

Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden

NTB 2024/428

1. Subsidies (Titel 4.2 Awb)
 - 1.1 Algemeen
 - 1.2 Subsidiebeprij (art. 4:21 Awb)
 - 1.3 Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag (art. 4:23 Awb)*
 - 1.4 Exceptieve toetsing van subsidieregelingen
 - 1.5 Subsidieverlening
 - 1.6 Subsidievaststelling
 - 1.7 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties
2. Bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb)
 - 2.1 Algemeen
 - 2.2 Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan
 - 2.3 (Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop
 - 2.4 Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten
 - 2.5 Verrekening
 - 2.6 Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding
 - 2.7 Verzuim en wettelijke rente
 - 2.8 Verjaring en stuiting
 - 2.9 Invordering en incasso

***In de met een (*) gemerkte subparagraaf hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze komt in de kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van november 2023 tot en met oktober 2024.**

1. Subsidies (Titel 4.2 Awb)

1.1 Algemeen

De netwerksubsidie is aan een opmars bezig in 'subsidieland'. Niet alleen nationale subsidies worden steeds vaker aan samenwerkingsverbanden verstrekt, hetzelfde geldt voor Europese subsidies. Jongkind en Van den Brink gaan in hun artikel in op de netwerksubsidies die met EU-geld worden gefinancierd, meer in het bijzonder de netwerksubsidies die hun grondslag vinden in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: GLB).² In hun bijdrage stellen zij vast dat de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden kansen biedt, maar dat zich daarbij ook (potentiële) knelpunten kunnen voordoen, zoals penvoerdersperikelen, het gebrek aan voldoende transparante besluitvorming en de beperkte toegang van netwerkpartners

tot de bestuursrechter.³ De auteurs concluderen dat het EU-recht voor dit soort knelpunten geen oplossing biedt, maar dat het wel als inspiratiebron kan dienen voor het opnemen van algemene regels voor de netwerksubsidie in de subsidietitel van de Awb.

Op 18 juni 2024 promoveerde Esmée Driessen op haar proefschrift *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*.⁴ Het onderzoek is opgebouwd rond een zestal knelpunten die initiatiefnemers en overheden ervaren bij de ondersteuning van burgerinitiatieven. Een van deze knelpunten is de publieke financiering. De snelle en soepele financiering van burgerinitiatieven blijkt binnen zowel het aanbestedings- als het subsidierecht geen eenvoudige opgave. Driessen stelt vast dat dit met name verband houdt met de eisen die worden gesteld om voor financiering in aanmerking te komen en de beperkte mogelijkheden om maatschappelijke meerwaarde in tenderprocedures meetbaar te kunnen maken. Voor deze en de overige knelpunten komt Driessen met een aantal oplossingsrichtingen. Driessen concludeert dat een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb kan bijdragen aan het verminderen van de door burgerinitiatieven ervaren (juridische) knelpunten, maar de grootste vooruitgang kan worden geboekt wanneer de overheid haar eigen praktijken, processen en kaders aanpast.

1.2 Subsidiebeprij (art. 4:21 Awb)

Dat de afgrenzing tussen een commerciële transactie en een subsidie in de praktijk soms moeilijk is, illustreert de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 augustus 2024.⁵ De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport had op grond van een zogenoemde *open house*-regeling afspraken gemaakt met een leverancier van een digitale persoonlijke gezondheidsomgeving (hierna: PGO) over de vergoeding van (additionele) kosten. Deze afspraken waren neergelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Een door de leverancier ingediende factuur werd middels een e-mail door de minister afgewezen omdat deze niet voldeed aan de gemaakte afspraken. Het tegen die e-mail ingediende bezwaar van de leverancier was door de minister niet-ontvankelijk verklaard, nu volgens de minister geen sprake was van een besluit. De rechtbank is echter van oordeel dat het gegeven dat de activiteiten niet nauwkeurig zijn omschreven en de minister geen of weinig zeggenschap over de invulling van de PGO heeft, een indicatie vormt dat er sprake is van een subsidie. Ook de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs is in dit geval

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

2 D.K. Jongkind & J.E. van den Brink, 'Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)', NTB 2024/94.

3 Zie in dit verband ook de annotatie van J.E. van den Brink & Y. Habicht bij ABRVS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:848, AB 2024/47.

4 E. Driessen, *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*, Den Haag: Boom juridisch 2024.

5 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5831.

een indicatie dat sprake is van een subsidie, omdat de financiële vergoeding onvoldoende kostendekkend was. De open house-regeling is inmiddels omgezet in een niet-openbare Europese aanbestedingsprocedure. Hieruit leidt de rechtbank af dat de minister de open house-regeling heeft opengesteld om zoveel mogelijk aanbieders de mogelijkheid te geven mee te doen aan de (uiteindelijke) aanbesteding. Hoewel het bevorderen van concurrentie op zichzelf niet per se duidt op subsidieverlening, is de rechtbank van oordeel dat dit oogmerk wel een publiek doel had, namelijk het laten ontwikkelen van meerdere goede PGO's voor de burger. Alles afwegend merkt de rechtbank de aanspraken die voortvloeien uit de open house-regeling aan als een subsidie en de e-mail als een weigering daarvan. Omdat de vergoeding (slechts) op de dienstverleningsovereenkomst was gebaseerd, moet de minister volgens de rechtbank alsnog met terugwerkende kracht voorzien in een wettelijk voorschrift.

1.4 *Exceptieve toetsing van subsidieregelingen*

Wij signaleren dat de vraag of subsidieregels in strijd zijn met hogere regelgeving en rechtsbeginselen, met name het evenredigheidsbeginsel, steeds vaker aan bestuursrechters wordt voorgelegd.⁶ Onze (eerste) afdrank op basis van de rechtspraak die wij hebben opgenomen in de afgelopen kronieken, is dat de toepassing van exceptieve toetsing in de praktijk desondanks in beperkte mate tot een onverbindend verklaren of buiten toepassing laten van de betreffende subsidieregels leidt. De rechtspraak in deze kroniekperiode onderschrijft dat beeld.

In deze kroniek mag de inmiddels veelbesproken grote kameruitspraak van het CbB van 26 maart 2024 over de toetsing van het evenredigheidsbeginsel bij besluiten die berusten op een gebonden bevoegdheid neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift (niet zijnde een wet in formele zin) niet ontbreken.⁷ Dit soort gebonden bevoegdheden komen we immers vaak tegen in subsidieregelingen. Concreet ging het in deze breed opgezette uitspraak over de vraag of besluiten waarmee de aanvragen van een onderneming voor een subsidie op grond van de Tegemoetkoming Vaste Lasten (hierna: TVL) werden afgewezen op de grond dat niet aan de dwingend geformuleerde subsidievereisten voor het minimale omzetverlies werd voldaan, vanwege strijd met (o.m.) het evenredigheidsbeginsel vernietigd konden worden. Met de uitspraak bevestigt het CbB dat de zogenoemde contra legem-toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij dwingend geformuleerde lagere regelgeving mogelijk is. Het CbB benadrukt dat de *Harderwijkse* drietrapstoets⁸ ook geldt bij de exceptieve toetsing als het gaat om gebonden bevoegdheden in dergelijke regelgeving. Uit de uitspraak valt volgens ons af te leiden dat exceptieve

toetsing mogelijk eerder voor de hand ligt bij (subsidie)besluiten die zijn gebaseerd op een gebonden bevoegdheid dan op een discretionaire bevoegdheid. Daarbij kent de bestuursrechter betekenis toe aan afwegingen die de regelgever heeft gemaakt en aan het doel en de systematiek van de subsidieregeling, hetgeen landt in een beoordeling van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de regeling. Daarnaast beoordeelt de rechter, bij de derde stap (evenredigheid in strikte zin), of bij de toepassing van de regeling bij het nemen van het besluit sprake was van bijzondere omstandigheden die ertoe noopten om ten gunste van de belanghebbende af te wijken van de uitgangspunten van de betrokken regeling. Het door het CbB uiteengezette toetsingskader kan de aanvrager van de TVL-subsidie uiteindelijk niet baten: zijn beroepen worden ongegrond verklaard.⁹

In een zaak tussen hotelketen Van der Valk en de Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft het CbB geoordeeld dat het onverbindend verklaren van de dwingende afwijzingsgronden in de TVL niet tot het door Van der Valk gewenste resultaat kan leiden.¹⁰ Het in de TVL gemaakte onderscheid tussen mkb-ondernemingen en grote ondernemingen wordt daardoor namelijk niet weggenomen. Van der Valk had betoogd dat het artikel waarin de (toepassings)voorwaarde staat dat sprake moet zijn van een mkb-onderneming, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Dat de regelgever er in de eerste subsidieperiode van de TVL voor heeft gekozen om aanvankelijk alleen mkb-ondernemingen te steunen, betekent volgens het CbB nog niet dat de gevolgen van het niet in aanmerking komen voor een subsidie in die periode voor grote ondernemingen onevenredig zijn. Naar het oordeel van het CbB is door Van der Valk onvoldoende onderbouwd dat in zijn algemeenheid sprake is van onevenredige gevolgen voor grote ondernemingen. Het CbB ziet daarom geen reden om de TVL onverbindend te verklaren wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. Een exceptieve toets van de TVL aan het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel slaagt voor Van der Valk evenmin.¹¹

In de vorige kroniekperiode maakten wij melding van uitspraken van het CbB waarin dwingendrechtelijke subsidievereisten over de berekening van het omzetverlies in de TVL buiten toepassing werden gelaten, omdat met een bepaalde groep startende ondernemers onvoldoende rekening was gehouden.¹² In navolging daarvan heeft de CRvB – onder verwijzing naar die CbB-uitspraken – geoordeeld dat in de NOW-3 subsidieregeling ten onrechte een voorziening ontbreekt voor ondernemers die na 2 februari 2020 zijn gestart.¹³ In zijn uitspraak van 27 juni 2024 overweegt de CRvB

6 Zie hierover uitgebreid de in deze kroniekperiode verschenen annotaties van J.E. van den Brink & V.A. van Waarde in AB 2024/67 en AB 2024/68 bij eerder in de kroniek besproken uitspraken.

