

# Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden

NTB 2023/385

1. Algemeen
2. Subsidies (Titel 4.2 Awb)
  - 2.1 Algemeen
  - 2.2 Subsidiebegrip (art. 4:21 Awb)
  - 2.3 Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag (art. 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 subsidierelaties
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

**Kroniekonderdelen worden weggelaten als er geen of onvoldoende van belang zijnde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De kroniek beslaat de periode van november 2022 tot en met oktober 2023.**

## 1. Algemeen

De coronacrisis ligt inmiddels alweer enige tijd achter ons, maar de uitgekeerde coronasteun is en blijft onderwerp van discussie, zowel in de rechtspraak als in de literatuur. Met een indrukwekkend door de overheid opgetuigd coronasteunpakket is voorzien in financiële ondersteuning van ondernemers en burgers. Een breed palet aan financiële overheidsinstrumenten is ingezet om de gevolgen van de coronacrisis in diverse sectoren het hoofd te bieden.<sup>2</sup> De toepassing in de praktijk van tal van grote en kleine regelingen, veelal over de band van het subsidierecht, leidt nog steeds tot een aanhoudende stroom aan rechterlijke

uitspraken. Ter illustratie wijzen wij op de meer dan 500 uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) over de Tegemoetkoming Vaste Lasten (hierna: TVL) die op het moment van het schrijven van deze kroniek op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) zijn gepubliceerd.<sup>3</sup> Ook in de in deze kroniek gesignaleerde uitspraken komt een aantal coronasteunregelingen voorbij. De uitspraken laten onder meer zien dat de bestuursrechters waar nodig proberen in individuele gevallen maatwerk te bieden, maar tegelijkertijd ook goed oog houden voor de uitvoeringsbelangen en de met de subsidie te bereiken doelen van de regelingen. De rechtspraak over de coronasteunregelingen heeft wat ons betreft een nieuwe impuls aan het subsidierecht gegeven en heeft tot interessante rechtsvragen geleid. Zo komt bijvoorbeeld verderop in de kroniek, in een TVL-zaak, de vraag aan de orde of het mogelijk is om de subsidie hoger vast te stellen dan bij de subsidieverlening is bepaald – een vraag die tot voor kort vaak ontkennend werd beantwoord.

De menselijke maat vormt in toenemende mate de rode draad in de ontwikkelingen die onderwerp zijn van deze kroniek. In vorige edities van deze kroniek was al aandacht voor de in 2021 in werking getreden Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb. In deze kroniekperiode zet de wetgever de ingeslagen koers voort met de preconsultatie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Dit wetsvoorstel bevat een aantal concrete aanpassingen van de Awb, die als doel hebben om de Awb meer in dienst te stellen van de burger, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de rechtsbescherming van burgers te versterken. In de rechtspraak – in het bijzonder over financiële beschikkingen – is de aandacht voor de toepassing en uitwerking van het evenredigheidsbeginsel op financiële beschikkingen van de overheid sterk toegenomen. Dat leidde tot interessante conclusies van de door de hoogste bestuursrechters ingeschakelde advocaten-generaal en in veel gevallen ook al tot uitspraken. Met name de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) deed deze kroniekperiode een aantal belangwekkende uitspraken waarin de ‘nieuwe’ gesystematiseerde evenredigheidstoetsing centraal stond. De CRvB koppelt deze ontwikkelingen in zijn jaarverslag – vanuit het oogpunt van systematisch reflecteren en leren – aan de activiteiten die zijn ondernomen naar aanleiding van het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.<sup>4</sup> Opvallend is dat de evenredigheidstoetsing – en de intensiteit daarvan – systematischer wordt benaderd en gemotiveerd door de CRvB en de andere hoogste bestuursrechters, maar dat tegelijkertijd

1 Mr. J. (Jasper) Kennis en mr. S.O. (Stijn) Visch zijn advocaat bij Pels Rijkken. Bij een aantal van de in deze kroniek behandelde uitspraken zijn zij betrokken geweest als advocaat van het bestuursorgaan. Zij danken Irene van der Heijden en Ingrid Hasker voor de hulp bij het schrijven van deze kroniek.

2 Zie over het gebruik van deze financiële instrumenten: W. den Ouden, 'Financiële overheidsinstrumenten: vrijheid, blijheid?', NTB 2022/303 en J.E. van den Brink, *De compensatiemaatschappij* (oratie Amsterdam UvA), 2023.

3 Gezocht op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) op zoekterm 'TVL'.

4 CRvB, *Jaarverslag 2022*, p. 17. Te raadplegen via: [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Documents/Jaarverslag%20Centrale%20Raad%20van%20Beroep%202022.pdf](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Documents/Jaarverslag%20Centrale%20Raad%20van%20Beroep%202022.pdf).

nog geen noemenswaardige verschuivingen zijn gesignaleerd in de *uitkomst* van die toetsing.

De ontwikkelingen in de rechtspraak rondom de menselijke maat en het centraal stellen van de burger resoneren ook in de beleidsmatige ontwikkelingen die zich deze kroniekperiode voordeden. De Algemene Rekenkamer deed in een op 23 maart 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoek aanbevelingen hoe de begeleiding van burgers bij de afbetaling van problematische schulden door de Belastingdienst, CJIB en het CAK beter kan.<sup>5</sup> De kern van de bevindingen is dat deze drie grootste schuldeisers van de Rijksoverheid weinig oog hebben voor kwetsbare burgers die vanwege afbetaling van schulden onvoldoende leefgeld overhouden. De aanpak voor duizenden burgers met problematische schulden is daardoor onvoldoende effectief, met name als het aankomt op maatwerk, aldus de Rekenkamer. Kort daarna stuurde de minister voor Rechtsbescherming ook een WODC-rapport aan de Tweede Kamer over de frequentie en aard van toepassing van de bevoegdheden van het CJIB om betalingsregelingen te treffen.<sup>6</sup> In de aanbiedingsbrief onderstreept de minister – ook verwijzend naar het Rekenkamerrapport – dat de communicatie over en toegankelijkheid van de maatwerkregeling en de noodstopprocedure verbeterd kan worden.<sup>7</sup> De minister voor Rechtsbescherming en de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioen onderzoeken verder of het mogelijk is om in de Awb op te nemen dat een bestuursorgaan bij de invordering van geldschulden en bij betalingsregelingen ten minste rekening houdt met de beslagvrije voet of een andere vorm waarbij het bestaansminimum is verzekerd en uniform wordt toegepast.<sup>8</sup>

Het vergroten van de menselijke maat heeft zowel in de rechtspraak als in wetgeving en beleid de volle aandacht. Onze verwachting is dat de wisselwerking tussen deze twee terreinen de komende jaren de werkzaamheden van invorderende overheden blijvend zal beïnvloeden.

## 2. Subsidies

### 2.1 Algemeen

Een aantal terugkerende thema's en ontwikkelingen in het subsidierecht staat centraal in de in deze kroniekperiode verschenen literatuur. De aandacht gaat daarbij onder meer uit naar het bieden van adequate rechtsbescherming bij de verstrekking van (schaarse) publieke (subsidie)gelden. Wij wijzen op verschillende publicaties over de financiële

verstrekkingen door fondsen die op afstand van de overheid zijn geplaatst. Van den Brink, Jongkind en Van Waarde onderzoeken in hun publicatie over privaatrechtelijke vormgegeven regionale ontwikkelingsfondsen (ROM's) of deze fondsen bij het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van deelnemingen publiekrechtelijk worden genormeerd en of er een publiekrechtelijk alternatief bestaat.<sup>9</sup> De drie auteurs komen tot de conclusie dat deze fondsen vrijwel nooit kwalificeren als bestuursorganen en om die reden geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat tegen beslissingen over financiering van aanvragers. De auteurs verkennen daarom de mogelijkheden van publiekrechtelijke vormgeving van de ROM's met behulp van het instrumentarium uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat publiekrechtelijke vormgeving van fondsen niettemin ook tot gecompliceerde juridische vragen en problemen kan leiden, laat Van Waarde zien in haar artikel over de samenwerking tussen gemeenten en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting bij het verstrekken en beheren van leningen.<sup>10</sup> Van Waarde signaleert dat uit het oogpunt van rechtsbescherming binnen deze samenwerkingsvorm beter gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die de subsidietitel van de Awb biedt.

Op 2 maart 2023 promoveerde Ellen Hardy op haar proefschrift 'De kunst van het financieren: financiering van de kunst. Een onderzoek naar juridische knelpunten bij overheidsfinanciering van de cultuursector'.<sup>11</sup> Het onderzoek is opgebouwd rond vier deelthema's: de rechtsvorm van een financieringsbeslissing (kunst- en cultuurprijzen), effectieve rechtsbescherming bij tenderverdeelpcedures, de normering van tenderverdeelpcedures voor schaarse (cultuur)subsidies en de deskundigenadvisering en de vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten. Binnen al deze thema's blijken in de cultuursubsidiepraktijk knelpunten te bestaan, waarvoor Hardy een aantal oplossingen en aanbevelingen formuleert. Hardy pleit onder meer voor het harmoniseren van de rechtsvorm van kunst- en cultuurprijzen door middel van een uniforme wettelijke regeling. Verder constateert Hardy dat de mogelijkheid van het aanvullen van de aanvraag (art. 4:5 Awb) zich niet goed verhoudt tot de voor schaarse tender-subsidies geldende mededingingsnorm,<sup>12</sup> wat volgens haar eveneens tot een wetgevingsingreep noodzaakt. Subsidieverstrekkingen moeten verder meer oog hebben voor de invulling van de vergewisplicht (art. 3:9 Awb) en de rol van de deskundigencommissies, met name als het gaat om selectie, taakopdracht en werkwijze van de commissie. Ook moet

5 Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 693 (Rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* van de Algemene Rekenkamer).

6 Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 694 (Rapport *Frequentie en aard toepassing bevoegdheden betalingsregelingenbeleid door het CJIB* van Cebeon in opdracht van het WODC).

7 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van *Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 694 (Rapport *Frequentie en aard toepassing bevoegdheden betalingsregelingenbeleid door het CJIB* van Cebeon in opdracht van het WODC).

8 *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2843.

9 J.E. van den Brink, D.K. Jongkind & V.A. van Waarde, 'De privaatrechtelijke vormgegeven ROM's als doorgeefluik van publiek geld. De Wgr als publiekrechtelijk alternatief?', *JBPlus* 2022/11.

10 V.A. van Waarde, 'Revolverende fondsen in een 'publiekrechtelijk' jasje. Over de samenwerking tussen gemeenten en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting bij het verstrekken van leningen', *NTB* 2022/347.

11 E.M.J. Hardy, *De kunst van het financieren: financiering van de kunst. Over juridische knelpunten bij overheidsfinanciering van kunst & cultuur* (diss. Maastricht), Den Haag: Boom juridisch 2023.

