigdheid van wettelijke rente tot gevolg overeenkomstig artikel 6:119, eerste lid, van het BW. In dat laatstgenoemde artikel is bepaald dat schadevergoeding, verschuldigd wegens vertraging in de voldoening van een geldsom, bestaat uit de wettelijke rente van die som over de tijd dat de schuldenaar in verzuim is geweest. De strekking van dit artikel brengt naar vaste rechtspraak mee dat de daarin gefixeerde hoogte van de schade niet opzij kan worden gezet op de grond dat de rechthebbende meer schade heeft geleden dan overeenkomt met de wettelijke rente.¹⁰¹

Hoe kan een betrokkene de wettelijke rente vergoed krijgen van een bestuursorgaan? Die vraag lag voor in de procedure bij de Centrale Raad die resulteerde in de uitspraak van 18 mei 2022.¹⁰² Die procedure ging, onder meer, over een verschuldigde dwangsom vanwege het uitblijven van een tijdig besluit van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). CIZ stelde zich op het standpunt dat de betrokkenen niet om de wettelijke rente over de dwangsom hebben verzocht en dat om die reden niet tot vergoeding hoefde te worden overgegaan. De Centrale Raad ging daarin niet mee en oordeelde dat dit standpunt in strijd is met artikel 4:100 van de Awb. Daaruit volgt dat als het bestuursorgaan de beschikking tot betaling van een door hem verschuldigde geldsom niet tijdig geeft, 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. Het bestuursorgaan moet de wettelijke rente op grond van dit artikel – uit eigen beweging – vergoeden, zonder dat een betrokkene daar om hoeft te verzoeken.

De Afdeling boog zich in de uitspraak van 1 december 2021¹⁰³ over de vraag hoe de door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) te vergoeden wettelijke rente zich verhoudt tot de (prijs)indexatie van een (later) toegekende schadevergoeding door of vanwege mijnbouwactiviteiten. Een betrokkene had in dat kader aangevoerd dat een prijsindexatie moest worden toegepast over de kosten voor het herstel van de schades aan zijn woning. De Afdeling overwoog dat het IMG terecht tot uitgangspunt neemt dat de kosten van herstel van fysieke schade begroot moeten worden vanaf het moment waarop die schade is ontstaan (met inachtneming van het toen geldende prijspeil). In de praktijk gaat het IMG uit van het prijspeil zoals dat gold ten

97 Rb. Limburg 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:6625.

98 En de toepassing daarvan in Rb. 16 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1326.

99 *Kamerstukken II 2019/20*, 35477, nr. 3, p. 4-5, 7 en 10-11, en *Kamerstukken II 2020/21*, 35477, nr. 6, p. 2, 3-4 en 10.

100 Rb. Rotterdam 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8452.

101 Zie bijvoorbeeld CrvB 2 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1275 en CrvB 28 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1469.

102 CrvB 18 mei 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1110.

103 ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2682, AB 2022/177, m.nt. H.E. Bröring (r.o. 78 en 79).

tijde van het opleveren van het adviesrapport door de onafhankelijke deskundige. Vervolgens compenseert het IMG de vertraging in de voldoening van die geldsom door uitkering van wettelijke rente, die wordt berekend vanaf het moment dat de schademelding is gedaan. De Afdeling oordeelde dat deze werkwijze van het IMG acceptabel is, ook omdat wordt uitgegaan van het prijspeil ten tijde van de advisering, terwijl de wettelijke rente wordt berekend vanaf het moment dat de schademelding is gedaan.

3.8 Verjaring en stuiting

Afdeling 4.4.3 van de Awb geeft de regels over de verjaring van rechtsvorderingen tot betaling van een geldsom. In beginsel verjaart de rechtsvordering tot betaling van een geldsom vanaf vijf jaar nadat de voorgeschreven betalings-termijn is verstreken.¹⁰⁴