7 CbB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, AB 2024/164, m.nt. M. van Zanten, JB 2024/73, m.nt. R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers.

8 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

9 In dezelfde zin CbB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:191 en CbB 4 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:376. Zie ook CbB 22 oktober 2024, ECLI:NL:CBB:2024:725.

10 CbB 14 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:620, JB 2024/12 en NJB 2023/2772.

11 Zie in dezelfde zin CbB 19 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:723.

12 CbB 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:618 en CbB 21 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:153, AB 2024/67, m.nt. J.E. van den Brink.

13 CRvB 27 juni 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1192, JB 2024/155.

dat waar aanvankelijk vooral het belang van de uitvoerbaarheid en de snelheid van uitbetaling van de NOW-subsidie vooropstond, hetgeen door de CRvB in eerdere uitspraken zeer zwaarwegend is geacht, de belangen van startende ondernemers die niet voor subsidie in aanmerking komen in de loop van de tijd steeds zwaarder zijn gaan wegen. De regelgever heeft daarmee bij het opstellen van de NOW-3 onvoldoende rekening gehouden, zo oordeelt de CRvB.

1.5 *Subsidieverlening*

Weigering te laat ingediende aanvraag

Artikel 4:29 van de Awb schrijft voor dat, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, voorafgaand aan een subsidievaststelling een beschikking omtrent subsidieverlening kan worden gegeven indien een aanvraag daartoe is ingediend voor de afloop van de activiteit of het tijdvak waarvoor de subsidie wordt gevraagd. In een zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de CRvB van 16 mei 2024 had de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een te laat ingediende NOW-aanvraag afgewezen.¹⁴ De aanvraag om subsidieverlening was in dit geval namelijk niet alleen buiten het in de NOW bepaalde tijdvak gedaan, maar ook ver na de periode waarop de subsidie zag. In die zaak heeft de CRvB geoordeeld dat artikel 4:29 van de Awb daarom in de weg staat aan het (alsnog) in behandeling nemen van de aanvraag en het eventueel verlenen van subsidie. Het zinsdeel na de komma van artikel 4:29 van de Awb (“indien een aanvraag daartoe is ingediend voor de afloop van de activiteit of het tijdvak waarvoor de subsidie wordt gevraagd”) is dwingendrechtelijk van aard. Opmerking verdient dat artikel 4:29 van de Awb een bepaling in een formele wet is. Het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet staat daarom bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling in de weg aan toetsing van artikel 4:29 van de Awb aan het evenredigheidsbeginsel. Dat is slechts anders als sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, waardoor aanleiding kan bestaan om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Van dergelijke bijzondere omstandigheden is naar het oordeel van de CRvB bij toepassing van de NOW geen sprake.

In een uitspraak van 20 maart 2024 heeft de Afdeling een weigering van een aanvraag van een zorgaanbieder door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in strijd bevonden met het evenredigheidsbeginsel.¹⁵ De minister had de op grond van de Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 aangevraagde subsidie geweigerd omdat de aanvraag te laat was ingediend en daarom geen aanleiding bestond om de in de regeling opgenomen hardheidsclausule

toe te passen. In dat verband overweegt de Afdeling dat de minister een zekere vrijheid heeft om te beoordelen of de aangevoerde omstandigheden het toepassen van de hardheidsclausule vereisen. Die hardheidsclausule wordt door de minister beperkt uitgelegd: deze wordt alleen toegepast als een aanvraag niet-tijdig kon worden ingediend door overmacht. Het staat de minister echter niet vrij om een buiten de termijn ingediende aanvraag, waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de hardheidsclausule, altijd al om die reden af te wijzen. Dat kan onder bepaalde omstandigheden in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling is van oordeel dat het afwijzingsbesluit onevenwichtig is. In dit geval moet aan het financiële belang van de zorgaanbieder een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan het algemene belang dat de minister dient. Daarbij is van betekenis dat een toegekende subsidie niet ten goede komt aan de zorgaanbieder zelf, maar aan de bij hem werkzame zorgprofessionals. Het algemene doel van de subsidieregeling, te weten het door middel van een bonus uitspreken van waardering voor zorgprofessionals die tijdens de coronapandemie een uitzonderlijke prestatie hebben geleverd, staat daarom volgens de Afdeling niet in de weg aan het toekennen van de gevraagde subsidie. Daar komt bij dat de zorgaanbieder heeft gehandeld in het belang van de minister door zorgvuldig uit te zoeken welke medewerkers en derden in aanmerking zouden komen voor een bonus, in plaats van direct voor alle medewerkers en derden bonussen aan te vragen. Ook weegt mee dat de regeling geen subsidieplafond kent. Opvallend is de wijze waarop de Afdeling het geschil afdoet, door zelf in de zaak te voorzien. Als evenredige uitkomst van deze zaak draagt zij aan dat de minister alsnog 50% van het aangevraagde subsidiebedrag dient toe te kennen. Het toekennen van de volledige aangevraagde subsidie zou in dit geval niet evenwichtig zijn, omdat de minister zich op het standpunt mocht stellen dat de zorgaanbieder niet in een situatie van overmacht verkeerde en haar een zeker verwijt kan worden gemaakt voor het te laat indienen van de aanvraag.

Rechtszekerheidsbeginsel

Bij het CBB zijn meerdere gevallen bekend waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat in verschillende TVL-periodes verschillend heeft geoordeeld over de aanvragen om een TVL-subsidie van dezelfde onderneming, terwijl de relevante vereisten voor die periode niet van elkaar verschilden en de omstandigheden van de onderneming aan elkaar gelijk waren. Dit heeft ertoe geleid dat meerdere ondernemingen die niet aan de vereisten van de TVL voldeden, in een of meer subsidieperiodes wel een TVL-subsidie hebben gekregen, maar in een of meer andere subsidieperiodes niet. Deze handelwijze kan volgens het CBB in bijzondere gevallen een schending van het rechtszekerheidsbeginsel opleveren. Dit kan als uitwerking hebben dat de minister een subsidie moet verlenen, zelfs als de onderneming daarvoor ingevolge de TVL niet in aanmerking komt. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet de minister de TVL namelijk consequent toepassen en moet het voor een onderneming duidelijk zijn wat er van

14 CRvB 16 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1004, AB 2024/195, m.nt. L.J.A. Damen. Vgl. t.a.v. te laat ingediende TVL-aanvragen: CBB 13 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:84, AB 2024/197, m.nt. L.J.A. Damen; CBB 12 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:164, AB 2024/198, m.nt. L.J.A. Damen en CBB 19 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:201, AB 2024/199, m.nt. L.J.A. Damen.