12 Zie over de mededingingsnorm en het leerstuk van schaarse rechten in het subsidierecht de (overzichts)annotatie van R.H.F. Kok in *AB* 2023/214.

door subsidieverstrekkers meer werk worden gemaakt van de vergelijkende motiveringsplicht bij tenderverdeelprocedures. Tot slot stelt Hardy dat de bestuursrechter zich bij de beslechting van cultuursubsidiegeschillen als het gaat om de toetsing van deskundigenoordelen minder terughoudend zou moeten opstellen.<sup>13</sup>

Een ander onderwerp dat leidt tot nieuwe (verdeel)vraagstukken is de zogenoemde subsidietafel. De subsidietafel is een vrij nieuwe vorm van verdeling van subsidiegeld waar nog relatief weinig onderzoek naar is gedaan of over is geschreven. Diverse partijen – overheden, (maatschappelijke) organisaties en bedrijven – gaan met elkaar aan tafel en bespreken hoe ze de door de subsidieverstrekker beschikbaar gestelde subsidiepot onderling willen verdelen. Daarmee sluit de subsidietafel naadloos aan bij de huidige netwerksamenleving, waarin overheden steeds meer samenwerking zoeken om een effectievere besteding van subsidiegelden te bereiken. Anderzijds leidt de subsidietafel ook weer tot nieuwe (verdeel)vraagstukken, onder meer voortvloeiend uit de mededingingsnorm en de (advies)rol van de tafeldeelnemers. In navolging van haar eerdere publicaties over de subsidietafel schreef Jongkind een annotatie over deze verdelingswijze bij de eerste uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) waarin de subsidietafel (zijdelings) aan bod is gekomen.<sup>14</sup>

Over het laatste thema dat aanhoudende aandacht in de literatuur heeft, de overdraagbaarheid van subsidies, verschenen twee artikelen. Het eerste is een artikel van de hand van Verheul waarin hij de overgang van vergunningen en subsidies behandelt, meer in het bijzonder de vraag in hoeverre de privaatrechtelijke regels voor overdracht van toepassing zijn op de overgang van vergunningen en subsidies.<sup>15</sup> Verheul stelt dat veelal zonder naleving van publiekrechtelijke formaliteiten, zoals een verzoek tot wijziging van de tenaamstelling, de overgang van een publiekrechtelijk vermogensrecht niet tot stand komt. Dit heeft naar zijn mening ook tot gevolg dat er geen sprake is van een privaatrechtelijke overdracht op grond van artikel 3:84, eerste lid, BW, maar van een publiekrechtelijke wijze van overgang. Dat maakt volgens Verheul dat publiekrechtelijke vermogensrechten zoals subsidies vaak wel voor overgang vatbaar zijn, maar dat dit niet met zich meebrengt dat zij ook in privaatrechtelijke zin overdraagbaar zijn als bedoeld in artikel 3:83 BW. Verpanding en beslaglegging op subsidies of vergunningen zijn daarom in beginsel niet mogelijk, zo stelt Verheul. Zien wij het goed, dan is Van Asperen in zijn artikel 'Publieke ondersteuning voor energiekosten van ondernemingen. Over energiesubsidies, verpanding van subsidies en

afsluiting van energie bij wanbetaling'<sup>16</sup> een andere mening toegedaan. Van Asperen stelt dat verpanding van subsidies wel mogelijk is en toetst hoe dat in de praktijk zou kunnen uitpakken bij subsidies die voorzien in een tegemoetkoming voor hogere energiekosten.

## 2.2 Subsidiebegrip (art. 4:21 Awb)

In een eerdere kroniek<sup>17</sup> maakten wij melding van een vonnis van de rechtbank Den Haag over de invulling van het subsidiebegrip in een civielrechtelijk geschil tussen een projectontwikkelaar en de gemeente Voorschoten. In deze zaak vorderde een projectontwikkelaar nakoming door de gemeente van een in de realisatieovereenkomst opgenomen afspraak over betaling van subsidiebedragen. De rechtbank kwalificeerde de overeenkomst als een bevoegdheidsovereenkomst en verwees de partijen naar de bestuursrechter, die bevoegd is in geschillen over de nakoming van uit die overeenkomst voortvloeiende verplichtingen om een besluit te nemen. In zijn arrest van 21 maart 2023 heeft het gerechtshof Den Haag in het hoger beroep van de projectontwikkelaar het vonnis van de rechtbank bekrachtigd.<sup>18</sup> Uit het arrest volgt overigens dat de projectontwikkelaar na het vonnis van de rechtbank ook daadwerkelijk de publiekrechtelijke weg heeft bewandeld, door aan de gemeente te verzoeken de subsidie vast te stellen. Het hof benadrukt dat de vraag of de ontwikkelaar recht heeft op betaling van de subsidie in de bestuursrechtelijke procedure moet worden beslist. Daaraan kan de ontwikkelaar niet ontkomen door bij de burgerlijke rechter verklaringen voor recht te vorderen.

## 2.3 Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag (art. 4:23 Awb)

De minister voor Natuur en Stikstof heeft de Kroondrager voor de jaren 2016 tot en met 2021 subsidie verleend voor het beheer van Kroondomein Het Loo. Stichting De Faunabescherming is tegen deze subsidieverlening opgekomen, omdat volgens haar aan de subsidieverlening ten onrechte niet een openstellingsverplichting is verbonden. In de in de vorige kroniek besproken uitspraak van 22 mei 2022 oordeelde het CBB dat Stichting De Faunabescherming belanghebbende was bij een inhoudelijke behandeling van het beroep tegen de subsidieverlening aan het Kroondomein.<sup>19</sup> De minister werd door het CBB opgedragen om inhoudelijk op de bezwaren van De Faunabescherming te beslissen. In het daaropvolgende beroep stelde De Faunabescherming zich (onder meer) op het standpunt dat er geen wettelijke grondslag bestond voor een subsidiebeschikking zonder openstellingsverplichting. Volgens De Faunabescherming was artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb (de begrotingssubsidie) niet goed toegepast, omdat de

13 Zie voor een samenvatting van haar bevindingen ook: E.M.J. Hardy, 'De kunst van het financieren: financiering van de kunst', *JBplus* 2023/4.

14 ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2060, AB 2023/178, m.nt. D.K. Jongkind.

15 E.F. Verheul, 'De overgang van vergunningen en subsidies', *NTBR* 2023/17.

16 P. van Asperen, 'Publieke ondersteuning voor energiekosten van ondernemingen. Over energiesubsidies, verpanding van subsidies en afsluiting van energie bij wanbetaling', *Bb* 2023/26.

17 J. Kennis, S.O. Visch & J.P. Heinrich, 'Kroniek subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', *NTB* 2021/313, par. 2.1.

18 Hof Den Haag 21 maart 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:797.

19 J. Kennis, S.O. Visch & J.P. Heinrich, 'Kroniek subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', *NTB* 2021/313, par. 2.5.

subsidiepost op de begroting niet over deze subsidie zou gaan en omdat in de toelichting bij de begrotingspost stond dat de Kroondrager subsidie kan krijgen, onder dezelfde voorwaarden als andere private exploitanten van bos- en natuurterreinen. Omdat de openstellingsverplichting in dit geval niet aan de subsidieverlening is verbonden, was de subsidie volgens De Faunabescherming niet onder dezelfde voorwaarden verleend. Het CbB is De Faunabescherming hierin niet gevolgd.<sup>20</sup> Het CbB oordeelt dat de minister op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies bevoegd is om een subsidiebesluit te nemen, omdat de activiteiten van de aanvraag passen binnen de in de Kaderwet opgenomen beleidsterreinen. Verder is in de rijksbegroting onder de post 'Beheer Kroondomein' de maximale subsidie opgenomen. Nu de Kroondrager de private exploitant van de bos- en natuurterreinen van Kroondomein Het Loo is, is naar het oordeel van het CbB voldaan aan het vereiste dat de begroting de subsidieontvanger en de maximale subsidie vermeldt. De vraag of de minister terecht geen openstellingsverplichting aan de subsidie heeft verbonden, beantwoordt het CbB vervolgens bevestigend. Hiertoe overweegt het CbB dat bij een begrotingssubsidie in de verleningsbeschikking verplichtingen kunnen worden opgelegd, mits deze voldoen aan afdeling 4.2.4 van de Awb (verplichtingen van de subsidieontvanger). Op grond van artikel 4:38, eerste lid, van de Awb kan de minister alleen verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Het CbB begrijpt dat de openstellingsverplichting is bedoeld voor het mogelijk maken van recreatie in een natuurgebied. De minister heeft alleen een recreatietoelag verleend voor het gedeelte van het natuurgebied dat jaar- rond is opengesteld. Een openstellingsverplichting voor de overige natuurterreinen van het Kroondomein zou naar het oordeel van het CbB in strijd zijn met artikel 4:38, eerste lid, van de Awb.

#### 2.4 *Exceptieve toetsing van subsidieregelingen*

De vraag of subsidieregelingen verenigbaar zijn met hogere regelgeving en rechtsbeginselen, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, heeft ook in deze kroniekperiode in verschillende zaken gespeeld. Het CbB deed uitspraak in twee zaken over de uitsluiting van gemeentelijke theaters voor subsidie op grond van de TVL.<sup>21</sup> De minister van Economische Zaken en Klimaat had de TVL-subsidie van de Twentse Schouwburg en het Chassé Theater ingetrokken en geweigerd, omdat uit de TVL volgt dat geen subsidie wordt verstrekt aan een overheidsbedrijf als bedoeld in artikel 25g, eerste lid, van de Mededingingswet. De theaters zijn zulke overheidsbedrijven, omdat de gemeenten Twente respectievelijk Breda enig aandeelhouder van de theaters zijn. Het CbB oordeelt aan de hand van een exceptieve toets dat de theaters ten opzichte van private theaterondernemingen die wel voor TVL-subsidie in aanmerking komen in een nadeliger positie zijn komen te verkeren. De uitsluiting van overheidsbedrijven is naar het oordeel van het CbB op zichzelf

wel een noodzakelijk en geschikt middel om de doelgroep voor de TVL-subsidie af te bakenen, maar valt voor de kleine groep theaters die als overheidsbedrijven kwalificeren onevenwichtig uit. Zij worden financieel benadeeld zonder dat de publiekrechtelijke status van de gemeentelijke grootaandeelhouder daarvoor voldoende rechtvaardiging biedt. Bij dit oordeel betreft het CbB dat door de minister onvoldoende onderzocht is of de gemeenten bereid en in staat zijn geweest om aanvullende steun te verlenen aan theaters. In beide gevallen hebben de theaters die steun in de praktijk in het geheel niet ontvangen van de gemeenten. Het CbB verklaart de betreffende bepalingen van de TVL-regeling onverbindend voor theaters die vallen onder de definitie van overheidsbedrijf.

In een uitspraak van 3 oktober 2023,<sup>22</sup> kwam het CbB tot de conclusie dat de afbakening van de doelgroep zeilschepen in de Tijdelijke subsidieregeling continuïteit bruine vloot (TVLBV) niet strijdig is met het evenredigheidsbeginsel. In deze kwestie had de minister van Economische Zaken en Klimaat de subsidieaanvraag van een schipper geweigerd omdat zijn schip niet voldeed aan het subsidievereiste dat er sprake is van een historisch zeilschip, waarvan het bouwjaar 1971 of eerder is. Het CbB oordeelde onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de TVLBV dat deze regeling door de wetgever is opgezet als aanvulling op het generieke corona steun- en herstelpakket en het doel van de regeling in het behoud van een afgebakende groep van historische zeilschepen is gelegen.

Een afbakeningsvraag was ook aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 9 november 2022,<sup>23</sup> waarin de Afdeling oordeelde dat de definitie van "nieuwe elektrische auto" in de Subsidieregeling elektrische personenauto's particulieren de exceptieve toets kon doorstaan. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en de duidelijkheid van de regeling te borgen, heeft de regelgever ervoor gekozen om een definitie te hanteren die eenduidig te controleren is via het kentekenregister van de Dienst Wegverkeer. De regelgever heeft daarbij onderkend dat het mogelijk is dat een auto die in het normale spraakgebruik als nieuw wordt gezien, toch niet als nieuw wordt aangemerkt. Dit ondermijnt naar het oordeel van de Afdeling echter niet het doel van de subsidieregeling om de aanschaf van elektrische auto's te stimuleren, omdat op grond van de subsidieregeling ook subsidie voor gebruikte personenauto's kan worden verleend. De regelgever heeft daarom in redelijkheid tot de begripsomschrijving van een nieuwe personenauto kunnen komen, zo concludeert de Afdeling.

In de vorige kroniekperiode signaleerden wij de uitspraak van het CbB van 20 september 2022<sup>24</sup> over het gebrek aan

20 CbB 17 oktober 2023, ECLI:NL:CBB:2023:582.

21 CbB 4 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:342 en ECLI:NL:CBB:2023:344.

22 CbB 3 oktober 2023, ECLI:NL:CBB:2023:565. Zie in dezelfde zin CbB 3 oktober 2023, ECLI:NL:CBB:2023:546.

23 ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3221.