Aanvang van de verjaringstermijn

In afwijking van artikel 4:104, eerste lid, van de Awb verjaart de rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd. Artikel 5:35, eerste lid, van de Awb geeft daarmee een bijzondere verjaringsregeling voor verbeurde dwangsommen, wat ook deze kroniekperiode weer leidde tot rechtspraak. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Putten had een last onder dwangsom opgelegd aan een betrokkene, gericht op beëindiging van een met het bestemmingsplan strijdige situatie. De Afdeling boog zich (onder andere) over de vraag of het college na vaststelling dat geen gehoor gegeven was aan de last, mocht overgaan tot invordering van de verbeurde dwangsom, nu de overtreder had betoogd dat deze bevoegdheid inmiddels was verjaard. Tussen het moment van bekendmaking van het dwangsombesluit en het moment van invordering zat een periode van vijftien maanden.¹⁰⁵ Naar het oordeel van de Afdeling was de bevoegdheid tot invordering ten tijde van het nemen van het invorderingsbesluit nog niet verjaard. De overtreder had met zijn betoog miskend dat de termijn waarbinnen verbeurde dwangsommen kunnen worden ingevorderd pas begint te lopen na afloop van de begunstigingstermijn, en niet vanaf het moment dat het handhavingsbesluit werd bekendgemaakt.

Reikwijdte van de gevolgen van verjaring

In de vorige twee edities van deze kroniek schreven wij al over de inwerkingtreding van de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschulden Awb en de gevolgen daarvan op de verjaringsregels. Inmiddels heeft de eerste rechtspraak over dit onderwerp het licht gezien.

De Afdeling deed op 2 februari 2022 een uitspraak over het in de Evaluatiewet opgenomen overgangsrecht.¹⁰⁶ Artikel 5:35, tweede lid, van de Awb is per 1 april 2021 in werking getreden als onderdeel van de Evaluatiewet. Het

overgangsrecht van deze wet is te vinden in Artikel II van die wet:¹⁰⁷ “Op een beschikking tot invordering van een dwangsom die is gegeven voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.” De reikwijdte van Artikel II is beperkt, want dit artikel ziet alleen op het recht dat van toepassing is op een beschikking tot invordering. Artikel II ziet om die reden niet op artikel 5:35, tweede lid, van de Awb. Dat artikellid heeft betrekking op een rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom en niet op een beschikking tot invordering. Nu de Evaluatiewet geen ander (bijzonder) overgangsrecht bevat, is artikel 5:35, tweede lid, van de Awb per 1 april 2021 met onmiddellijke ingang in werking getreden. Wanneer dat moment valt op een datum voor 1 april 2021 – in welk tijdvak het nieuwe artikel 5:35, tweede lid, van de Awb nog niet in werking was getreden – betekent dit dat artikel 5:35 van de Awb gold, zoals dat voor de inwerkingtreding van de Evaluatiewet luidde.

Een ander gevolg van het ontbreken van overgangsrecht trad aan het licht in de uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2022.¹⁰⁸ Met de Evaluatiewet is in artikel 5:37a van de Awb opgenomen dat met het nemen van een invorderingsbeschikking door een bestuursorgaan de verjaring wordt gestuit. De vraag die voorlag bij de Afdeling was hoe om te gaan met besluitvorming daterend van vóór de Evaluatiewet, dus voor 1 april 2022. Omdat de voornoemde stuiting vanwege de invorderingsbeschikking nog niet gold, was de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen verjaard en konden de verbeurde dwangsommen niet meer ingevorderd worden door het college.

Beroep op verjaring door schuldenaren van de overheid

Verjaringstermijnen volgen uit de Awb zelf. De rechtbank Rotterdam overwoog daarom in een uitspraak van 31 januari 2022 dat een brief van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam over de verjaring van bepaalde vorderingen, geen besluit was in de zin van artikel 1:3 van de Awb.¹⁰⁹ Verjaring treedt van rechtswege in, waardoor de brief van het college niet is gericht op rechtsgevolg. Dat rechtsgevolg volgt immers rechtstreeks uit artikel 4:104, eerste lid, van de Awb. Nu de brief van het college geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is, stond hiertegen geen beroep en daaraan voorafgaand bezwaar open. Het college had het bezwaar tegen de mededeling dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren.

Stuiting van de verjaring

De verjaring kan worden gestuit door handelingen als bedoeld in de artikelen 4:105 en 4:106 van de Awb die worden verricht door het tot invordering bevoegde bestuursorgaan. Anders dan een betrokkene had aangevoerd in een procedure bij (eerst) de rechtbank Noord-Nederland en (later)

104 Artikel 4:104, eerste lid, van de Awb.

105 ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1438.

106 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:322.

107 Stb. 2020, 500.

108 ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:862.