15 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1153, AB 2024/281, m.nt. E.M.J. Hardy.

haar wordt verlangd om aanspraak te kunnen maken op een TVL-subsidie. Het CbB heeft daarom aanleiding gezien om in een overzichtsuitspraak van 21 mei 2024 op hoofdlijnen uiteen te zetten welke omstandigheden van belang kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag of het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel om geen TVL-subsidie te verlenen, terwijl bij een juiste toepassing van de TVL geen aanspraak zou bestaan op een subsidie.¹⁶ Het gaat hierbij om een (bijkomende) rechtstreekse toetsing van het TVL-besluit aan het rechtszekerheidsbeginsel. Als omstandigheden die van belang kunnen zijn, onderscheidt het CbB achtereenvolgens: (1) het aantal keren dat de minister van de TVL is afgeweken; (2) de diepgang van de beoordeling door de minister; en (3) de mate waarin afstemming of overleg met de minister heeft plaatsgevonden. Uit de uitspraak van het CbB van 16 juli 2024 maken wij ten slotte op dat ook het tot drie keer toe wijzigen van de grondslag van de afwijzing van een TVL-aanvraag tot schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan leiden.¹⁷

Tenderprocedures

In de rechtspraak over tendersubsidies is er onverminderd veel aandacht voor de werkwijze en samenstelling van adviescommissies die bestuursorganen adviseren over de (rangorde van) aanvragen. In een eerdere kroniek¹⁸ hebben wij in dit verband de zogenaamde *Digeketen*-uitspraak besproken. In deze zaak heeft de Afdeling tot uitdrukking gebracht dat ter voorkoming van de schijn van vooringenomenheid is vereist dat de aanvrager op een of andere manier zelf moet kunnen controleren of beïnvloeding van de besluitvorming door persoonlijke belangen (mogelijk) aan de orde is bij leden van de adviescommissie. Omdat de namen van de leden van de adviescommissie door het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant niet bekend waren gemaakt, kon aanvrager Digeketen niet zelf controleren of bij een bepaald lid sprake was van (schijn van) belangenverstremgeling. De Afdeling heeft geoordeeld dat er in zo'n geval extra waarborgen nodig zijn om een zorgvuldige adviesprocedure te garanderen. Hierbij kan volgens de Afdeling bijvoorbeeld worden gedacht aan bekendmaking van de namen van alle leden uit de flexibele schil van (mogelijke) adviseurs. Naar aanleiding van de eerdere uitspraak heeft het college een lijst met namen van de vaste leden van de adviescommissie en de leden van de flexibele schil openbaar gemaakt en een ad hoc ingestelde adviescommissie de subsidieaanvraag opnieuw laten beoordelen. In haar uitspraak van 5 juni 2024 bevestigt de Afdeling dat het college door deze openbaarmaking heeft voorzien in een extra waarborg om (schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen.¹⁹ De nieuwe beoordeling door

de ad hoc-adviescommissie heeft Digeketen niet kunnen baten, want haar aanvraag is (opnieuw) niet in de rangorde terechtgekomen. Digeketen stelde dat zij zonder de stukken van de andere aanvragen niet kon nagaan of de aan haar aanvraag toegekende puntentelling juist was. Per aanvraag was door de adviescommissie beoordeeld of de desbetreffende aanvraag de vereiste minimumscore op de verdeelcriteria scoort om voor rangschikking in aanmerking te komen. Dit betekent volgens de Afdeling dat de beoordeling en rangschikking van andere aanvragen geen invloed hebben gehad op de afwijzing van de aanvraag van Digeketen en dat de afwijzing van de aanvraag van Digeketen niet op de stukken van de andere aanvragen steunt. Deze stukken zijn in dit geval dus geen op deze zaak betrekking hebbende stukken, zo concludeert de Afdeling. Dat is voor de (tender)subsidiepraktijk een welkome constatering.

Over de processuele openbaarheid van tendersubsidies gaat ook de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2024 in het geschil tussen het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant en de Stichting Lustwarande.²⁰ Ook in deze zaak, over de verdeling van een kunstsubsidie, heeft het college zich laten bijstaan door een adviescommissie. Het advies van de adviescommissie betreft blijkens de uitspraak een collegiaal tot stand gekomen advies waarin de adviseurs tot een gezamenlijk gemotiveerde (consensus-) score zijn komen. In hoger beroep ligt de vraag voor of het advies ook inzicht moet geven in de puntentelling van door de individuele leden van de commissie gegeven punten. De Afdeling stelt in dat verband voorop dat de aanvrager in voldoende mate inzicht moet worden verschaft in de gedachtegang die aan het gevolgde advies ten grondslag ligt. In het onderhavige geval is het niet noodzakelijk dat bekend is welke puntenscore een individueel lid van de adviescommissie aan een aanvraag heeft toegekend. Leden van de adviescommissie hebben voorafgaand aan de vergaderingen van de commissie scoreformulieren ingevuld. Deze formulieren geven slechts voorlopige individuele oordelen weer, die tijdens de vergaderingen van de commissie nog kunnen wijzigen en die niet ten grondslag liggen aan het subsidiebesluit. Het uiteindelijke advies van de commissie is dus niet een optelsom of een gemiddelde van individuele scores. De motiveringsplicht van het college strekt in dit geval daarom niet zover dat ook inzicht had moeten worden gegeven in de individuele scoreformulieren. Dit soort individuele scoreformulieren hoeft het college niet als op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen.²¹

Het is vaste rechtspraak dat (de schijn van een) belangenverstremgeling ook aan de orde is als de uitkomst van de beoordeling van de andere aanvragen in een tendersubsidieronde een gunstig of bevorderend effect kan hebben op de aanvraag waarbij voor een of meerdere leden van de

16 CbB 21 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:341, *NJB* 2024/1258. Zie ook CbB 21 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:347; CbB 18 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:415 en CbB 18 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:416.

17 CbB 16 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:468.

18 J. Kennis & S.O. Visch, 'Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', *NTB* 2023/385, par. 2.5.

19 ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2328, *AB* 2024/319, m.nt. E.M.J. Hardy.

20 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:727, *AB* 2024/168, m.nt. E.M.J. Hardy.

21 Zie in dezelfde zin Rb. Limburg 13 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7290, r.o. 14.1.

adviescommissie een persoonlijk belang bestaat. Voor het wegnemen van (de schijn van) belangenverstremgeling bij leden van een adviescommissie is onvoldoende dat zij zich verschonon bij de advisering over concurrerende aanvragen binnen dezelfde tender en/of dezelfde ronde waarbij zijzelf direct betrokken zijn.²² Uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 mei 2024 blijkt dat bij tendersubsidies waarbij wordt gewerkt met verschillende categorieën aanvragers en daarop gebaseerde subsidie(deel)plafonds voor bestuursorganen extra waakzaamheid is geboden.²³ In deze zaak, die ging over de verdeling van subsidie op grond van de subsidieverordening Joodse Erfpachttegoeden, heeft de rechtbank vastgesteld dat twee leden van de adviescommissie betrokkenheid hebben gehad bij een aanvrager. Deze leden waren niet betrokken geweest bij de beoordeling van deze aanvrager of bij de andere aanvragen binnen de categorie waartoe de aanvrager behoorde. Gebleken is echter dat het deelplafond voor sommige aanvraagcategorieën onbenut is gebleven en dat het budget voor andere categorieën ontoereikend was om alle subsidiabele aanvragen in te willigen. In die gevallen is het budget op grond van de subsidieverordening overgeheveld naar categorieën waar niet alle subsidiabele aanvragen konden worden ingewilligd. De in deze procedure gehanteerde (tender)systematiek waarbij overheveling naar andere categorieën mogelijk is, leidt ertoe dat een lid van de commissie dat daarbij belang heeft, door middel van zijn negatieve beoordeling van de beoordelingscriteria kan bevorderen dat minder aanvragen voldoen aan de criteria. Het gevolg hiervan is dat er een kleiner beslag wordt gelegd op het beschikbare subsidiebudget en daarmee de kans op subsidie voor positief beoordeelde aanvragers toeneemt, ook in de andere aanvraagcategorieën. Dit maakt naar het oordeel van de rechtbank dat de aanvragen in de verschillende aanvraagcategorieën als concurrerende aanvragen kunnen worden aangemerkt. Aldus hebben de commissieleden zich – in strijd met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb en de voornoemde vaste rechtspraak – ten onrechte niet onthouden van stemming over de (concurrerende) aanvragen in andere aanvraagcategorieën.

1.6 Subsidievaststelling

In de uitspraak van 25 juni 2024 heeft het CBB zich gebogen over de vraag of de Minister voor Klimaat en Energie een voor de realisatie van een geothermie-installatie verleende subsidie aan de Technische Universiteit Delft terecht op nihil heeft vastgesteld.²⁴ Het CBB stelt voorop dat de minister bevoegd was om de subsidie lager vast te stellen op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awb, aangezien de installatie niet was gerealiseerd. Het CBB merkt op dat het er niet om gaat of de in de vaststellingsaanvraag gedeclareerde activiteiten zijn verricht, maar of die activiteiten verband houden met de uitvoering van het project waarvoor de subsidie is toegekend. De kosten van de activiteiten die

op zichzelf wel zijn uitgevoerd maar niet tot de uitvoering van het subsidiabele project hebben geleid, komen niet voor vaststelling in aanmerking. De lagere vaststelling van de verleende subsidie is in zo'n geval een geschikt en noodzakelijk middel om, in het belang van de juistheid en de rechtmatigheid van de subsidie, het te veel ontvangen subsidiebedrag te bepalen. Het doel van de betreffende subsidieregeling, te weten de betaalbaarheid van de opwekking van duurzame energie door middel van geothermie verhogen, was namelijk niet bereikt, waarmee het behouden van de subsidie dan niet passend zou zijn, zo oordeelt het CBB. Dat de universiteit financieel nadeel lijdt als gevolg van de vaststelling, maakt het bestreden besluit nog niet onevenredig. De vaststelling is immers het gevolg van de niet verrichte subsidiabele activiteit. De minister is daarom niet gehouden om de kosten daarvan te vergoeden. De minister heeft bovendien, ondanks het niet realiseren van de geothermie-installatie, de wel uitgevoerde voorbereidingskosten in de eerste onderzoeksfase voor subsidie in aanmerking laten komen. Daarmee heeft de minister het financiële nadeel voor de universiteit beperkt gehouden. Het geschikte en noodzakelijke vaststellingsbesluit is daarom ook evenwichtig.