24 CbB 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:618, JB 2022/205, m.nt. Redactie. Zie over exceptieve toetsing van de TVL ook de annotatie van J.E. van den Brink & V.A. van Waarde in AB 2023/105.

een voorziening in de TVL voor startende ondernemers die pas na 15 maart 2020 voor het eerst omzet hebben gemaakt en als gevolg daarvan niet in aanmerking kwamen voor subsidie. De door de regelgever bedachte oplossing voor die categorie ondernemers, in de vorm van een alternatieve referentieperiode in de Regeling subsidie financiering vaste lasten startende MKB-ondernemingen COVID-19 (SVL), biedt niet in alle gevallen soelaas. Het gaat dan om startende ondernemingen die voor 15 maart 2020 niet konden en mochten starten met hun bedrijfsactiviteiten, terwijl zij vanaf de inschrijving in het handelsregister daartoe wel steeds noodzakelijke stappen hebben ondernomen. Ook voor die ondernemingen moet in een alternatieve referentieperiode worden voorzien, zo blijkt na exceptieve toetsing door het CbB in een uitspraak van 2 mei 2023.<sup>25</sup> Vergelijkbare overwegingen in de CbB uitspraak van 1 november 2022 over de uitsluiting in de SVL van MKB-ondernemingen die deel uitmaken van een groep.<sup>26</sup>

De uitspraak van de Afdeling van 6 september 2023<sup>27</sup> gaat over de mate van intensiteit van de exceptieve toetsing. In een geschil tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de eigenaar van een appartement over een subsidie voor de instandhouding van een woonhuis-rijksmonument, stelde de eigenaar zich op het standpunt dat de rechtbank de toepasselijke subsidiebeleidsregels (de Woonhuisregeling) onvoldoende indringend had getoetst. De Woonhuisregeling is gebaseerd op de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Uit artikel 1.3 van de Kaderregeling volgt dat de minister kan bepalen voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie wordt verstrekt. De Afdeling stelt daarom vast dat de minister bij het vaststellen van de Woonhuisregeling een grote mate van beslissingsruimte heeft. Dit geeft uitdrukking aan het feit dat het verstrekken van een subsidie als deze bij uitstek het resultaat is van een politiek-bestuurlijke afweging. Er zijn verder geen betrokken belangen die aanleiding geven tot een indringende toetsing van het beleid. Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht van een terughoudende toetsing is uitgegaan, zo oordeelt de Afdeling. Hoewel het beleid voor bewoners van een rijksmonument, zoals de eigenaar, ten opzichte van het vorige stelsel financieel nadeliger uit kan pakken aangezien bepaalde voorheen financieel aftrekbare kostenposten nu niet meer voor subsidie in aanmerking komen, leidt dat niet tot strijd met het evenredigheidsbeginsel.

## 2.5 Subsidieverlening

### Subsidieverplichtingen

Het bestuursorgaan kan de subsidieontvanger naast de in artikel 4:37 van de Awb genoemde standaardverplichtingen, op grond van artikel 4:38 van de Awb ook andere

verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, zogenaamde doelgebonden verplichtingen. De verplichtingen moeten wel voldoende doelmatig en concreet zijn om het met de subsidie nagestreefde doel te verwezenlijken. In een zaak die leidde tot de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 maart 2023,<sup>28</sup> was de vraag aan de orde of de door het college van burgemeester en wethouders (hierna: B en W) van Den Haag aan een incidentele subsidie voor een welzijnsinstelling verbonden verplichtingen, aan die norm voldeden. Uit adviezen van de gemeentelijke accountantsdienst kwam naar voren dat het voortbestaan van de welzijnsinstelling ernstig onder druk stond en de dienst adviseerde B en W daarom om een aantal verplichtingen aan de subsidieverlening te verbinden. Die verplichtingen kwamen neer op het opstellen en uitvoeren van een financieel plan van aanpak, het terugbrengen van de financiële afhankelijkheid van met de instelling verweven stichtingen en meer onafhankelijkheid in het bestuur. De instelling stelde zich op het standpunt dat deze verplichtingen niet voldoende concreet waren en dat niet duidelijk was wanneer aan de gestelde verplichtingen werd voldaan. De rechtbank volgt de instelling niet. De rechtbank neemt daarbij in overweging dat aan het verlenen van de subsidie en het stellen van de daaraan verbonden verplichtingen een heel traject is voorafgegaan. Zo zijn meerdere adviezen en rapporten opgesteld en hebben meerdere gesprekken tussen B en W en de instelling plaatsgevonden. Met het oog daarop is de rechtbank van oordeel dat voor de instelling voldoende duidelijk zou moeten zijn waarom de gestelde verplichtingen aan de subsidieverlening zijn verbonden en wat van de instelling wordt verwacht. Door de algemene formulering van de verplichtingen heeft B en W aan de instelling juist de ruimte gelaten om te onderzoeken op welke wijze zij aan de verplichtingen wenst te voldoen en partijen kunnen met elkaar in overleg treden om af te stemmen of aan de gestelde verplichtingen wordt voldaan, zo oordeelt de rechtbank.

## 2.6 Subsidievaststelling

### Betekenis van het besluit tot subsidieverlening bij de subsidievaststelling

Het is in het subsidierecht uitgangspunt dat de subsidievaststelling op grond van artikel 4:46 van de Awb niet kan worden vastgesteld op een hoger bedrag dan bij de verlening is bepaald.<sup>29</sup> De hoogte van het subsidiebedrag moet rechtstreeks worden bepaald aan de hand van het bedrag of de berekeningswijze, vermeld in de verleningsbeschikking (art. 4:31, eerste lid, van de Awb), en met inachtneming van het eventueel in de verleningsbeschikking opgenomen maximumbedrag (art. 4:31, tweede lid, van de Awb). In de uitspraak van het CbB van 21 februari 2023<sup>30</sup> oordeelt het CbB in een geschil tussen de minister van Economische

25 CbB 2 mei 2023, ECLI:NL:CBB:2023:223. In dezelfde zin CbB 30 mei 2023, ECLI:NL:CBB:2023:264.

26 CbB 1 november 2022, ECLI:NL:CBB:2022:740.

27 ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3398.

28 Rb. Den Haag 7 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2730.

29 ABRvS 25 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A04351, AB 2004/261, m.nt. W. den Ouden.

30 CbB 21 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:77, AB 2023/262, m.nt. J.E. van den Brink.

Zaken en Klimaat en een onderneming dat bij de vaststelling van een TVL-subsidie op het voornoemde uitgangspunt een uitzondering mogelijk is. Dat heeft volgens het CbB te maken met het bijzondere karakter van de TVL. Het subsidiebedrag waarop aanspraak kan worden gemaakt op grond van de TVL is afhankelijk van de hoogte van het omzetverlies dat een onderneming heeft geleden als gevolg van de coronamaatregelen en niet zozeer van prestaties die een onderneming levert, kosten die zij maakt of verplichtingen die zij is aangegaan. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen reeds behaalde omzet in de referentieperiode in het verleden en eventueel nog te behalen omzet in de subsidieperiode in de toekomst. In de verleningsbeschikking wordt een subsidiebedrag berekend, uitgaande van de bij de aanvraag opgegeven omzetgegevens over de referentieperiode en de subsidieperiode en wordt aangegeven hoe hoog de subsidie bedraagt bij 100% omzetverlies. Het definitieve subsidiebedrag staat dus nog niet vast bij de subsidieverlening en kan nog hoger of lager worden. Het maximale te ontvangen subsidiebedrag is echter in de TVL zelf begrensd (namelijk € 90.000). Gelet op deze specifieke kenmerken in aard, doel en structuur van de TVL, komt het CbB tot de conclusie dat het niet nodig is om in de TVL-verleningsbeschikking een maximumbedrag te vermelden en dat het in de verleningsbeschikking opgenomen bedrag (het subsidiebedrag bij 100% omzetverlies) geen maximumbedrag als bedoeld in artikel 4:31, tweede lid, van de Awb is. De vermelding van het bedrag in de verleningsbeschikking staat daarom niet in de weg aan een hogere TVL-vaststelling. Verder brengen de bijzondere kenmerken met zich mee dat de TVL-subsidie hoger moet kunnen worden vastgesteld, indien bij de vaststelling blijkt dat geactualiseerde omzetgegevens daartoe aanleiding geven. De TVL-subsidie strekt er immers toe een tegemoetkoming te verstrekken vanwege geleden omzetverlies en ten tijde van de subsidieverlening kan de omvang van dat omzetverlies nog niet definitief worden vastgesteld. Dat de onderneming niet tegen de subsidieverlening was opgekomen en pas in het bezwaar tegen de subsidievaststelling naar voren had gebracht dat de in de verleningsbeschikking opgenomen omzetgegevens in de referentieperiode niet juist waren, betekent naar het oordeel van het CbB niet dat de hoogte van de omzet in de referentieperiode in de procedure over de vaststelling niet meer aan de orde kan komen. De vaststelling van de feiten en omstandigheden in een in rechte onaantastbaar besluit (tot subsidieverlening) bindt partijen niet voor zover die feiten de grondslag vormen voor een ander besluit (tot subsidievaststelling) gebaseerd op andere gronden. Dit betekent naar het oordeel van het CbB dat (ook) de omzet in de referentieperiode in het vaststellingsbesluit op een ander bedrag kan worden vastgesteld, indien de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven. De minister had de omzetgegevens in de referentieperiode daarom in de bezwaarprocedure tegen het vaststellingsbesluit mee moeten nemen.

#### *Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel*

Het aantal uitspraken van het CbB over de evenredigheids-toetsing 'nieuwe stijl' bij de subsidievaststelling heeft zich

het afgelopen jaar, onder meer als gevolg van de afhandeling van een grote hoeveelheid beroepen over TVL-vaststellingsbesluiten, verder vergroot. In de vorige kroniekperiode signaleerden wij dat het CbB in de meeste van deze zaken tot het oordeel komt dat de lagere vaststelling niet onevenredig is in verhouding tot de met de vaststelling te dienen doelen. Die lijn wordt in deze kroniekperiode door het CbB bevestigd.<sup>31</sup>

Een vergelijkbaar beeld zien wij terug in de rechtspraak van de CRvB over de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). In zijn uitspraak van 18 januari 2023<sup>32</sup> boog de CRvB zich over de vraag of de formule in de NOW die geldt voor de subsidievaststelling bij een loonsomdaling een extra korting bevat en of de toepassing van die formule door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het voorliggende geval onevenredig uitpakte voor de onderneming. De CRvB geeft invulling aan de evenredigheidsstoetsing door uitvoerig in te gaan op het doel van de formule en de overwegingen van de wetgever over de toepassing daarvan. De CRvB oordeelt dat het achterliggende doel van de formule (het behoud van werkgelegenheid) alleen maar kan worden bereikt als de formule door de minister consequent wordt toegepast. In het onderhavige geval was het nadeel van de toepassing van de formule niet onevenredig voor de onderneming. De minister wordt gevolgd in het met een door een berekening onderbouwd standpunt dat de onderneming in staat kon worden geacht om het grootste deel van de resterende loonkosten op te vangen. Deze door de minister voor de situatie van de onderneming gemaakte berekening laat naar het oordeel van de CRvB zien dat er geen sprake is van een extra korting en dat het vaststellen van de subsidie volgens de berekeningswijze in de NOW voor de betrokken onderneming niet onredelijk bezwarend uitpakt.

In de praktijk verbinden bestuursorganen aan subsidieverlening vaak de verplichting om in het kader van de subsidievaststelling een (financiële) verantwoording af te leggen binnen een bepaalde termijn. Het staat bestuursorganen niet altijd vrij om een buiten die termijn overgelegde (financiële) verantwoording niet bij de vaststelling van de subsidie te betrekken. Dat kan namelijk in bepaalde gevallen onevenredig zijn, zo bevestigt de Afdeling in haar uitspraak van 15 maart 2023.<sup>33</sup> In deze zaak ging het om een door het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van Drenthe lager vastgestelde subsidie voor de restauratie en herbestemming van een monumentale boerderij. De subsidieontvanger had de subsidiabele activiteiten niet in overeenstemming met de aanvraag uitgevoerd, en ook niet aan

31 Zie onder meer CbB 24 januari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:41, AB 2023/239, m.nt. L.J.A. Damen en CbB 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:91.