109 Rb. Rotterdam 31 januari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:590.

de Afdeling, kan de verjaringstermijn niet worden gestuit door twee door hem verstuurd brieven.¹¹⁰ Daarin had hij aangedrongen bij het college van burgemeester en wethouders van Dwingeloo om een stuitingshandeling te verrichten om te voorkomen dat de bevoegdheid om een door een (derde) overtreder verbeurde dwangsom in te vorderen zou verjaren. Nu de stuitingshandeling niet uit de Awb voortvloeide én niet door het bevoegde bestuursorgaan is gedaan, overwoog de Afdeling dat geen belang meer bestaat bij een oordeel over de rechtmatigheid van een besluit over de weigering om over te gaan tot invordering. De invorderingsbevoegdheid was immers verjaard.

Over de vraag of een beslissing op bezwaar kan kwalificeren als een geldige stuitingshandeling had de Centrale Raad te oordelen.¹¹¹ Deze (nieuwe) beslissing op bezwaar was door het college van burgemeester en wethouders van Albrandswaard genomen ter uitvoering van een uitspraak van de rechtbank Rotterdam.¹¹² Met deze nieuwe beslissing op bezwaar had het college opnieuw een bedrag van de betrokkene teruggevorderd, waarmee het persisteerde in de eerdere terugvorderingsbeslissing. Deze beslissing op bezwaar is onherroepelijk geworden. Naar het oordeel van de rechtbank en de Centrale Raad vormt dit besluit – onder verwijzing naar een eerdere uitspraak uit 2010¹¹³ – een stuitingshandeling, omdat het gelijk is te stellen aan een daad van rechtsvervolging in de zin van artikel 4:105, eerste lid, van de Awb gelezen in samenhang met artikel 3:316, eerste lid, van het BW. Door opnieuw te besluiten tot terugvordering maakt het college duidelijk dat de vordering wordt gehandhaafd en dat daarop aanspraak zal worden gemaakt. Omdat sindsdien nog geen vijf jaren verstreken zijn, is de bevoegdheid van het college niet verjaard.

Een voorbeelduitspraak waarin het begrip stuitingshandeling ruim wordt uitgelegd, is het civiele vonnis van de rechtbank Overijssel van 13 oktober 2021.¹¹⁴ Daarin lag de vraag voor of e-mailcorrespondentie tussen de betrokkene en de gemeente Oldenzaal gezien kan worden als een stuitingshandeling. De gemeente Oldenzaal had beslag laten leggen op betrokkene vanwege de verbeurde van een dwangsom. De gemeente stelde zich op het standpunt dat hiermee de verjaring is gestuit. Beslaglegging valt immers onder ‘andere daden van rechtsvervolging’ ex artikel 3:316 BW. Het beslag was in dit geval echter niet aan de betrokkene overbetekend, waardoor deze niet op de hoogte zou zijn geweest van de beslaglegging. Ter weerlegging van dat standpunt had de gemeente gewezen op een e-mail van de gemeente aan de advocaat van de betrokkene, waarin was opgenomen: “Om vooralsnog iedere discussie over de incassokosten uit de weg te gaan zullen we de gerechtsdeurwaarder instructie geven om de executie te vervolgen zonder incassokosten (onder voorbehoud van alle rechten

daartoe), indien het verschuldigde van € 45.016,00 te vermeerderen met de kosten ter zake van de betekening niet door de gerechtsdeurwaarder is ontvangen op 18 oktober 2019 om 12.00 uur.” De rechtbank oordeelde dat deze e-mail onder de gegeven omstandigheden te kwalificeren is als stuitingshandeling. Dat het e-mailbericht aan de advocaat van de betrokkene is gestuurd, maakt daarbij geen verschil. De rechtbank overwoog in dat kader dat de correspondentie die tussen de advocaat en de (ambtenaar van de) gemeente heeft plaatsgevonden, moet worden geacht bekend te zijn bij de betrokkene zelf. Dat geldt volgens de rechtbank temeer nu de gemeente juist op verzoek van betrokkene met zijn advocaat is gaan corresponderen. Verder is de tekst van de e-mail duidelijk, blijkt daaruit dat de gemeente de vordering zou handhaven en is ook gewezen op de mogelijkheid een executiegeschil aanhangig te maken. Gelet op alle omstandigheden van het geval, was de rechtbank van oordeel dat de e-mail gelijk te stellen is met een stuitingshandeling. Van misbruik van bevoegdheid aan de zijde van de gemeente was evenmin sprake.