In een uitspraak van het CBB van 10 september 2024 stond de vraag centraal of sprake is van een essentiële wijziging van een door de Minister van Klimaat en Groene Groei gesubsidieerd project waarbij een mix van mest en glycerol zou worden omgezet in groen gas.²⁵ In het projectplan van de onderneming was als doelstelling opgenomen om mest als hoofdgrondstof te gebruiken, geschetst tegen de achtergrond van het mestoverschot dat in Nederland een groot probleem vormt voor het milieu.

Het CBB stelt vast dat de onderneming, ten tijde van de einddatum van het project, in plaats van mest was uitgegaan van glycerol als hoofdgrondstof. Verder volgt uit het verleningsbesluit niet dat de minister de subsidie ook zou hebben verleend als het project met een andere hoofdgrondstof dan mest wordt uitgevoerd. Bovendien is met het gebruik van de relatief dure grondstof glycerol als hoofdgrondstof ook een andere doelstelling van het projectplan, namelijk de beoogde kostenbesparing op de SDE+-subsidie, niet gehaald. Alles bij elkaar genomen concludeert het CBB dat het project niet is uitgevoerd volgens het projectplan. Het CBB volgt de minister daarom in zijn standpunt dat sprake is van een essentiële wijziging van het project, waarvoor de onderneming ontheffing had moeten vragen. Hiervoor maakt niet uit dat de minister steeds nauw betrokken was bij de uitvoering van het project en niet heeft ingegrepen, zoals de onderneming stelde. Het lag op de weg van de onderneming om de bedoelde ontheffing aan te vragen of, in geval van onduidelijkheid bij de onderneming over de noodzaak om ontheffing aan te vragen, eerst overleg te plegen met de

22 ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2439, r.o. 7.2, JB 2022/4, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse.

23 Rb. Amsterdam 21 mei 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2871.

24 CBB 25 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:421, JB 2024/157.

25 CBB 10 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:629.

minister. Nu dit niet is gebeurd, moeten de consequenties daarvan voor rekening van de onderneming blijven.²⁶

1.7 Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties

In een uitspraak van 6 februari 2024 boog het CbB zich over de intrekking van een door de Minister van Economische Zaken en Klimaat verleende subsidie op grond van de Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen COVID-19 (hierna: TRSEC).²⁷ De minister had de aan de organisator van het jaarlijkse hardloopevent CPC-loop in Den Haag verleende subsidie ingetrokken, omdat die niet voldeed aan de subsidievoorwaarde van de TRSEC dat subsidie alleen verstrekt kon worden als een evenement moest worden geannuleerd als gevolg van een afgekondigd evenementenverbod. Het voortduren van de coronacrisis en de bijbehorende verlengingen van het evenementenverbod in steeds wisselende vorm maakten het voor de gemeente lastig om bij de behandeling van de vergunningsaanvraag van het evenement te anticiperen op maatregelen die de snel veranderde coronasituatie zou vragen. Gebleken is dat de organisator vervolgens in samenspraak met ambtenaren van de gemeente het evenement heeft geannuleerd. Hoewel de minister bevoegd was de subsidie in te trekken, oordeelt het CbB dat dit geen evenwichtige maatregel was. Het CbB hecht hierbij met name gewicht aan de omvang en complexiteit van het evenement, de steeds veranderende coronasituatie en het daarmee samenhangende onvoorspelbare karakter van de nodige maatregelen in die periode. Het doel van de TRSEC – het stimuleren van de organisatie van evenementen door zekerheid te bieden voor het maken van organisatiekosten – was onder deze omstandigheden voor dit evenement niet realiseerbaar. Het CbB vindt daarom het belang van de organisator bij een subsidie voor de gemaakte en niet vergoede of nog te vergoeden kosten zwaarder wegen dan het belang van de minister bij intrekking van de subsidie.

In een uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2024 was de vraag aan orde of het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de aan een samenwerkingsverband verleende subsidie voor plattelandsontwikkeling terecht had ingetrokken vanwege het starten van een project voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.²⁸ De penvoerder van het samenwerkingsverband, een aardbeienteler, stelde zich op het standpunt dat door het sluiten van een overeenkomst tot levering van materialen van het gesubsidieerde project door zijn samenwerkingspartner voorafgaand aan de aanvraag, geen start was gemaakt met de uitvoering van de activiteit. Omdat door de gedragingen van zijn samenwerkingspartner ook de subsidie van de teler was

ingetrokken, was de teler van mening dat hij onevenredig werd gestraft. De Afdeling volgt de teler hierin niet. Uit de opdrachtbevestiging, facturering en uitvoering daarvan blijkt volgens de Afdeling dat voorafgaand aan de aanvraag een overeenkomst was aangegaan gericht op de uitvoering van het project van het samenwerkingsverband. Daarom mocht het college de aan de teler verleende subsidie intrekken. Hoewel de teler en zijn partner in het verleningsbesluit afzonderlijk als aanvrager zijn aangemerkt, was de subsidie door hen gezamenlijk aangevraagd voor dit specifieke project. Dat de teler geen zicht had op het handelen van zijn samenwerkingspartner, moet volgens de Afdeling voor eigen rekening blijven. Hun onderlinge verhouding vormt immers een interne aangelegenheid. Hoewel de Afdeling onderkent dat de intrekking van de subsidieverlening aanzienlijke impact heeft op de bedrijfsvoering van de teler, moet ook groot belang worden gehecht aan het naleven van de subsidievoorwaarden. Dat laatste geldt temeer nu de voorwaarden in dit geval waren opgenomen om te voorkomen dat subsidies onrechtmatig verstrekte staatssteun vormden.

Op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a, Awb kan het bestuursorgaan de subsidievaststelling ten nadele van de ontvanger wijzigen op grond van feiten of omstandigheden waarvan het bij de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld. In een uitspraak van 6 maart 2024 oordeelde de Afdeling dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de wijziging van een vastgestelde ESF-subsidie ten onrechte (slechts) op dit artikel had gebaseerd.²⁹ De minister had de subsidievaststelling gewijzigd vanwege buitenproportionele einddeclaraties en een ondeugdelijke administratie van de subsidieontvanger. De minister en de Auditdienst Rijk hadden voorafgaand aan de subsidievaststelling onderzoek gedaan naar de projectadministratie van slechts één van de gesubsidieerde projecten. De minister heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hij ten tijde van de subsidievaststelling niet op de hoogte was van het volledige feitencomplex en dat voor hem ook niet duidelijk was dat meermaals onder verschillende projecten werd gedeclareerd. Daarmee heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat hij en de Auditdienst Rijk als gevolg van het door hen uitgevoerde onderzoek naar de projectadministratie redelijkerwijs op de hoogte konden zijn. De minister en de Auditdienst Rijk hebben er volgens de Afdeling bewust voor gekozen de projectadministratie niet op dit punt te controleren of te wachten met het vaststellen van de subsidie totdat de projectadministraties voor de overige subsidieprojecten waren ontvangen. In dit soort situaties biedt artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a, Awb geen grondslag voor de wijziging van de subsidievaststelling (en dus ook niet voor de terugvordering). De Afdeling komt tot de slotsom dat, voor zover de minister vasthoudt aan de gewijzigde vaststelling en terugvordering, hij hierbij

26 Zie voor een zaak waarin een essentiële wijziging niet aan de subsidieontvanger kon worden tegengeworpen, CbB 10 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:630.

27 CbB 6 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:69, *NJB* 2024/458. Vgl. CbB 13 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:88 en CbB 28 augustus 2024, ECLI:NL:CBB:2024:590.

28 ABRvS 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3208, *JB* 2024/150 en *NJB* 2024/1820.

29 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:954.

moet betrekken of het Unierecht, al dan niet in combinatie met het nationale recht, hiervoor een rechtsgrondslag biedt.

2. Geldschulden

2.1 Algemeen

Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

In de vorige editie maakten wij melding van de preconsultatie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. 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. Na de *preconsultatie* is op 31 juli 2024 ook de *consultatiefase* afgerond.³⁰ Momenteel vindt op basis van de reacties, de toets op uitvoerbaarheid en de budgettaire gevolgen, opnieuw een weging plaats. Verwacht wordt dat het voorstel daarna aan de Tweede Kamer wordt toegezonden voor behandeling.