32 CRvB 18 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:95, AB 2023/202, m.nt. J.R. van Angeren & S. Putting. Zie in dezelfde zin CRvB 5 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:647, RSV 2023/69, m.nt. mr. J.H. Ermers; CRvB 5 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:649 en CRvB 2 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1488.

33 ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1053, Gst. 2023/39, m.nt. H. Pennarts. Zie ook ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3314.

zijn verantwoordingsverplichting voldaan om een tijdig en volledig kostenoverzicht met betalingsbewijzen en facturen te verstrekken. GS was daarom op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb, bevoegd om de subsidie lager vast te stellen op de werkelijk gemaakte en verifieerbare kosten. In hoger beroep heeft de subsidieontvanger echter een betalingsbewijs overgelegd waaruit volgt dat hij een van de facturen (van € 3.630) daadwerkelijk heeft betaald. GS heeft zich vervolgens ter zitting op het standpunt gesteld dat het bedrag van deze factuur terecht niet bij de berekening van de werkelijke kosten is betrokken, omdat dit betalingsbewijs niet voorafgaand aan het besluit tot subsidievaststelling is overgelegd. Hoewel GS de verplichting om financiële verantwoording af te leggen aan een termijn heeft verbonden, is het in dit geval naar het oordeel van de Afdeling onevenredig om het bedrag van € 3.630 niet bij de berekening van de werkelijke kosten te betrekken. Daarbij betreft de Afdeling dat GS niet heeft bestreden dat deze kosten zijn gemaakt voor activiteiten waarvoor de subsidie is verleend.

### 2.7 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties

Bij het intrekken en wijzigen van subsidiebesluiten moeten bestuursorganen te meer rekening houden met de indringende toetsing aan het evenredigheidsvereiste. Ook hier laat de rechtspraak van het CBB in deze kroniekperiode zien dat intrekking en wijziging van subsidiebesluiten in de meeste gevallen de indringende toets kunnen doorstaan. Het CBB weegt in zijn uitspraken nadrukkelijk de keuzes die de wetgever heeft gemaakt en de met de subsidie te bereiken doelen die hem voor ogen hebben gestaan bij het opstellen van subsidieregelingen mee<sup>34</sup> en het houdt bij de evenredigheidsbeoordeling rekening met de subsidiesystematiek en de gelijke kansen voor aanvragers.<sup>35</sup>

Op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb kan het bestuursorgaan de subsidievaststelling intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten (kennelijke vergissingen van het bestuursorgaan). Een beroep door een bestuursorgaan op de b-grond slaagt niet vaak omdat kennelijke vergissingen door bestuursrechters niet snel worden aangenomen, zo ook niet in de uitspraak van het CBB van 14 maart 2023<sup>36</sup> in een geschil tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat en een onderneming over de intrekking van de vaststelling van een SVL-subsidie. Nadat de subsidie was vastgesteld, heeft de minister geconcludeerd dat de onderneming niet onder de doelgroep van de SVL viel, omdat zij niet voldeed aan de voorwaarde dat de onderneming is ingeschreven in

het handelsregister in de periode van 1 oktober 2019 tot en met 30 juni 2020. De aanvraag van de onderneming, een eenmanszaak, was door een fout in het aanvraagstelsel goedgekeurd waardoor de subsidie volgens de minister ten onrechte was vastgesteld. In het aanvraagformulier was aangegeven dat de onderneming op basis van de door haar aangeleverde informatie niet voldeed aan de vereisten van de SVL en dat de aanvraag zou worden afgewezen. Desondanks kon de onderneming niet weten dat de goedkeuring van de vaststellingsaanvraag door een vermeende technische fout was ontstaan, omdat de bedrijfsactiviteiten van de eenmanszaak in de inschrijvingsperiode geheel waren gewijzigd en betrokkene daarom kon menen dat zij als startende ondernemer toch onder de doelgroep van de SVL viel. De minister was daarom niet bevoegd om de subsidie in dit geval in te trekken op de b-grond.

In een uitspraak van 3 mei 2023<sup>37</sup> boog de Afdeling zich over de vraag of de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een aan een woningcorporatie verleende subsidie voor de verbetering van de energieprestatie voor 274 huurwoningen, in zijn geheel mocht intrekken. Die vraag werd door de Afdeling ontkennend beantwoord. De minister had de subsidie ingetrokken, omdat de corporatie in de subsidieaanvraag voor een aantal woningen een onjuist energielabel had opgenomen. De Afdeling stelt in haar uitspraak voorop dat de minister, gelet hierop, terecht van zijn intrekkingbevoegdheid gebruik heeft gemaakt, maar slechts heeft aangetoond dat bij 30 woningen een onjuist energielabel als startlabel was vermeld. De twijfels van de minister over de juistheid van energielabels van de overige woningen waren naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende voor een gehele intrekking van de subsidie. Ook kon de corporatie volgens de Afdeling niet worden verweten dat zij in haar aanvraag een onjuist energielabel had vermeld, onder meer omdat een erkende en gecertificeerde opnemer de energielabels juist en in overeenstemming met de daarvoor geldende voorschriften had opgenomen. De algehele intrekking van de subsidie, met grote financiële gevolgen voor de corporatie, was daarom niet evenwichtig, zo concludeert de Afdeling.

## 3. Bestuursrechtelijke geldschulden

### 3.1 Algemeen

#### *Wetsvoorstel Versterking Waarborgfunctie Awb*

De geldschuldentitel heeft in april 2021 een aanzienlijke opfrisbeurt gekregen, waarover wij in eerdere edities van deze kroniek hebben bericht. De wetgever heeft hiermee een begin gemaakt om de regels voor financiële beschikkingen meer mensgericht te maken, onder meer door de invoering van een algemene kwijtscheldingsregeling (art. 4:94a Awb) en de versoepeling van de strenge verjaringsregels bij het aanwenden van rechtsmiddelen tegen invorderingsbeschikkingen (artt. 5:25, 5:35 en 5:37a Awb). Het kabinet heeft

34 Cbb 6 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:284, AB 2023/260, m.nt. L.J.A. Damen en Cbb 27 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:331. Zie in dezelfde zin Cbb 20 juni 2023, AB 2023/261, m.nt. L.J.A. Damen.

35 Cbb 27 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:326.

36 Cbb 14 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:135. Bevestigd in Cbb 21 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:144; ECLI:NL:CBB:2023:145; ECLI:NL:CBB:2023:146 en ECLI:NL:CBB:2023:148.

37 ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1733.

deze kroniekperiode een nieuw voorstel voor de aanpassing van de Awb, waaronder de geldschuldentitel, ter preconsultatie aangeboden. Het wetsvoorstel bevat een aantal concrete aanpassingen van de Awb, die als doel hebben om de Awb meer in dienst te stellen van de burger, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de rechtsbescherming van burgers te versterken.<sup>38</sup> Het voorstel zet daarmee de in 2021 ingeslagen koers voort, ook waar het gaat om het 'menselijker' maken van de geldschuldentitel.

Titel 4.4 van de Awb wordt in het voorstel zodanig gewijzigd dat deze meer rekening houdt met het doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen, onder meer door het stimuleren van het gebruik van betalingsregelingen. Dit soort regelingen zijn al mogelijk onder het huidige artikel 4:94 Awb en zijn inmiddels een vaste praktijk. Om de bekendheid en het gebruik (verder) te vergroten, wordt voorgesteld om de betalingsregeling expliciet te codificeren. De betalingsregeling moet redelijk zijn en dus aansluiten bij de betalingsmogelijkheden van de betalingsplichtige.

Het voorstel omvat ook een aanpassing van de regels over de wettelijke rente (art. 4:101 Awb) en verrekening (art. 4:93 Awb). Er zou niet langer wettelijke rente verschuldigd moeten zijn tijdens de looptijd van een betalingsregeling, over de termijn van uitstel van betaling of tijdens de schorsing van de verplichting tot betaling door de rechter. Verrekening kan in die periode ook niet aan de orde zijn, omdat dit volgens de toelichting haaks staat op de beoogde vergroting van het burgerperspectief. Verder beoogt het voorstel een beperking van de uitzonderingen op de hoorplicht bij financiële beschikkingen (art. 4:12 Awb), met als gevolg dat vaker moet worden gehoord.<sup>39</sup> De hoorplicht kan niet meer achterwege worden gelaten bij beschikkingen die strekken tot het lager vaststellen van een financiële aanspraak of een voorschot boven een drempelbedrag van € 1.500. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschikkingen op het terrein van de sociale verzekeringen, toeslagen of subsidies.

Een belangwekkende conclusie van raadsheer A-G Widdershoven van 7 september 2023 over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen is ook relevant voor geschillen over geldschulden.<sup>40</sup> Een van zijn aanbevelingen is

dat bestuursorganen en bestuursrechters in tweepartijgeschillen soepeler moeten omgaan met de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen.<sup>41</sup> Het advies van de A-G is om in zulke zaken die bepaling ruimhartiger toe te passen, omdat er geen andere belangen betrokken zijn dan die van de aanvrager en het bestuursorgaan. De A-G vindt dat deze ruimhartigere benadering in ieder geval moet gelden voor alle financiële beschikkingen (in de zin van art. 4:12, eerste lid, Awb). De aanbevelingen die de A-G in de conclusie doet, sluiten aan bij de wens van de wetgever om de Awb meer in dienst te stellen van de burger en de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten.

#### *Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening*

Verder is in deze kroniekperiode onderzoek gedaan door de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. Inmiddels zijn de openbare verhoren afgerond en probeert de commissie uit de opbrengst daarvan antwoorden te vinden op de vraag hoe de overheid fraude bestrijdt, wat er in dienstverlening aan burgers is misgegaan en of burgers mogelijkheden hadden om op te komen tegen besluiten van de overheid. De kinderopvangtoeslagaffaire was een van de belangrijkste oorzaken van de beschadiging van het vertrouwen in de overheid. De enquêtecommissie is op zoek naar lessen voor de toekomst waarmee kan worden gewerkt aan verbetering van het vertrouwen in de overheid.<sup>42</sup> De bevindingen worden naar verwachting in januari 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

#### *Prejudiciële vragen Tijdelijke wet Groningen*

Een bijzondere categorie geldschulden zijn de vergoedingen die door het Instituut Mijnbouwschade Groningen volgens de regels van het bestuursrecht worden uitgekeerd aan gedupeerden van mijnbouwschade. De Afdeling heeft op 27 september 2023 geantwoord op de (allereerste) prejudiciële vragen van de rechtbank Noord-Nederland over de vergoeding van fysieke mijnbouwschade.<sup>43</sup> De rechtbank Noord-Nederland had vier vragen voorgelegd aan de Afdeling op grond van artikel 16, eerste lid, Tijdelijke wet Groningen (TWG). In reactie op de eerste – en voor deze kroniek meest relevante – vraag stelt de Afdeling vast dat het Instituut in elk geval de bevoegdheid heeft om een besluit in te trekken als het berust op een vergissing die onverwijd en onmiskenbaar door het Instituut is medegedeeld en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld. Voor het peilmoment van de beoordeling van een aanvraag tot schadevergoeding (de tweede vraag) moet het Instituut in de regel uitgaan van de feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen ten tijde van het nemen van zijn besluit. Dit geldt ook voor het vaststellen wie rechthebbende is op de schadevergoeding. De derde en vierde vraag (naar de

38 Zie hierover uitgebreid: R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers, 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht', *JBPlus* 2023/7; J.C.A. de Poorter, L.A van Heusden & C.J. de Lange, 'Bestuursprocesrecht', *NTB* 2023/209, p. 328-340 en A.T. Marseille & K.J. de Graaf e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819, p. 908-919. Zie ook de openbare reacties op de preconsultaties: B.J. van Ettehoven, *Pre-consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb en notitie*, 23 maart 2023, te raadplegen via: [www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/), Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak, *Reactie Landelijke Overleg Vakinhoud Bestuursrecht inzake Preconsultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb*, 29 maart 2023, te raadplegen via: [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20C-advies-lovb-inzake-wijziging-awb-versterking-waarborgfunctie-29032023.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20C-advies-lovb-inzake-wijziging-awb-versterking-waarborgfunctie-29032023.pdf).