3.9 Invordering en incasso

Aanmaning

Een bestuursorgaan maant de schuldenaar die in verzuim is schriftelijk aan om binnen twee weken te betalen, zo volgt uit artikel 4:112, eerste lid, van de Awb, gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is toegezonden. In de aanmaning moet worden vermeld dat niet tijdige betaling leidt tot invorderingsmaatregelen op kosten van de schuldenaar (derde lid). Uit artikel 4:106 van de Awb volgt dat een aanmaning de verjaring stuit.¹¹⁵

De voorzieningenrechter van het CBb werd gevraagd een uitspraak te doen over de vraag of de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom was verjaard.¹¹⁶ Centraal in de discussie daarover stond de vraag of een e-mail van het bestuursorgaan een aanmaning is als bedoeld in artikel 4:112 van de Awb en of daarmee een stuitingshandeling, als bedoeld in artikel 4:106 van de Awb, heeft plaatsgevonden. Het rechtszekerheidsvereiste verlangt dat voor de aangeschrevene uit een aanmaning onmiskenbaar blijkt dat als niet wordt betaald, na afloop van de genoemde betalingsstermijn dwanginvordering volgt. Een aanmaning moet altijd een betalingstermijn bevatten. Het ontbreken van een betalingstermijn maakt dat er geen sprake is van een aanmaning.¹¹⁷ De voorzieningenrechter was, gelet op de eisen die in de jurisprudentie worden gesteld, van oordeel dat er twijfel bestaat of de e-mail voldoet aan de eisen die worden gesteld aan een aanmaning. De in dit verband te beantwoorden principiële rechtsvragen leenden zich niet voor beantwoording door de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter onthield zich daarom van een voorlopig

110 ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2176.

111 CRvB 7 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1297.

112 Rb. Rotterdam 8 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:8174.

113 CRvB 15 juni 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0228.

114 Rb. Overijssel 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3893.

115 Zie illustratief: ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1244.

116 CBb (vzr.) 21 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:642.

117 De voorzieningenrechter verwijst naar ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:327.

rechtmatigheidsoordeel en wees de voorlopige voorziening toe op basis van een belangenafweging.

Invordering bij dwangbevel / executie

Artikel 4:114 van de Awb definieert een dwangbevel als een schriftelijk bevel van een bestuursorgaan om betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld af te dwingen. De vereisten waaraan een dwangbevel moet voldoen zijn neergelegd in de artikelen 4:122 en 4:123 van de Awb, die een aanvulling vormen op artikel 430 Rv.¹¹⁸

In een arrest van de hoogste belastingrechter – de Hoge Raad – lag de vraag voor hoe de ontvanger de kosten van betekening van een dwangbevel rechtsgeldig in rekening kan brengen aan een belastingplichtige.¹¹⁹ De ontvanger had in 2018 tegen een betrokkene dwangbevelen uitgevaardigd ter invordering van navorderingsaanslagen. Daarop stond vermeld: “Tot nu toe verschuldigde kosten van vervolging: € 0,00”. In het exploit van betekening van de belastingdeurwaarder is vermeld dat de betekeningkosten € 12.197 belopen, tenzij de schuld binnen twee dagen is betaald. Het middel betoogde dat – anders dan het Hof had geoordeeld – de kosten niet rechtsgeldig in rekening zijn gebracht omdat ze niet op een dwangbevel zijn vermeld. Volgens de belastingplichtige zijn kosten van het dwangbevel alleen rechtsgeldig in rekening te brengen door vermelding daarvan in het dwangbevel zelf. De Hoge Raad verwierp dit betoog en overwoog dat de kosten zijn vermeld in het exploit van bekendmaking van het dwangbevel en zij daarmee rechtsgeldig in rekening zijn gebracht. De vermelding van de kosten van het dwangbevel in het dwangbevel zelf is voorgeschreven om de ontvanger een executoriale titel te verschaffen. Het niet vermelden van de kosten op het dwangbevel heeft enkel tot gevolg dat een executoriale titel voor de invordering ervan ontbreekt en dat de ontvanger die dus (nog) separaat zal moeten invorderen.

¹¹⁸ Zie artikel 4:116 van de Awb.

¹¹⁹ HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1510.