Over de voorgestelde aanpassing van de geldschuldentitel had de regering in de preconsultatie voorgesteld dat bij het voorbereiden van financiële beschikkingen, zoals bijvoorbeeld op het terrein van sociale verzekeringen, toeslagen en subsidies, vaker moet worden gehoord dan nu het geval is. Aan de (huidige) uitzonderingen op de hoorplicht voor financiële beschikkingen (art. 4:12 Awb) ligt ten grondslag dat horen bij elke financiële beslissing lastig uitvoerbaar is omdat vaak sprake is van bulkbeslissingen, terwijl financiële beschikkingen eenvoudig zijn terug te draaien en de besluiten vaak op eenduidige regels en makkelijk vast te stellen feiten berusten. De regering had in de preconsultatieversie voorgesteld de categorie waarvoor de hoorplicht wel – en de uitzondering dus niet – geldt, te beperken tot wijzigingsbesluiten van een eerder toegekende financiële aanspraak wanneer het nadeel meer dan € 1.500 beloopt, of deze wordt opgeschort, beëindigd of stopgezet. In de consultatieversie is dit weer aangepast en is voorgesteld dat moet worden gehoord bij voorgenomen besluiten (voor natuurlijke personen) *“die door de geadresseerde niet wordt voorzien en waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat de beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor diens directe bestedingsruimte”*. Door een relatieve drempel te hanteren, krijgen bestuursorganen meer ruimte om zelf een afweging te maken en/of maatwerk te bieden.

Regeerprogramma kabinet-Schoof

Het kabinet-Schoof heeft de plannen voor de komende kabinetperiode uitgewerkt in een regeerprogramma, dat op 13 september 2024 is verschenen. Voor deze kroniek zijn de voorgenomen plannen om problematische schulden te verminderen vermeldenswaardig.³¹ Het kabinet heeft immers

een integraal pakket met maatregelen om deze schulden aan te pakken. De voorgestelde maatregelen bestaan (o.a.) uit een integraal schuldenoverzicht, zodat mensen inzicht krijgen in hun financiën. Daarnaast moeten de kosten van invordering minder snel oplopen en moeten schuldeisers intensief samenwerken, onder meer door de invordering door (bestuursorganen van) het Rijk beter op elkaar af te stemmen en ook publieke en private invordering beter te coördineren. Het kabinet ziet ook een rol weggelegd voor het Centraal Justitieel en Incassobureau (hierna: het CJIB), dat eerst een gratis betalingsherinnering kan sturen voordat aanmaningskosten in rekening worden gebracht en de mogelijkheid krijgt om zelf (wettelijke) verhogingen bij verkeersboetes kwijt te schelden.

Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening

In het regeerprogramma is ook verwezen naar het eindverslag van de enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, dat in deze kroniekperiode het licht zag. De commissie heeft op 26 februari 2024 haar eindverslag *Blind voor mens en recht* aangeboden aan de Tweede Kamer.³² De ferme hoofdconclusie is duidelijk:

“In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staatsmachten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens zijn vermorzeld. Het is pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen dat is bedoeld om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen.”

Deze conclusie is verder uitgewerkt in zes deelconclusies en zes aanbevelingen, waaronder de mogelijkheid van grondwettelijke toetsing en het wegnemen van de bestuursrechtspraak als taak van de Raad van State. Die twee aanbevelingen lijkt het kabinet te willen overnemen, nu deze ook in het regeerprogramma zijn opgenomen. Een inhoudelijke reactie van het (nieuwe) kabinet aan de Tweede Kamer wordt – in navolging van het regeerprogramma – nog verwacht.³³

Termijnoverschrijdingen

Een relevante ontwikkeling voor het gehele bestuursrecht – en daarmee ook voor alle financiële beschikkingen – is de recente koerswijziging van de hoogste bestuursrechters om een beroep van een betrokkene op de verschoonbaarheid van de bezwaar- of (hoger)beroepstermijn soepeler te

30 De reacties op de consultatie zijn te vinden via www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb.

31 Regeerprogramma 'Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet', 13 september 2024, p. 13-14.

32 *Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 6.*

33 *Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 12.*

gaan beoordelen.³⁴ Onze collega-chroniqueurs beschreven deze ontwikkeling al uitgebreid in de kroniek 'Bestuursprocesrecht' (NTB 2024/226), waarnaar wij graag verwijzen.³⁵

2.2 Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan

De nog steeds toenemende aandacht voor de menselijke maat vindt deze kroniekperiode weerklank in de rechtspraak over de evenredigheid van terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan.

Evenredigheidstoetsing

De nieuwe evenredigheidskoers van de hoogste bestuursrechters wordt in deze kroniekperiode voortgezet. In de vorige editie werd al melding gemaakt van de – langverwachte – uitspraak van de Afdeling over de toetsing van wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel.³⁶ Daarin oordeelde de Afdeling dat het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling de rechter alleen in bijzondere omstandigheden ruimte geeft om te beoordelen of toepassing van een wet in een individueel geval achterwege moet blijven, omdat de toepassing anders in strijd zou komen met een algemeen rechtsbeginsel, zoals het evenredigheidsbeginsel. Een dergelijke toetsing van (een bepaling uit) een wet in formele zin kan alleen als er bijzondere omstandigheden zijn die de wetgever bij het vaststellen van de wet niet onder ogen heeft gezien en daarom niet in zijn afweging heeft verdisconteerd. Dat is het geval indien die niet verdisconteerde omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht, dat die toepassing achterwege moet blijven. Het gaat hier zowel om "omstandigheden [die] gelegen zijn in het handelen van het bestuursorgaan bij de uitvoering of de toepassing van de wettelijke bepaling", als om "gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien", zo blijkt uit de '1-maartuitspraak'.³⁷ Een zevental uitspraken over deze materie werd door Becker voorzien van een lezenswaardige

annotatie.³⁸ Becker laat zien dat het in de praktijk niet altijd even eenvoudig is om vast te stellen of bepaalde omstandigheden al dan niet door de wetgever zijn verdisconteerd. Aan het einde van zijn annotatie biedt hij vijf bruikbare handreikingen voor de praktijk.

Zorgvuldigheid en motivering van terugvorderingsbesluiten

Bestuursorganen moeten altijd zorgvuldige besluitvorming nastreven. Extra alertheid is met name geboden wanneer een bevoegdheid wordt gewijzigd door de wet of regelgever, zo onderstreept de uitspraak van de CRvB van 9 januari 2024.³⁹ Ter beoordeling lag een besluit tot terugvordering van bijstand voor zelfstandigen van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad voor, op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (hierna: Bbz 2004). De betrokkenen waren het niet eens met de terugvordering, omdat volgens hen onvoldoende rekening is gehouden met de omstandigheden waarin zij verkeerden en – in het verlengde daarvan – geen belangenafweging is gemaakt. Het college had in het bestreden besluit nog overwogen dat het Bbz 2004 een terugvordering dwingend voorschrijft en dat de in dat kader te maken belangenafweging beperkt is. Het college had daarmee niet onderkend dat ten tijde van de besluitvorming de terugvordering op grond van het Bbz 2004 niet langer een verplichting was.⁴⁰ Uit de tekst van die 'kanbepaling' – zoals deze met ingang van 1 januari 2020 geldt – volgt dat het college een zogeheten discretionaire bevoegdheid heeft om de kosten van verleende bijstand terug te vorderen. Dat brengt de CRvB tot de slotsom dat het college bij de uitoefening van deze (van karakter veranderde) bevoegdheid tot terugvordering een belangafweging had moeten maken.

Dat het belangrijk is om goed onderzoek te doen naar de persoonlijke omstandigheden in geval van terugvordering, werd door het dagelijks bestuur van Orionis Walcheren ondervonden. Het dagelijks bestuur had de bijstandsuitkering van een betrokkene ingetrokken en teruggevorderd op de grond dat hij de inlichtingenverplichting had geschonden door niet te melden dat hij niet langer zijn hoofdverblijf had op zijn uitkeringsadres.⁴¹ Dit had tot gevolg dat het recht op bijstand niet kon worden vastgesteld. De betrokkene voerde aan dat het dagelijks bestuur er ten onrechte van was uitgegaan dat hij de inlichtingenverplichting had geschonden. In het voorliggende geval kon dit aannemelijk

34 Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31; Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:32; Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:33 en Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:34, *NJB* 2024/402; *AB* 2024/96, m.nt. R. Ortlep en *JB* 2024/72, m.nt. J.H. Keinemans. Zie in navolging daarvan: *ABRvS* 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:852, *NJB* 2024/575; *HR* 5 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:515, *NJB* 2024/878, *AB* 2024/154, m.nt. R. Ortlep, *JB* 2024/89 en *CRvB* 8 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:932, *NJB* 2024/1257, *AB* 2024/253, m.nt. L.J.A. Damen en *JB* 2024/128.

35 J.C.A. de Poorter & C.J. de Lange, 'Bestuursprocesrecht', *NTB* 2024/226, par. 3.4.

36 *ABRvS* 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, *JB* 2023/86, m.nt. R.J.N. Schlössels.

37 *ABRvS* 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:852, r.o. 9.13, *AB* 2023/128, m.nt. Van Zanten.

38 Rb. Oost-Brabant 25 mei 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2146, *AB* 2024/269; *ABRvS* 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3125, *AB* 2024/270; Rb. Amsterdam 27 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4818, *AB* 2024/271; *ABRvS* 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3126, *AB* 2024/272; *ABRvS* 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4215, *AB* 2024/273; Rb. Midden-Nederland 1 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3518, *AB* 2024/274 en *ABRvS* 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3497, *AB* 2024/275, m.nt. R.G. Becker.