39 Zie hierover uitgebreid W. den Ouden, 'De hoorplicht bij het nemen van financiële beschikkingen', *NTB* 2023/314.

40 Concl. A-G Widdershoven 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

41 Art. 6:11 Awb.

42 De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is op 3 februari 2022 geïnstalleerd, zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35867, nr. 2.

43 ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617. Staatsraad A-G Sniijders had daarover eerder al conclusie uitgebracht, zie concl. A-G Sniijders, ECLI:NL:RVS:2023:2590.



uitleg van een standaardkoopakte en de vraag naar welke feiten het Instituut onderzoek moet doen) lenen zich volgens de Afdeling niet voor beantwoording. De Afdeling ziet daarom – onder verwijzing naar artikel 17, tiende lid, van de TwG – af van beantwoording.

### 3.2 Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan

#### Evenredigheidstoetsing

De nieuwe evenredigheidskoers van de hoogste bestuursrechters krijgt in deze kroniekperiode ook verder gestalte bij de beoordeling van terugvorderingsbesluiten. De meest in het oog springende uitspraak was het – langverwachte – oordeel van de Afdeling over de toetsing van wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel.<sup>44</sup> Voorafgaand aan de uitspraken vroeg de Afdeling een conclusie aan staatsraad A-G Snijders over exceptieve toetsing van de Wet kinderopvang aan het evenredigheidsbeginsel.<sup>45</sup> In twee uitspraken over kinderopvangtoeslag kwam de grote kamer van de Afdeling tot de conclusie dat van zulke bijzondere omstandigheden geen sprake is. De Afdeling stond voor de beantwoording van de vraag of de bestuursrechter een (door de Eerste en Tweede Kamer goedgekeurde) formele wet inhoudelijk kan toetsen als toepassing van die wet (zeer) onredelijk uitpakt. Die vraag beantwoordt de Afdeling ontkennend. Het toetsingsverbod van artikel 120 Gw verhindert dat bij de “*huidige stand van de rechtsontwikkeling*”. Toch ziet de Afdeling een klein ‘noodventiel’: het toetsingsverbod verbiedt de bestuursrechter niet om te beoordelen of toepassing van de wet in een individueel geval achterwege moet blijven omdat die toepassing anders in strijd zou komen met een algemeen rechtsbeginsel zoals het evenredigheidsbeginsel. Dat kan alleen als er bijzondere omstandigheden zijn die de wetgever bij het vaststellen van de wet niet heeft verdisconteerd. Daarvan is naar het oordeel van de Afdeling bij het tot stand brengen van de Wet kinderopvang geen sprake geweest: de essentie van een dwingend geformuleerde wettelijke termijn, zoals de driemaanden-termijn in de Wet kinderopvang, kan de wetgever bij het vaststellen van deze termijn in de wet niet zijn ontgaan. De betrokken ouders hadden dus geen recht op toeslag over de periode die meer dan drie maanden vóór de aanvraagdatum ligt. Dat betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen de te veel betaalde kinderopvangtoeslag, terecht heeft teruggevorderd. Daarbij weegt mee – zoals vorige kroniekperiode al werdesignaleerd – dat (de mogelijkheid tot) het treffen van een betalingsregeling meeweegt bij de beoordeling van de evenredigheid van het terugvorderingsbesluit. De betrokken ouders kunnen zo nodig de Belastingdienst/Toeslagen verzoeken om een (persoonlijke) betalingsregeling te treffen, waarbij rekening moet worden gehouden met hun betalingscapaciteit. Tot een vergelijkbaar oordeel kwam de

Afdeling in uitspraken van 25 oktober 2023<sup>46</sup> en van 16 augustus 2023,<sup>47</sup> en de rechtbank Midden-Nederland in de uitspraak van 24 april 2023.<sup>48</sup>

De evenredigheidstoets ‘nieuwe stijl’ stond ook centraal in de uitspraak van de CRvB van 11 oktober 2022.<sup>49</sup> In deze uitspraak stelt de CRvB vast dat B en W een discretionaire bevoegdheid heeft om op grond van artikel 58, tweede lid, Participatiewet (hierna: PW) een gemaakte fout in de bijstandsverlening te herstellen en het te veel betaalde bedrag terug te vorderen, om zich vervolgens (opnieuw<sup>50</sup>) aan te sluiten bij de *Harderwijk*-uitspraak van de Afdeling ten aanzien van de evenredigheidstoetsing en de intensiteit daarvan.<sup>51</sup> Daarin werd de binaire *Maxis-Praxis*-formule<sup>52</sup> – vol óf marginaal – verlaten. Volgens de Afdeling moet rechtstreeks worden aangesloten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, Awb bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Volgens de Afdeling heeft die bepaling twee gelijkwaardige ‘ijkpunten’: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. De ratio van het evenredigheidsbeginsel is dus niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van *onnodig* nadelige gevolgen. De CRvB volgt het *Harderwijkse* toetsingskader en begint met een aparte overweging over de toetsingsintensiteit die zou moeten gelden voor terugvorderingsbesluiten op grond van de PW. In dat verband constateert de CRvB dat B en W daarbij “*relatief veel beslissingsruimte heeft*”, geteeld op de uitvoering van de PW vanuit gemeentelijke middelen en het beslag dat een afweging over het al dan niet terugvorderen daarop legt. Daar zet de CRvB vervolgens tegenover dat de financiële gevolgen van het besluit tot terugvordering voor de betrokkene zich pas later, bij de daadwerkelijke invordering (bij besluit) zullen voordoen en de betrokkene dan bescherming (naar wij aannemen door een betalingsregeling of kwijtschelding) geniet. Deze achtergronden (en de hoogte van het teruggevorderde bedrag: circa € 4.000) brengen de CRvB tot de slotsom dat hij de aan het bestreden (terugvorderings)besluit ten grondslag gelegde belangenafweging “*minder intensief*” aan het evenredigheidsbeginsel toetst. Daarmee geeft de CRvB expliciet invulling aan de twee ijkpunten die de Afdeling heeft geformuleerd. Het terugvorderingsbesluit (zelf) leidt er niet toe

44 ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, AB 2023/128, m.nt. M.R. van Zanten, JB 2023/86, m.nt. R.J.N. Schlössels, JIN 2023/111, m.nt. R.J.N. Schlössels en NTFR 2023/377, m.nt. M.T.M. Hennevelt.

45 Concl. A-G Snijders, ECLI:NL:RVS:2022:1441, NTFR 2022/3358, m.nt. P.G.M. Jansen.

46 ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3940.

47 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3135.

48 Rb. Midden-Nederland 24 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1899, AB 2023/206, m.nt. R.S. Wijling.

49 CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2207, JB 2022/212, m.nt. R.J.N. Schlössels, JIN 2023/57, m.nt. R.J.N. Schlössels en USZ 2022/337, m.nt. M.J.A.C. Driessen. Zie in vergelijkbare zin hierna ook CRvB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2332, JB 2023/16.

50 Zie ook CBb 13 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:615, JB 2022/204, m.nt. Redactie en CRvB 2 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1282, AB 2023/66, m.nt. J.R. van Angeren & S. Putting.

51 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*), JB 2022/44, m.nt. R.J.N. Schlössels. Op diezelfde dag werd ook uitspraak gedaan in de twee andere zaken waarop de conclusie zag: ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335 (*Waadhoeko*) en ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:334 (*Amsterdam*).

52 ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153, Gst. 1997/7053, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (*Maxis-Praxis*).

dat de betrokkene onder het bestaansminimum geraakt en bijvoorbeeld daardoor in een fundamenteel recht wordt geraakt, waardoor een meer indringende toets geboden zou kunnen zijn. Dergelijke gevolgen ontstaan immers pas wanneer daadwerkelijk (bij afzonderlijk besluit) tot invordering wordt overgegaan. Dat is ook het moment waarop de vraag naar de aantasting van het bestaansminimum (en de evenredigheid daarvan) voorligt. De CRvB komt dan ook tot de slotsom dat de terugvordering in de gegeven situatie evenredig is. Schlössels merkt in zijn (tweede) annotatie – niet geheel onterecht – op dat de vastgestelde toetsingsintensiteit ‘nieuwe stijl’ tussen de regels door toch nog een beetje leest als een ‘ouderwetse’ redelijkheidstoets.<sup>53</sup>

#### *Zorgvuldigheid en motivering van terugvorderingsbesluiten*

Het is aan het bestuursorgaan om te motiveren waarom terugvordering – naar zijn aard een belastend besluit – in de gegeven situatie te rechtvaardigen is. Deze kroniekperiode stellen wij opnieuw vast dat de motivering van deze categorie besluiten niet altijd op orde is. Opvallend is het aantal uitspraken van de CRvB over de gebrekkige motivering van besluiten waarin een schending van de inlichtingenplicht aan de orde is. Zo vergat B en W van Krimpenerwaard na een schending van de inlichtingenverplichting om, indien mogelijk, schattenderwijs vast te stellen tot welk bedrag de betrokkene in ieder geval wel recht op bijstand heeft, op basis van de vaststaande feiten.<sup>54</sup> B en W van Leidschendam-Voorburg bevond zich bij de CRvB in een vergelijkbare situatie.<sup>55</sup> B en W had zich op het standpunt gesteld dat de betrokkene geen hoofdverblijf had op het uitkeringsadres en bovendien beschikte over een (voor B en W) onbekende contante geldstroom. Ten aanzien van dat laatste punt had B en W vastgesteld dat er 37 kasstortingen hadden plaatsgevonden die niet aan B en W waren gemeld. Omdat de betrokkene had verklaard dat deze stortingen waren gedaan met bedragen die hij van zijn schoonmoeder had geleend en contant heeft ontvangen en met bedragen die afkomstig waren uit de spaarpot van zijn dochter, kon B en W niet volstaan met de enkele vaststelling dat kasstortingen waren gedaan. Tot een vergelijkbaar oordeel kwam de CRvB ten aanzien van contante stortingen door een schoonheidsspecialiste,<sup>56</sup> en het verrekenen van een schuld met een erfenis door de betrokkene.<sup>57</sup> Een ander aspect waarin de motiverings- en bewijslast steeds kritisch door de CRvB wordt benaderd, is de vaststelling van het hoofdverblijf van een uitkeringsgerechtigden.<sup>58</sup> Gelet op deze uitspraken doen bestuursorganen er verstandig aan om een besluit tot terugvordering te motiveren op basis van concrete vaststellingen en concrete bewijzen.

53 CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2207, JIN 2022/57, m.nt. R.J.N. Schlössels, punt 6.

54 CRvB 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2625.

55 CRvB 29 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2553.

56 CRvB 17 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:90.

57 CRvB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2360.

58 CRvB 13 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2735; CRvB 23 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1012; CRvB 16 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:80 en CRvB 8 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2454.

De aannames die B en W van Haarlem in het geval van een betrokkene had gedaan, waren in ieder geval niet concreet genoeg. De CRvB beoordeelde in de procedure die leidde tot de uitspraak van 5 september 2023 de besluiten tot intrekking en terugvordering van bijstand en een boete.<sup>59</sup> B en W had deze besluiten genomen omdat de betrokkene bij de aanvraag om bijstand in 2014 niet heeft gemeld dat hij drie bankrekeningen had bij de SNS-bank. Omdat de betrokkene de bankafschriften van deze bankrekening niet had ingeleverd, kon het recht op bijstand volgens B en W niet worden vastgesteld. De betrokkene betwistte dat oordeel en stelde dat er sprake was van ‘slapende rekeningen’ waar geen geld op stond. De CRvB kwam tot de conclusie dat appellant dat voor een deel aannemelijk heeft gemaakt. Het gevolg is dat de CRvB (zelf) de terugvordering sterk verminderde.

Het is vaste rechtspraak van de CRvB dat de bijstandsverlenende instantie de in artikel 58, vijfde lid, tweede volzin, van de PW neergelegde bevoegdheid tot bruto terugvordering niet gebruikt als een vordering is ontstaan mede of geheel door toedoen van de bijstandsverlenende instantie én de betrokkene niet kan worden verweten dat hij de vordering niet al heeft voldaan in het kalenderjaar waarin deze is ontstaan. Dat schending van de inlichtingenverplichting met zich meebrengt dat de vordering niet buiten toedoen van de betrokkene is ontstaan betekent niet dat aan andere omstandigheden, waaronder de handelwijze van de bijstandsverlenende instantie, geen betekenis toekomt. Door pas laat onderzoek te verrichten terwijl B en W van Delft bekend was met de omstandigheid dat de betrokkene recht had op alimentatie, is B en W ernstig tekortgeschoten in zijn onderzoeksverplichting.<sup>60</sup> Gelet daarop is de CRvB van oordeel dat de vordering wat betreft omvang en tijdstip grotendeels door toedoen van B en W is ontstaan. Omdat B en W pas in 2019 het terugvorderingsbesluit heeft genomen, kan het de betrokkene niet worden verweten dat zij de vordering over de jaren 2015 en 2016 niet heeft voldaan in de kalenderjaren waarin deze zijn ontstaan. Daarom heeft B en W in redelijkheid geen gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid tot brutering van de netto vordering over die jaren, aldus de CRvB.

Uit de hiervoor beschreven uitspraken kan het beeld ontstaan dat bestuursorganen minder vaak de bewijs- en motiveringslat halen. Dat beeld verdient enige nuance, nu ook in de afgelopen kroniekperiode een groot aantal besluiten de – in toenemende mate: kritische – toets van de bestuursrechter konden doorstaan.<sup>61</sup> Dat was ook het geval in de uitspraak waarin de CRvB oordeelde dat een zorgkantoor terecht de goede trouw van de budgethouder niet in de belangenafweging bij de lagere vaststelling van het persoonsgebonden budget had betrokken in de motivering van het besluit en ook overigens niet was gebleken dat de door het

59 CRvB 5 september 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1781.

60 CRvB 22 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2559.

61 CRvB 4 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1255; CRvB 15 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:509; CRvB 21 december 2023, ECLI:NL:CRVB:2022:2762 en CRvB 29 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2852.

zorgkantoor verrichte belangenafweging leidde tot een onevenredige uitkomst voor betrokkene.<sup>62</sup>

### 3.3 (Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop

*Uitzonderingen op de beginselplicht tot invordering*  
Terugvordering van te veel betaalde uitkeringen is de hoofdregel, tenzij er sprake is van dringende redenen om van terugvordering af te zien. Uit de rechtspraak kunnen talloze voorbeelden worden gedestilleerd waarom van besluiten tot terug- en invordering moet worden afgezien.

De CRvB boog zich over die vraag in een procedure over besluitvorming waarmee het UWV te veel betaalde WIA-voorschotten had teruggevorderd.<sup>63</sup> De betrokkene had zich daarin op het standpunt gesteld dat zij niet wist dat het te veel betaalde voorschot moest worden terugbetaald. Daarnaast meende de betrokkene dat zij de legitieme verwachting had dat het voorschot behoorde tot haar eigendom (in de zin van art. 1 EP EVRM). Onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM stelt de CRvB vast dat er, gelet op alle omstandigheden, legitieme verwachtingen kunnen bestaan dat een uitkering mag worden behouden als eigendom.<sup>64</sup> Dat kan de betrokkene in deze Nederlandse zaak niet baten: de CRvB komt tot de slotsom dat deze betrokkene geen legitieme verwachtingen inzake eigendom had. Daaraan legt de CRvB ten grondslag dat het UWV de betrokkene had gewezen op de mogelijkheid van terugvordering, dat deze mogelijkheid volgt uit de wet, en het UWV ook anderszins heeft voldaan aan de voorwaarden om het totale te veel betaalde voorschot terug te vorderen. Het beroep op artikel 1 EP EVRM stuit daarop af. Niettemin is de uitspraak signaleringswaardig voor de praktijk, nu daaruit volgt dat te hoog uitbetaalde voorschotten onder omstandigheden niet hoeven te worden terugbetaald als een betrokkene legitieme verwachtingen had dat die voorschotten als eigendom konden worden aangemerkt.

Veelal slaagt een beroep op een dringende reden om van terugvordering af te zien niet. De sluiting van een woning en de strafrechtelijke veroordeling vanwege drugshandel zijn geen direct gevolg van het terugvorderingsbesluit en vormen daarmee geen dringende reden.<sup>65</sup> Niet onderbouwde psychische klachten of sociale gevolgen zijn dan evenmin.<sup>66</sup> De omstandigheid dat een betrokkene niet in staat was om ten volle haar vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen en om die reden onder bewind stond, betekent niet automatisch dat zij niet redelijkerwijs kon begrijpen dat de bijgeschreven bedragen niet bedoeld

waren voor haar privérekening, maar voor de rekening van haar bewindvoerder.<sup>67</sup> De betrokkene moet daarom het bij vergissing overgemaakte bedrag aan bijzondere bijstand terugbetalen.

#### *Maatwerk bij terugvorderingsbesluiten*

De terugvordering van voorschotten op grond van de PW is een discretionaire bevoegdheid van B en W. B en W van Vlaardingen had besloten om een aanvraag om bijstand af te wijzen en de verleende voorschotten terug te vorderen van een betrokkene. De CRvB stelt vast dat B en W de aanvraag op zichzelf terecht had afgewezen en het dus bevoegd was om tot terugvordering over te gaan.<sup>68</sup> Daarbij moet wel een belangenafweging worden gemaakt, die in het voorliggende geval niet had plaatsgevonden (terwijl er ter zake wel beleidsregels van B en W voorhanden waren). Met het oog op de nadere besluitvorming merkt de CRvB op dat B en W bij de beoordeling of, en op welke wijze, gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot terugvorderen van de appellant verleende voorschotten alle relevante belangen van dit geval dient vast te stellen en tegen elkaar dient af te wegen. B en W zal, gelet op het evenredigheidsbeginsel, moeten beoordelen of de nadelige gevolgen van de terugvordering voor appellant niet onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die met het besluit worden gediend. Bij het voorbereiden van een nieuw besluit draagt de CRvB B en W op om acht te slaan op het in de *Harderwijk*-uitspraak van de Afdeling geschetste beoordelingskader bij uitoefening van bestuursbevoegdheden met beleidsruimte.

### 3.4 Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten

Raadsheer A-G Wattel adviseerde deze kroniekperiode de CRvB over het toetsingskader bij het terugkomen van in rechte onaantastbaar geworden boetebesluiten.<sup>69</sup> Hij deed dat in een zaak waarin het UWV een boete van € 3.571 niet wilde herzien. Die boete was opgelegd aan een WAO-gerechtigde met niet-aangeboren hersenletsel die zijn inlichtingenplicht jegens het UWV had geschonden. Volgens het UWV waren er geen nova aanwezig en was het ook niet evident onredelijk om de boete te handhaven. De president van de CRvB had de raadsheer A-G in het bijzonder advies gevraagd over de invulling van het criterium 'evident onredelijk' bij een boete opgelegd door een bestuursorgaan die definitief is geworden zonder enige betrokkenheid van een rechter. Volgens de A-G Wattel staat artikel 6 EVRM niet in de weg aan gebruik van het criterium 'evident onredelijk' als toegang tot heroverweging ook bij definitieve boeten, maar dat criterium werkt niet noodzakelijk hetzelfde uit bij een *criminal charge* zoals een boete als bij andere definitieve overheidsbesluiten. De enkele vaststelling dat de boete onmiskenbaar onjuist was, dwingt volgens de A-G al tot heroverweging, zonder dat nog belangen hoeven te

62 CRvB 23 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2460.

63 CRvB 24 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2565, AB 2023/71, m.nt. A.C. Hendriks.

64 EHRM 26 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD004892113 (*Čakarevic t. Kroatië*).

65 CRvB 1 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1521.

66 CRvB 22 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2472; CRvB 29 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2562; CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2210 en CRvB 6 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:922.

67 CRvB 6 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1090.

68 CRvB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2332.

69 Concl. A-G Wattel 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623, RSV 2023/18, m.nt. J.H. Ermers.

worden afgewogen. Gerechvaardigde belangen van derden bij evident onjuiste bestraffing zijn daarbij moeilijk denkbaar, terwijl het rechtszekerheidsbelang van de overheid volgens hem principieel ondergeschikt is aan het belang van de burger om niet onmiskkenbaar ten onrechte of onevenredig bestraft te worden. Voor een volledige uiteenzetting van de overwegingen van de A-G verwijzen wij graag naar de meest recente handhavingskroniek in dit tijdschrift.<sup>70</sup> Mede op basis van deze conclusie heeft de CRvB op 19 juli 2023 uitspraak gedaan.<sup>71</sup> De slotsom luidt dat het boetebesluit en de weigering van het UWV om dat te herzien, evident onredelijk zijn en dat het boetebedrag moet worden verlaagd. De CRvB oordeelt voorts dat een verzoek om terug te komen van een definitief geworden boetebesluit op dezelfde wijze moet worden beoordeeld als een verzoek om terug te komen van een ander besluit, zoals een besluit tot terugvordering. Om de onmiskkenbare onjuistheid van een definitief geworden besluit te kunnen vaststellen, moet een oppervlakkige inhoudelijke beoordeling of een summier onderzoek voldoende zijn. Daarbij kan onder meer een rol spelen dat het bestuursorgaan de onjuistheid van de eerdere besluitvorming uitdrukkelijk heeft erkend. Dat laatste was ook in de gegeven situatie het geval: het UWV had uitdrukkelijk erkend dat het oorspronkelijke boetebesluit onjuist was, omdat de boete te hoog was vastgesteld in verhouding tot de draagkracht. Daarnaast had het UWV erkend dat de gezondheidssituatie en de persoonlijke situatie van betrokkene tot een ander besluit zouden hebben geleid als dit eerder bekend was geweest. De CRvB oordeelt daarom dat het oorspronkelijk boetebesluit onmiskkenbaar onjuist is en de weigering om het te herzien daarmee evident onredelijk. De CRvB stelt de boete zelf lager vast op een bedrag van € 714,21.

### 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.

De uitspraak van de CRvB van 31 maart 2023 ging over de vraag of er een wettelijke grondslag aanwezig was om te veel betaald kindgebonden budget te verrekenen met kinderbijslag.<sup>72</sup> De betrokkene ontving beide toeslagen voor zijn dochter in Marokko. De kindertoeslag en de kinderbijslag zijn elk onderhevig aan een eigen rechtsregime en kennen een apart bevoegd gezag en een afzonderlijke rechtsingang. Belastingdienst/Toeslagen is het bevoegd gezag voor het kindgebonden budget; de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is dat voor kinderbijslag. Omdat de betrokkene een dochter in Marokko heeft, worden deze bedragen samen in één bedrag door de SVB (als 'kassier' voor beide

gezinstoeslagen) aan appellant uitbetaald. Belastingdienst/Toeslagen heeft vastgesteld dat de betrokkene in het verleden meer kindgebonden budget heeft ontvangen dan waarop recht bestond. Dat leidt tot het besluit van de SVB om het te veel betaalde kindgebonden budget te verrekenen met de nog aan de betrokkene uit te keren kinderbijslag. De CRvB stond voor de vraag of daarvoor – conform artikel 4:93 Awb – een wettelijke grondslag aanwezig was. Het antwoord van de CRvB luidt ontkennend: in de Algemene Kinderbijslagwet, de Awir en de Wet op het kindgebonden budget is niet voorzien in een bepaling op grond waarvan verrekening van beide toeslagen mogelijk is. Ook de verwijzing van de SVB naar artikel 6:127 BW treft geen doel. Onder verwijzing naar eerdere rechtspraak oordeelt de CRvB dat daar geen expliciete wettelijke grondslag kan worden gevonden voor de verrekening van deze toeslagen.<sup>73</sup> Verrekening is dus niet mogelijk.