39 *CRvB* 9 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:114, *USZ* 2024/83, m.nt. M.J. Hüsen.

40 Art. 12 lid 2, aanhef en onder c, Bbz 2004.

41 *CRvB* 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:181, *USZ* 2024/98, m.nt. L.M. Koenraad.

worden gemaakt door te verwijzen naar een vonnis van de strafrechter waarin hij was vrijgesproken van bijstandsfraude. Tussen partijen was niet in geschil dat in de te beoordelen periode het waterverbruik op het uitkeringsadres extreem laag was. Op basis van vaste rechtspraak mocht het dagelijks bestuur daarom veronderstellen dat de woning niet werd bewoond en dat de betrokkene dus niet zijn hoofdverblijf had op het uitkeringsadres. Dat is alleen anders wanneer de betrokkene aannemelijk maakt dat dit wel het geval was, in dit geval kon dit aannemelijk gemaakt worden door te verwijzen naar het oordeel van de strafrechter. Gelet op de motivering van het oordeel van de strafrechter heeft de CRvB in dit geval niet tot een ander oordeel kunnen komen zonder twijfel te doen ontstaan over de juistheid van de vrijspraak in de strafzaak en daarmee zonder in strijd te handelen met artikel 6, tweede lid, van het EVRM. De vrijspraak ziet namelijk op dezelfde rechtsvraag als die waarover de strafrechter heeft geoordeeld en het standpunt van het dagelijks bestuur steunt op dezelfde bewijsmiddelen als waarover de strafrechter de beschikking had. De verschillen in bewijsrecht tussen het bestuursrecht en het strafrecht bieden geen ruimte om af te wijken van het oordeel van de strafrechter. Dat het hier gaat om een vooronderstelling die door de betrokkene moet worden weerlegd, maakt dat in dit geval niet anders. De CRvB sluit zich daarom bij het oordeel van de strafrechter aan, met als gevolg dat ervan moet worden uitgegaan dat de betrokkene zijn hoofdverblijf had op het uitkeringsadres. Het standpunt van het dagelijks bestuur dat de inlichtingenverplichting was geschonden, berust daarmee niet op een juiste feitelijke grondslag. Ook heeft het dagelijks bestuur niet aannemelijk gemaakt dat aan de voorwaarden voor intrekking van de bijstand is voldaan. Dit brengt de CRvB tot de slotsom dat de bijstand ten onrechte is ingetrokken en teruggevorderd.

2.3 (Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop

De verplichting tot betaling van een geldsom wordt bij beschikking vastgesteld. De beschikking vermeldt in ieder geval de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden, zo volgt uit artikel 4:86 van de Awb.

Het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen had twee brieven over de terugbetaling van een lening op grond van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (hierna: Tozo) gestuurd aan een betrokkene.⁴² Het college had daarin medegedeeld dat hij € 169,29 moest betalen en dat de betaling voor het einde van de maand moest zijn ontvangen. In een e-mailbericht had de betrokkene bezwaar gemaakt tegen het “verzoek van de gemeente om te beginnen met terugbetalen van de Tozolening”. Het college heeft op zijn beurt de bezwaren tegen de brieven van de betrokkene niet-ontvankelijk verklaard, omdat de mededelingen in de brieven naar zijn oordeel

informatief van aard zijn en niet op rechtsgevolg zijn gericht. Anders dan de rechtbank komt de CRvB tot het oordeel dat de eerste brief een beschikking als bedoeld in artikel 4:86 van de Awb is, nu daarin de te betalen geldsom is vermeld alsmede de termijn waarbinnen de betreffende betaling moet plaatsvinden. In zoverre is deze brief dan ook op rechtsgevolg gericht en daarmee een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Ook de tweede brief is – in elk geval ten aanzien van de termijn waarbinnen de betaling in die maand moet plaatsvinden – een Awb-besluit.

Uitzonderingen op de beginselplicht tot invordering

Betrokkenen in een uitkeringssituatie hebben vaak fors minder inkomen en kunnen zich (daardoor) in een kwetsbare positie bevinden. Een (hoge) terugvordering kan zodoende leiden tot grote financiële en sociale problemen. Tegen die achtergrond adviseerde raadsheer A-G De Bock in haar conclusie aan de CRvB van 10 november 2023 om af te stappen van de zeer terughoudende rechterlijke toetsing van buitenwettelijke beleidsregels.⁴³ Beleidsregels moeten (ongeacht of deze ‘binnenwettelijk’ of ‘buitenwettelijk’ zijn) volgens De Bock in het vervolg worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel. Daarbij plaatst de A-G wel de kanttekening dat bestuursorganen bij het formuleren en vaststellen van buitenwettelijke beleidsregels in het algemeen meer beleidsruimte hebben, waardoor de bestuursrechter dit soort beleidsregels minder indringend toetst dan andere beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften. Volgens de A-G doorstaan de Beleidsregels 2006 van het UWV – waarop het conclusieverzoek van de CRvB zag – de evenredigheidstoets niet, omdat zij onder meer onvoldoende rekening houden met eigen nalatigheden van het UWV. De Beleidsregels 2006 zijn in dit opzicht niet evenwichtig, aldus de A-G.

De conclusie had tot gevolg dat de CRvB in zijn uitspraak van 18 april 2024 is teruggekomen op de manier waarop hij het begrip ‘dringende redenen’ tot dan toe heeft uitgelegd.⁴⁴ Wanneer er dringende redenen aanwezig zijn, kan worden afgezien van herziening en terugvordering van een Wajong-uitkering. Deze bevoegdheid is ook in andere socialezekerheidswetten opgenomen. In zijn rechtspraak had de CRvB tot dan toe een zeer restrictieve uitleg gevolgd van het begrip ‘dringende redenen’, waardoor vrijwel geen ruimte bestond voor een moderne beginseltoets (o.a. ten aanzien van evenredigheid en rechtszekerheid), aldus de CRvB. Door het begrip ‘dringende redenen’ vanaf nu ruimer uit te leggen, is het UWV verplicht een belangenafweging te maken waarvan de uitkomst niet onevenredig mag zijn. Daarbij moet het UWV rekening houden met de oorzaken én gevolgen van de herziening en terugvordering. De CRvB hanteert daarbij als uitgangspunt dat een intensieve

42 CRvB 13 augustus 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1630, USZ 2024/288.

43 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, NJB 2023/2709 (concl. A-G De Bock).

44 CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, AB 2024/196, m.nt. H.E. Bröring.

toetsing door de bestuursrechter is aangewezen, omdat terugvordering grote en ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokkene die daarmee wordt geconfronteerd. Als uitkeringsinstanties steken hebben laten vallen, kan dat reden zijn om van gehele of gedeeltelijke terugvordering af te zien. Al met al leidt de toepassing van deze nieuwe uitleg ertoe dat de CRvB de aanwezigheid van een dringende reden nu toetst aan het evenredigheids-, rechtszekerheids- en/of vertrouwensbeginsel.⁴⁵

Maatwerk bij terugvorderingsbesluiten

Uitgangspunt van de wetgever bij de Wet op de huurtoeslag, de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op het kindgebonden budget is dat het recht op en de hoogte van de toeslagen afhankelijk zijn van de draagkracht van de aanvrager en dat de toeslagen alleen bedoeld zijn voor minder draagkrachtigen. Wanneer een betrokkene meer toeslag ontvangt dan waarop – gelet op de draagkracht – aanspraak kan worden gemaakt, dan is terugvordering het uitgangspunt. Dat was ook het geval voor de betrokkenen die het niet eens waren met de terugvordering van circa € 10.000 door de Belastingdienst/Toeslagen.⁴⁶ De Afdeling heeft bij de beoordeling van het terugvorderingsbesluit vooropgesteld dat de betrokkenen volgens de bedoeling van de wetgever voldoende financiële draagkracht hadden en dus geen aanspraak hadden op toeslagen. Van terugvordering kan alleen worden afgezien als er andere, bijzondere omstandigheden aanwezig zijn om te kunnen oordelen dat de ten onrechte uitgekeerde toeslagen toch niet of niet helemaal hoeven worden terugbetaald. In dat verband hadden de betrokkenen naar voren gebracht dat zij altijd te goeder trouw zijn geweest, mede omdat de ene betrokkene een eigen onderneming heeft en de andere betrokkene zegt niet te kunnen werken door chronische rugklachten. Uit deze omstandigheden volgt volgens de Afdeling evenwel niet dat de terugvordering onevenredige gevolgen heeft, bijvoorbeeld voor hun draagkracht of financiële omstandigheden. In dat kader weegt de Afdeling bovendien mee dat de betrokkenen de mogelijkheid hebben van een persoonlijke betalingsregeling, waarbij de Belastingdienst/Toeslagen nadrukkelijk rekening houdt met hun aflossingscapaciteit en met eventuele andere (belasting) schulden.