De evenredigheidstoets 'nieuwe stijl' heeft ook zijn weg gevonden naar de verrekeningsbevoegdheid van het bestuursorgaan. De CRvB boog zich in de procedure die leidde tot de uitspraak van 17 januari 2023 over de vraag of B en W van Stein een in een andere procedure aan de betrokkene toegekende proceskosten- en griffierechtenvergoeding mocht verrekenen met drie openstaande vorderingen.<sup>74</sup> Op zich is B en W daartoe – bij wettelijk voorschrift – bevoegd op grond van artikel 60a, vierde lid, van de PW. De vraag die bij de CRvB voorlag, ging vooral over de wijze waarop B en W de evenredigheidstoets had verricht bij het aanwenden van de verrekeningsbevoegdheid en hoe de belangen in dat kader door het bestuursorgaan zijn gewogen. De wijze van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is – zo is de lijn sinds *Harderwijk* – afhankelijk van een veelheid aan factoren, waarbij geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit een rol spelen.<sup>75</sup> De betrokkene had zich op het standpunt gesteld dat B en W deze toets en belangenafweging ten onrechte niet (kenbaar) had verricht. In het verlengde daarvan stelde de betrokkene dat het evenredigheidsbeginsel zich in zijn geval verzette tegen de verrekening van de proceskosten met de drie vorderingen. De CRvB trapt af met de vaststelling dat B en W inderdaad geen kenbare belangenafweging heeft verricht, waardoor een deugdelijke motivering ontbreekt. Daarna pelt de CRvB de verrekeningsbevoegdheid langzaam af, in de eerste plaats door na te gaan of B en W beleid heeft vastgesteld ter invulling van die bevoegdheid.<sup>76</sup> Dat is het geval, maar de beleidsregels dateren van ná het bestreden besluit. Daarom wordt in de tweede plaats onderzocht of daarvoor een vaste gedragslijn van B en W kan worden ontwaard. Ook dat type beleid is onderhevig aan de

70 M.L. Bating, C. de Rond & K. Winterink, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2023/47, par. 1.

71 CRvB 19 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1363.

72 CRvB 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:540.

73 CRvB 22 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3493, *JB* 2014/247, m.nt. L.J.M. Timmermans, *JIN* 2015/46, m.nt. L.J.M. Timmermans en *USZ* 2015/86, m.nt. H.W.M. Nacinovic.

74 CRvB 17 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:85.

75 Zie ook CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2207, *JB* 2022/212, m.nt. R.J.N. Schlössels en *USZ* 2022/337, m.nt. M.J.A.C. Driessen.

76 Art. 3:4 Awb geldt immers ook voor beleidsregels, zie o.a. CRvB 26 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1859, *JB* 2022/166, m.nt. J.H. Keineman en *AB* 2022/326, m.nt. R. Stijnen.

evenredigheidstoets. Van een vaste gedragslijn is sprake, zo erkent ook B en W ter zitting. Dat opent de deur naar de toets van de evenredigheid van het gevoerde beleid zelf. De CRvB is van oordeel dat de vaste gedragslijn niet onredelijk bezwarend is en dat het verrekeningsbesluit niet strijdt met die gedragslijn. Dan resteert de vraag of B en W van toepassing in het concrete geval had moeten afzien, vanwege de onevenredige uitwerking in het specifieke geval van de betrokkene. Dat is niet het geval volgens de CRvB: het aan de toepassing van de vaste gedragslijn verbonden nadelige gevolg voor de betrokkene (de proceskostenvergoeding kan niet worden betaald aan haar rechtshulpverlener<sup>77</sup>) is niet onevenredig in verhouding tot het met de verrekening te dienen doel (invordering van een geldschuld aan de overheid).

Een andere noemenswaardige uitspraak over de verrekeningsbevoegdheid is eveneens afkomstig van de CRvB.<sup>78</sup> De voorliggende casus ging over het gebruik van de verrekeningsbevoegdheid en de bevoegdheid van het UWV om een bedrag rechtstreeks aan B en W van Sittard-Geleen te betalen, nadat eerst een terugvorderingsbesluit is genomen. Alle betrokken partijen stelden zich op een ander standpunt. B en W meende dat er geen bevoegdheid bestaat om terugvorderingsbesluiten te nemen, omdat de betrokkene nooit feitelijk heeft beschikt over de uitkeringen van het UWV. Het UWV stelde dat de door B en W opgegeven bedragen voor het UWV een gegeven zijn. De betrokkene voerde aan dat hem dan geen adequate rechtsbescherming ter beschikking staat om de bedragen die B en W en het UWV onderling verrekenen aan de orde te stellen. De CRvB volgt de betrokkene en overweegt eerst dat uit artikel 60a, tweede lid, van de PW volgt dat de bevoegdheid voor het UWV om een bedrag rechtstreeks aan B en W te betalen, pas ontstaat als sprake is van terugvordering van bijstand bij besluit. Direct na of tegelijkertijd met het nemen van het terugvorderingsbesluit kan B en W aan het UWV verzoeken het bedrag van de terugvordering aan B en W te betalen. De correspondentie tussen het UWV en B en W gaat verder buiten de betrokkene om en is jegens hem niet op rechtsgevolg gericht, waardoor *hiertegen* geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Het UWV moet uitgaan van het door B en W doorgegeven bedrag.<sup>79</sup> De betrokkene kan dan de hoogte van dit bedrag aan de orde stellen bij het door hem ingestelde rechtsmiddel tegen het terugvorderingsbesluit van B en W. Het UWV stelt vervolgens de betrokkene op de hoogte van de verrekening, waartegen eveneens een rechtsmiddel openstaat. De CRvB signaleert dat het systeem van de PW nou eenmaal met zich brengt dat de betrokkene hierdoor genoodzaakt is om zowel tegen B en W te procederen

over de rechtmatigheid van de terugvordering, als tegen het UWV over de wijze van verrekening.

Tot slot signaleren wij de ingewikkelde puzzel die de Afdeling legt in de uitspraak van 26 juli 2023 over een aantal verrekende en kwijtgescholden bedragen van een slachtoffer van de toeslagenaffaire.<sup>80</sup> De vraag lag voor hoe de kwijtschelding van de schulden van de betrokkenen door Belastingdienst/Toeslagen zich verhoudt tot de eerdere verrekening. De rechtbank had eerder vastgesteld dat inmiddels duidelijk is dat de betrokkene door een kwijtscheldingsbeslissing van Belastingdienst/Toeslagen geen enkele terugvordering meer hoeft terug te betalen en dat alle bestaande vorderingen zijn kwijtgescholden. Volgens de rechtbank betekent dit dat een eerdere verrekening van € 6.319 met een nog openstaande terugvordering achteraf gezien ten onrechte was. Volgens de rechtbank had de betrokkene dus nog recht op dit bedrag. De vraag die bij de Afdeling voorlag was of het bedrag van € 6.319 (incl. wettelijke rente) na de kwijtscheldingsbeslissing nog moet worden terugbetaald. Nee, luidt het antwoord. De Belastingdienst/Toeslagen heeft volgens de Afdeling terecht geconcludeerd dat het uiteindelijke recht op toeslag daarmee al eerder aan de betrokkene ten goede is gekomen. Er bestaat geen grondslag om de betrokkene nogmaals dit bedrag uit te betalen, nu er geen wettelijke bepaling is op grond waarvan zij recht zou hebben op het voor een tweede keer betalen van een eerder al uitbetaald bedrag.

### 3.6 *Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding*

#### *Uitstel van betaling en betalingsregelingen*

De betalingsregeling staat in de belangstelling. De mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling door het bestuursorgaan, wordt op dit moment nog ontleend aan de bevoegdheid om uitstel van betaling te verlenen en is niet gecodificeerd in de Awb. Om de bekendheid en het gebruik (verder) te vergroten, wordt met het wetsvoorstel Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voorgesteld om de betalingsregeling expliciet te codificeren. In het eerste lid van artikel 4:94 over uitstel van betaling, wordt toegevoegd “*of een redelijke betalingsregeling met de wederpartij treffen*”. Door te spreken van een “*redelijke betalingsregeling*” gaat de wetgever ervan uit dat deze dus aansluit bij de betalingsmogelijkheden van de betalingsplichtige. Als er een betalingsregeling getroffen wordt, dan kan het bestuursorgaan niet langer verrekenen of de wettelijke rente in rekening brengen. Zou dat wel mogelijk zijn, dan doorkruist dat het aflossingsproces en daarmee de weg naar een schuldenvrij bestaan.

In de vorige editie signaleerden wij dat de Afdeling de mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling betreft bij de beoordeling van de evenredigheid van een terugvorderingsbesluit. Ook in deze kroniekperiode geeft de

77 De CRvB verwijst daarbij naar de uitspraak van 8 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4256, waaruit volgt dat de verrekening tussen het bestuursorgaan en de betrokkene voorgeeft op de betaling aan de rechtshulpverlener.

78 CRvB 1 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2365.

79 Zoals eerder overwogen in CRvB 23 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3463.

80 ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2871, AB 2023/226, m.nt. L.M. Koenraad.

Afdeling in een uitspraak een uitgebreid exposé over de wijze waarop de mogelijkheid van een betalingsregeling meeweegt in de evenredigheidsbeoordeling en de in dat verband te verrichten belangenafweging.<sup>81</sup> De uitspraak ging over de toetsing van wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel. Dat acht de Afdeling bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling niet mogelijk. Niettemin is de uitspraak zeer lezenswaardig, omdat de Afdeling helder op een rij zet wat de (on)mogelijkheden zijn bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en de rol die uitstel van betaling daarbij kan spelen.

#### *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. Betrokkenen en hun gemachtigden weten de weg naar het artikel steeds beter te vinden, zo kan worden afgeleid uit de verschenen rechtspraak.

Een beroep op de bepaling wordt vaak met een korte slot-overweging afgedaan, veelal onder verwijzing naar de mogelijkheid om (eerst) een betalingsregeling te treffen.<sup>82</sup> Vorig jaar werd in deze kroniek al gesignaleerd dat volgens de Afdeling het aanbieden van een betalingsregeling (op grond van art. 4:94 van de Awb) moet worden betrokken bij de belangenafweging die bij het aanwenden van de kwijtscheldingsbevoegdheid (art. 4:94a van de Awb) moet worden gemaakt.<sup>83</sup> Een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant geeft helderheid over wat van een bestuursorgaan mag worden verwacht wanneer een betrokkene een beroep doet op de kwijtscheldingsbepaling.<sup>84</sup> Het gaat dan in het bijzonder over de bewijslevering en de motivering van de beslissing. Een betrokkene had stukken overgelegd om te onderbouwen dat hij niet bij machte was om een eigen bijdrage op grond van de Besluit langdurige zorg te betalen. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) ging op basis van de aangeleverde documenten niet over tot kwijtschelding en stelde zich in de daaropvolgende beroepsprocedure op het standpunt dat de documenten niet voldoende zijn om tot kwijtschelding over te gaan. Het CAK was van oordeel dat de betrokkene per maand € 55 zou overhouden om de eigen bijdrage te voldoen, maar motiveerde dat oordeel niet in het bestreden besluit. Ook was geen berekening beschikbaar in het dossier die inzicht gaf in de totstandkoming van de berekende € 55. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit en draagt het CAK op om opnieuw op het kwijtscheldingsverzoek te beslissen.

Levert een betrokkene daarentegen geen gegevens of documenten aan ter staving van een beroep op de kwijtscheldingsbepaling, dan kan een bestuursorgaan dat verzoek afwijzen.<sup>85</sup> Wel doet een bestuursorgaan er verstandig aan om zelf na te gaan of op basis van reeds bekende informatie aanleiding bestaat om het verzoek te honoreren of (aanvullend) onderzoek te doen naar de aanwezigheid van nadere bewijsmiddelen aan de zijde van de verzoekende betrokkene.

Het betoog dat de afwijzing van het kwijtscheldingsverzoek in strijd is met artikel 1 EP EVRM, werd door de CRvB verworpen.<sup>86</sup> Door de terugvordering staat in rechte vast dat de betrokkenen de aan hen toegekende leenbijstand aan B en W moeten terugbetalen. Daarmee wordt volgens de CRvB geen eigendom ontnomen, zodat van een inbreuk op de hierboven genoemde verdragsbepaling geen sprake is.

#### 3.7 *Verzuim en wettelijke rente*

Afdeling 4.2.2 Awb geeft de bestuursrechtelijke regels over 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, BW.

De CRvB benadrukt in een uitspraak van 8 februari 2023 nog eens het karakter van wettelijke rente.<sup>87</sup> De zaak draaide om een door het UWV geschorste WIA-uitkering. Die schorsing bleek onterecht te zijn, waardoor de betrokkene alsnog recht had op betaling van een uitkeringsbedrag. In de procedure wordt door de betrokkene ook schadevergoeding gevorderd in verband met de onrechtmatigheid van het besluit. De CRvB gaat mee in het verzoek om schadevergoeding, maar enkel voor zover de schade ziet op de wettelijke rente ontstaan door de vertraging in de voldoening van een geldsom. Daarbij memoreert de CRvB dat artikel 6:119, eerste lid, BW bepaalt dat schadevergoeding, verschuldigd wegens vertraging in de voldoening van een geldsom, bestaat in de wettelijke rente van die som over de tijd dat de schuldenaar met de voldoening daarvan in verzuim is geweest. De strekking van deze bepaling brengt mee dat de daarin aangewezen gefixeerde hoogte van de schade niet opzij kan worden gezet op de grond dat de betrokkene meer schade heeft geleden door het onrechtmatige besluit dan overeenkomt met de wettelijke rente.<sup>88</sup> Dat brengt de CRvB tot de conclusie dat met de vergoeding van de wettelijke rente alle schade van betrokkene, die is ontstaan door de vertraging van de betaling van de uitkering, wordt geacht te zijn voldaan. Voor een vergoeding van meer of andere schade ziet de CRvB geen aanleiding.

Een vergelijkbaar oordeel is te lezen in de uitspraak van de CRvB van 25 mei 2023.<sup>89</sup> Ook hier is de slotsom dat de

81 ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, *JB* 2023/86, m.nt. R.J.N. Schlössels, *AB* 2023/128, m.nt. M.R. van Zanten, *JIN* 2023/111, m.nt. R.J.N. Schlössels en *NTR* 2023/337, m.nt. M.T.M. Hennevelt.

82 Cbb 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:89, r.o. 11 en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3143.

83 J. Kennis, S.O. Visch & J.P. Heinrich, 'Kroniek subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', *NTB* 2021/313, par. 3.6 en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3143.

84 Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juli 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4714.

85 Rb. Midden-Nederland 15 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5389.

86 CRvB 27 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:362.

87 CRvB 8 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:250.

88 De CRvB verwijst naar de recente uitspraak van 24 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:789.

89 CRvB 23 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:982.

wettelijke rente door het bestuursorgaan vergoed moet worden. Een andere vraag die in dat verband ter beantwoording voorlag, was tegen welk percentage de wettelijke rente vergoed diende te worden. Betrokkene had zich op het standpunt gesteld dat het percentage voor de vaststelling van de wettelijke rente hoger was, namelijk 8%, en niet 2%. De CRvB stelt vast dat de relatie tussen de betrokkene en de SVB geldt als een niet-handelsrelatie, waarop het percentage van 2% van toepassing is. Onder de streep baat de hele discussie over de wettelijke rente de betrokkene in het geheel niet. Het bedrag aan wettelijke rente is namelijk minder dan € 10. Op grond van artikel 4:98, tweede lid, van de Awb komt een dergelijk laag bedrag niet voor uitbetaling in aanmerking.

De vraag over de ingangsdatum van de wettelijke rente hield partijen verdeeld in een procedure bij de CRvB.<sup>90</sup> In zeven heldere rechtsoverwegingen neemt de CRvB het wettelijke systeem rondom artikel 4:102 Awb door. Uit de tekst van en toelichting bij het vierde lid van dat artikel vloeit voort dat een verplichting bestaat tot het vergoeden van wettelijke rente indien besloten wordt tot wijziging of intrekking van een beschikking tot betaling met terugwerkende kracht. Het UWV had besloten de WAO-uitkering van de betrokkene per 31 januari 1996 in te trekken en per die datum dus niet verder uit te betalen. Bij besluit van 15 januari 2020 had het UWV alsnog een uitkering toegekend vanaf 31 januari 1996. Voor de toepassing van artikel 4:102 van de Awb moet dat laatste besluit volgens de CRvB worden gezien als een besluit waarbij een betalingsverplichting is ontstaan als gevolg van een wijziging van een beschikking. Deze verplichting heeft betrekking op het gehele tijdvak tussen de weigering te betalen en de nabetaling van het – achteraf bezien – sinds 1996 verschuldigde bedrag. Het standpunt van het UWV dat het oorspronkelijke intrekkingbesluit geen beschikking tot betaling is in de zin van artikel 4:102, vierde lid, van de Awb geeft volgens de CRvB een te beperkte uitleg aan die bepaling.

Bij een beroep op verzuim (zoals bedoeld in art. 4:97 Awb) is alertheid geboden, zo volgt uit de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden in een belastingzaak. Die ging primair over de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over de strijd van de box 3-heffing met het EVRM.<sup>91</sup> Voor deze kroniek is vermeldenswaardig dat de regels over verzuim uit (afdeling 4.4.2 van) de Awb, op grond van artikel 4:103 Awb niet gelden als in een bijzondere wet een andere regeling omtrent verzuim is getroffen. Dat was ook in de procedure bij het hof aan de orde: in hoofdstuk VA van de AWR is een andere regeling omtrent verzuim en de gevolgen daarvan opgenomen, waardoor de Awb-regeling niet van toepassing is.

### 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.<sup>92</sup>

Een signaleringswaardige annotatie is die van Grauss onder het fiscale arrest van de Hoge Raad van 16 december 2022.<sup>93</sup> Het arrest gaat over het recht op immateriële schadevergoeding voor de periode waarin een rechtspersoon civielrechtelijk niet heeft bestaan. In de annotatie (met name in punt 5-7) bespreekt Grauss de verjaring van de belastingschuld, die exclusief wordt geregeld door artikel 4:104 Awb en artikel 27 Invorderingswet 1990. Deze verjaringsregelingen zet hij af tegen de regels over en de gevolgen van verjaring op grond van boek 2, boek 3 en boek 6 BW. Voor fiscalisten en *cross border*-juristen een lezenswaardige uiteenzetting over de verschillende verjaringsregimes.

#### *Aanvang van de verjaringstermijn*

Een verschrijving van het bestuursorgaan in een lastbesluit kan leiden tot verwarring, zowel over de datum waarop de overtreding moet zijn beëindigd als over wanneer de verjaring van dat besluit aanvangt. B en W van Soest had zich verschreven door in het lastbesluit het verkeerde jaartal op te nemen (2020 in plaats van 2019). B en W had die fout evenwel zelf opgemerkt en hersteld en bovendien de betrokkene aangemaand. Reeds omdat B en W die aanmaning heeft verstuurd is in ieder geval binnen een jaar na afloop van de begunstigingstermijn en de verbeuring van de dwangsommen een stuitingshandeling verricht. Het beroep op verjaring slaagt dus niet, aldus de Afdeling.<sup>94</sup>

#### *Verlenging en stuiting van de verjaringstermijn*

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. Die handelingen volgen limitatief uit de wet. Bij de Afdeling stelde een betrokkene zich op het standpunt dat hij onvoldoende financiële draagkracht – een Wajong-uitkering en geen vermogen – heeft voor het betalen van de verbeurde dwangsommen.<sup>95</sup> B en W heeft zich – verrassend genoeg – op het standpunt gesteld dat de betrokkene geen procesbelang meer heeft bij het hoger beroep tegen de invorderingsbeschikking omdat deze bevoegdheid is verjaard. Van een stuitingshandeling was volgens B en W geen sprake, nu de aanmaning niet was verstuurd naar het juiste adres waar de betrokkene op dat moment woonachtig was volgens de Basisregistratie Personen. De Afdeling volgt B en W in het betoog dat haar eigen bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen is verjaard. De door

90 CRvB 3 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2354.

91 Hof Arnhem-Leeuwarden 18 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:349, NTFR 2023/186, m.nt. R.S. Bekker.

92 Art. 4:104, eerste lid, van de Awb.

93 HR 16 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1876, FED 2023/28, m.nt. G.C.D. Grauss. Zie ook: BNB 2023/31, m.nt. F.J.P.M. Haas en NTFR 2023/43, m.nt. R. Marchal.

94 ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3627.

95 ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1177.

de betrokkene verbeurde dwangsommen kunnen door de verjaring van de bevoegdheid daartoe niet meer worden ingevorderd, waardoor de gronden gericht tegen de invorderingsbeschikking geen bespreking door de Afdeling meer behoeven.

### 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 artikel 8:4, eerste lid, onder b, van de Awb is bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een aanmaning.<sup>96</sup>

B en W van Rotterdam had aan een betrokkene een boete opgelegd en deze aangemaand om de boete ook daadwerkelijk te voldoen. Tegen beide besluiten was door de betrokkene bezwaar gemaakt. De procedure bij de CRvB draaide om de vraag of B en W het bezwaar tegen de aanmaning terecht niet-ontvankelijk had verklaard.<sup>97</sup> Het antwoord van de CRvB was bevestigend. Niet tegen de aanmaning, maar tegen de (daaropvolgende) invorderingsmaatregelen kan een rechtsmiddel worden aangewend. B en W heeft het bezwaar dus terecht niet-ontvankelijk verklaard.

#### *Invordering bij dwangbevel/executie*

Een arrest van de civiele kamer van de Hoge Raad geeft een interessante uiteenzetting over een tal van onderwerpen die aan deze kroniek raken.<sup>98</sup> Het gaat onder meer om het (fiscale) legaliteitsbeginsel uit artikel 104 Gw, dat strekt ter bescherming van de burger. De kern van het arrest van de Hoge Raad is de vraag of de Staat c.s. door middel van een privaatrechtelijke vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad ter zake van misgelopen belastinginkomsten, bedragen van een derde zouden kunnen innen die de Belastingdienst met toepassing van de publiekrechtelijke regels die de grondslag voor de heffing vormen, niet zou kunnen innen. Dat acht de Hoge Raad in strijd met het genoemde legaliteitsbeginsel. Voor een bespreking van de civiele en fiscale aspecten van het arrest verwijzen wij graag naar de vele annotaties die bij het arrest zijn geschreven. Vermeldenswaardig voor deze kroniek is vooral de uiteenzetting die A-G Snijders geeft over het verschil tussen invordering en heffing en de rol die artikel 4:124 Awb daarin vervult.<sup>99</sup> Uit dat artikel volgt dat een bestuursorgaan ten aanzien van de invordering (naast die uit

afdeling 4.4 Awb) ook over de bevoegdheden beschikt die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft.<sup>100</sup>

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

97 CRvB 11 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:697.

98 HR 4 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1579, AB 2022/369, m.nt. G.A. van der Veen, JB 2023/2, m.nt. L.J.M. Timmermans, NJ 2023/5, m.nt. J.W. Zwemmer, BNB 2023/11, m.nt. J.J. Vetter, JOR 2023/57, m.nt. Y.E.J. Geradts, NTFR 2022/3681, m.nt. R.B.H. Beune en OR 2023/7, m.nt. E.C.G. Okhuizen e.a.

99 HR 4 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:102 (concl. A-G G. Snijders, NTFR 2022/1321, m.nt. R.B.H. Beune, r.o. 3.4-3.9).

100 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 68-69.