Dat (en op welke wijze) persoonlijke omstandigheden moeten worden meegewogen in de belangenafweging door het terugvorderende bestuursorgaan, werd duidelijk in de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023.⁴⁷ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had tijdens de zitting verklaard dat in het terugvorderingsbesluit geen evenredigheidsbeoordeling is verricht en dat het besluit niet kennelijk ongegrond had mogen worden verklaard. De Afdeling is het daarmee eens en geeft een aantal duidelijke aanwijzingen voor de nog te maken evenredigheidsbeoordeling.

Zo moet de minister de argumenten van de betrokkene afwegen tegen de gevolgen van het onverkort vasthouden aan de terugbetalingsverplichting. Hierbij moet hij onder meer ingaan op de vraag of het feit dat de betrokkene in een gendertransitie zit gevolgen heeft voor de toekomstige verdien capaciteit, en zo ja, welke. De minister moet verder beoordelen of er aanleiding bestaat om af te zien van de terugbetalingsverplichting of om het terug te betalen bedrag te verminderen. Tot slot moet de betrokkene gehoord worden over het voorgaande. De uitspraak geeft daarmee een nuttige inkijk in de verwachtingen die de Afdeling heeft ten aanzien van de belangenafweging en (het onderzoek naar) de mogelijkheid om maatwerk te bieden.

2.4 **Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten**

Onze collega-chroniqueurs van de kroniek 'Bestuur en privaatrecht' (NTB 2024/177) signaleerden al de twee zeer lezenswaardige annotaties van Stijnen bij een vijftal uitspraken van de CRvB.⁴⁸ In de eerste annotatie gaat Stijnen uitgebreid in op het leerstuk van de formele rechtskracht in relatie tot ketenbesluitvorming rondom uitkeringen (o.g.v. de Participatiewet (hierna: Pw)).⁴⁹ In het bijzonder is daarbij aandacht voor de verhouding tussen een besluit waarmee een uitkering wordt ingetrokken en het (daaropvolgende) terugvorderingsbesluit. Uitgangspunt is dat de formele rechtskracht van het intrekkingbesluit uitsluitend betrekking heeft op de met dat besluit tot stand gebrachte rechtsgevolgen voor de bijstandsverlening en niet mede op oordelen van feitelijke en juridische aard die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Dit brengt met zich mee dat alle feiten en oordelen die ook speelden bij de intrekking opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld bij de bestuursrechter. Niet alleen de terugvordering moet dan worden beoordeeld, maar ook de daaraan ten grondslag liggende schending van de inlichtingenverplichting. De huidige jurisprudentielijn is dat een betrokkene, als hij verstek laat gaan bij de beslissing tot intrekking van de bijstand die is gebaseerd op het niet-nakomen van de inlichtingenplicht (art. 17 jo. art. 54 lid 3 Pw), nog steeds in bezwaar en (hoger) beroep kan gaan tegen het daarop voortbouwende terugvorderingsbesluit (art. 58 lid 1 Pw).

Stijne's tweede annotatie gaat ook over de verhouding tussen een intrekking- en invorderingsbesluit.⁵⁰ Daarnaast geeft hij ook bijzondere aandacht voor het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet en de contra legem-toepassing van voorschriften in een wet. Dat resulteert in een uiterst beperkte mogelijkheid tot toetsing van deze wetten aan algemene rechtsbeginselen, zoals het

45 Zie bijv. CRvB 29 augustus 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1689, *NJB* 2024/1832 en *JB* 2024, en CRvB 25 september 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1830, *NJB* 2024/2056.

46 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:849.

47 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4541.

48 M.W. Scheltema & M.P. Sluiter, 'Bestuur en privaatrecht', *NTB* 2024/177, par. 8.

49 CRvB 1 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1516, *AB* 2024/16; CRvB 29 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2594, *AB* 2024/17 en CRvB 16 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1900, *AB* 2024/18, m.nt. R. Stijnen.

50 CRvB 13 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2794, *AB* 2024/24, m.nt. R. Stijnen en CRvB 12 september 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1798, *AB* 2024/25, m.nt. R. Stijnen.

evenredigheidsbeginsel. In de uitspraak van 13 december 2022 ziet de CRvB aanleiding voor een beginselconforme uitleg van artikel 58, eerste lid, van de Pw, wat inhoudt dat de bepalingen neergelegd in deze wet in formele zin zoveel mogelijk geïnterpreteerd moeten worden in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel. De CRvB komt tot de slotsom dat in de wetsvoorgangers van de Pw de wetgever van het begin af aan al uitdrukkelijk voor ogen heeft gestaan dat bestuursorganen geen rekening houden met de verwervingskosten bij de in aanmerking te nemen inkomsten. De situatie is dus door de wetgever voorzien en is daarom geen bijzondere omstandigheid.

2.5 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.

Artikel 4:93, vierde lid, van de Awb bepaalt dat de schuldenaar niet bevoegd is tot verrekening voor zover beslag op de vordering van de schuldeiser nietig zou zijn. Een bestuursorgaan mag dus niet méér verrekenen dan volgens de regels van beslaglegging onder een beslag zou mogen vallen. Een bestuursorgaan mag volgens deze bepaling wel minder verrekenen. De CRvB roept in zijn uitspraken van 26 januari 2024 en 8 februari 2024 in herinnering dat uit het artikellid niet volgt wat ten minste moet worden verrekend, nu er minder kan worden verrekend dan volgens de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering beslagen zou kunnen worden.⁵¹ De 26 januari-uitspraak geeft bovendien inzicht in de gevolgen die de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet heeft voor verrekening waarbij die beslagvrije voet in beeld komt.⁵²

De CRvB boog zich in de uitspraak van 9 januari 2024 over de vraag of het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade een nabetaling van bijzondere bijstand in de vorm van een woonkostentoeslag mag verrekenen met een openstaande vordering.⁵³ De betrokkenen hadden aangevoerd dat daarvoor geen juridische grondslag bestaat en dat het college daartoe dus niet bevoegd was. De CRvB volgt de betrokkenen in hun betoog en komt tot de slotsom dat geen juridische grondslag voor verrekening met bijzondere bijstand bestaat. Volgens artikel 4:93, vierde lid, van de Awb bestaat immers geen bevoegdheid tot verrekening voor zover beslag op de te verrekenen vordering nietig zou zijn. Bijzondere bijstand is niet vatbaar voor beslag, zo volgt uit artikel 46, tweede lid, van de Pw. Dit betekent dat het college niet bevoegd was om de nabetaling van de woonkostentoeslag te verrekenen met een openstaande vordering.

51 CRvB 26 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2 en CRvB 8 februari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2.

52 Zie in dat verband ook: CRvB 30 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:3, USZ 2024/257.

53 CRvB 9 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:22, USZ 2024/37.

De regels over de beslagvrije voet zijn niet van toepassing op de verrekeningsbevoegdheid van artikel 52, vierde lid, van de Pw, op grond waarvan de bijstand met reeds verstrekte voorschotten verrekend kan worden.⁵⁴ Met deze verrekening wordt namelijk niets van de betrokkene (in) gevorderd, maar alleen niet nogmaals uitbetaald wat haar rehtens toekomt en door de betrokkene al is ontvangen.

De uitspraak van 6 augustus 2024 ging over het discretionaire karakter van de verrekeningsbevoegdheid.⁵⁵ De CRvB heeft daarin overwogen dat het college van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch een openstaande vordering als bedoeld in de artikelen 58 en 59 van de Pw mocht verrekenen met een proceskostenvergoeding die aan de betrokkene was toegekend met toepassing van de artikelen 7:15, vijfde lid, en 8:75, tweede lid, van de Awb. Dat de advocaat van de betrokkene als rechtshulpverlener nadeel ondervindt van de verrekening en het college zijn belang niet heeft meegewogen, leidt niet tot een ander oordeel, aldus de CRvB onder verwijzing naar vaste rechtspraak.⁵⁶ Daaruit volgt dat dit behoort tot het bedrijfsrisico van de advocaat in kwestie en dit nadeel niet kan worden beschouwd als een onevenredig gevolg van dat besluit voor de betrokkene. Dat is ook in overeenstemming met de aard van de verrekeningsbevoegdheid, die beoogt dat de crediteur die ook debiteur is, van zijn debiteur eerder en eenvoudiger voldoening van zijn schuld verkrijgt dan andere crediteuren van zijn debiteur. Dat brengt de CRvB tot de slotsom dat de nadelige gevolgen van de verrekeningen niet onevenredig in verhouding staan tot het met de verrekening te dienen doel.

2.6 Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding

Uitstel van betaling en betalingsregelingen

De betalingsregeling staat deze kroniekperiode volop in de belangstelling. Hoewel het instrument (nog) niet is gecodificeerd in de Awb, maken steeds meer bestuursorganen een betalingsregeling onderdeel van de belangenafweging bij – naar hun aard belastende – terug- of invorderingsbesluiten. De in deze periode verschenen rechtspraak laat zien dat bestuursrechters het al of niet aanbieden van een betalingsregeling actief betrekken bij de beoordeling van de door het bestuursorgaan verrichtte belangenafweging.⁵⁷ Veelal biedt een betalingsregeling de benodigde verlichting van de financiële belasting die door terug- of invordering ontstaat.

Zodra het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb ongewijzigd in werking treedt, wordt in artikel 4:94 van de Awb geëxpliciteerd dat het bestuursorgaan bevoegd is om

54 CRvB 26 september 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2024, USZ 2024/8, m.nt. M. Otte.

55 CRvB 6 augustus 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1698, USZ 2024/305.

56 CRvB 28 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:611, JB 2023/121.

57 Zie bijv. CRvB 9 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:114, USZ 2024/83, m.nt. M.J. Hüsen; ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:751; ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1042, JB 2024/76 en ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:849.

(naast uitstel van betaling) ook een 'redelijke betalingsregeling' te treffen. Dat de betalingsregeling 'redelijk' moet zijn, betekent aansluitend bij de betalingsmogelijkheden van de betalingsplichtige en voldoende duidelijk qua inhoud en voorwaarden.⁵⁸ Vooruitlopend op de behandeling van het wetsvoorstel zette de (toenmalige) Minister van Economische Zaken en Klimaat al een stap in de goede richting, door het aanbieden van een betalingsregeling 'op maat'.⁵⁹

Uit het voorgaande blijkt dat bestuursorganen coulant moeten omgaan met het verlenen van uitstel van betaling of het treffen van een betalingsregeling. Wel moet degene die daarom verzoekt, uitleggen waarom betaling ineens geen optie is en waarom een regeling nodig is. Wanneer een betrokkene het bedrag wel *kan* betalen, maar het daar niet mee eens is, komt hij niet voor uitstel van betaling in aanmerking, zo oordeelde de rechtbank Rotterdam.⁶⁰ Ook het gegeven dat de betaling ten laste zou komen van de pensioenen van de aandeelhouders, hoeft naar het oordeel van de rechtbank geen reden te zijn om uitstel van betaling te verlenen.

Niet vaak verschijnt er rechtspraak over de toepassing van artikel 4:96 van de Awb. Daarin is geregeld onder welke omstandigheden een beschikking waarmee uitstel van betaling is verleend, kan worden ingetrokken of gewijzigd. Bij de CRvB lag een wijzigingsbesluit voor, waarin de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de SVB) het verleende uitstel van betaling had gewijzigd vanwege veranderde omstandigheden.⁶¹ Het eerdere uitstel was verleend, omdat het destijds nog onzeker was of het invorderingsbesluit in rechte in stand zou blijven. Wanneer de SVB in die onzekere situatie al tot invordering en bijvoorbeeld executie van vermogen is overgegaan, dan zou dit bij een vernietiging van het terugvorderingsbesluit mogelijk tot een onomkeerbare situatie hebben geleid. Inmiddels was het invorderingsbesluit onherroepelijk geworden, hetgeen de CRvB voor de vraag heeft gesteld of het verleende uitstel – vanwege deze veranderde omstandigheid – kon worden gewijzigd in een betalingstermijn van zes weken. De CRvB overweegt eerst dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid, die door de SVB niet met beleidsregels is ingevuld. Dat neemt niet weg dat de SVB de wijziging moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. De SVB had in het kader van de te verrichten belangenafweging toegelicht dat met het wijzigingsbesluit een goede besteding van gemeenschapsgeld is beoogd, terwijl de betrokkene daar alleen tegenover had gesteld dat de SVB in zijn visie van terugvordering moet afzien. De CRvB komt tot de slotsom dat de wijziging niet onevenredig is, maar merkt daarbij nog wel op dat met het wijzigingsbesluit nog geen sprake is van invordering of executie. De wijziging maakt als het ware op een (nieuwe) termijn van zes weken

de weg vrij om een invorderingstraject in te gaan, maar heeft als zodanig geen directe gevolgen voor de betrokkene.

Voor de fijnproevers wijzen wij nog op de doorwrochte conclusie van raadsheer A-G Koopmans.⁶² Die conclusie is uitgebracht in een zaak die gaat over de verjaring van het recht op dwanginvordering van een aansprakelijkstelling. De belastingschuldige zelf bestaat niet meer. De ontvanger meent dat hij de verjaringstermijn jegens de aansprakelijkgestelde heeft verlengd door uitstel van betaling te verlenen voor de onderliggende belastingschuld. De A-G gaat in op de vraag of uitstel van betaling voor de aansprakelijkheidsschuld ook leidt tot uitstel van betaling voor de belastingschuld. De A-G komt tot de slotsom dat het hof terecht heeft geoordeeld dat het recht op dwanginvordering van de belastingschuld is verjaard, dat de aansprakelijkstelling daarom dient te vervallen en dat het middel tevergeefs wordt voorgesteld.

Kwijtschelding

Sinds 2021 kent de geldschuldentitel de algemene kwijtscheldingsbevoegdheid (art. 4:94a Awb). Op grond van dit artikel kan een bestuursorgaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. De rechtspraak waarin een beroep wordt gedaan op de bevoegdheid neemt toe, zij het mondjesmaat. Daaruit kan worden afgeleid dat bestuursorganen zich van deze bevoegdheid bewust zijn en het gebruik daarvan meewegen in hun belangenafweging.⁶³

Bij de rechtbank Rotterdam lag een kwijtscheldingsverzoek voor dat door een betrokkene was ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Nissewaard.⁶⁴ De betrokkene ontving in het verleden een bijstandsuitkering in de vorm van een geldlening, die hij sinds 2016 aflost. Hij had eind 2021 aan het college gevraagd om het restant van de schuld kwijt te schelden, wat het college heeft geweigerd. Deze besluitvorming werd al eerder door de rechtbank vernietigd vanwege een motiveringsgebrek. Uit het (nieuwe) besluit van het college bleek wederom niet dat het college de vereiste evenredigheidsbeoordeling had verricht. Daarnaast had het college het verband tussen de psychische klachten van eisers echtgenote en de schuld niet betrokken. Omdat het kwijtscheldingsverzoek al dateerde uit 2021 en het college al eerder in de gelegenheid was gesteld een nieuw besluit te nemen, voorziet de rechtbank nu – gezien het grote belang die de betrokkenen hebben bij duidelijkheid – zelf in de zaak. De rechtbank verricht daarbij zelf de belangenafweging die het college had moeten maken. Dat leidt tot de slotsom dat het algemene doel dat schulden volledig moeten worden afgelost in dit geval niet opweegt tegen de nadelige gevolgen van de verdere invordering. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid van het college

58 Kamerstukken II 2022/23, 29279 nr. 763, p. 11-12 en T.C. Borman, 'Consultatieversie Wet versterking waarborgfunctie Awb', NTB 2024/47.

59 CBb 20 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:363.

60 Rb. Rotterdam 9 augustus 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7492.

61 CRvB 4 juni 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1155, USZ 2024/237.

62 HR 13 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:936 (concl. A- G Koopmans).

63 CRvB 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:187, USZ 2024/78.

64 Rb. Rotterdam 28 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9473.

betreft, beslist de rechtbank zelf dat de restantschuld wordt kwijtgescholden.

2.7 Verzuim en wettelijke rente

De CRvB deed op 16 januari 2024 uitspraak over de vraag welke schade voor vergoeding in aanmerking komt wanneer een betrokkene in een periode ten onrechte geen bijstand heeft ontvangen.⁶⁵ De betrokkene had – naast de gefixeerde schadevergoeding in de vorm van wettelijke rente – verzocht om vergoeding van schade door de verkoop van diverse spullen, de huurtoeslag die als gevolg van de nabetaling van bijstand is teruggevorderd, de hogere eigen bijdrage in verband met de nabetaling van bijstand en immateriële schade. Het college van burgemeester en wethouders van Ermelo had alleen bewilligd in het vergoeden van de wettelijke rente. Terecht, zo oordeelde de CRvB. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat een schadevergoeding voor een periode waarin ten onrechte geen bijstand is ontvangen slechts kan bestaan uit de wettelijke rente over het ten onrechte niet-betaalde bedrag. De overige schade die appellant vraagt, komt niet voor vergoeding in aanmerking, omdat deze in het fixum valt. In dit verband verwijzen wij ook graag naar de lezenswaardige uiteenzetting in de annotatie over de huidige stand van de (bestuurs)rechtspraak ten aanzien van de wettelijke rente en welke kosten in het fixum vallen.

Op grond van artikel 4:102, tweede lid, Awb is een bestuursorgaan wettelijke rente verschuldigd als een afwijzende beschikking tot betaling door het bestuursorgaan, als gevolg van bezwaar of beroep, wordt vervangen door een beschikking tot betaling. Dit is op grond van het derde lid alleen anders als de betrokkene onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Het CbB stelde in de uitspraak van 2 april 2024 vast dat de (toenmalige) Minister voor Klimaat en Energie het besluit op de aanvraag van de betrokkene heeft vervangen en in de beslissing op bezwaar alsnog subsidie heeft toegekend.⁶⁶ Op grond van het genoemde artikel bestaat er dus in beginsel een verplichting tot vergoeding van de wettelijke rente. Vervolgens stelt het CbB vast dat de aanvraag op een relevant punt onjuist en/of onvolledig was, en dat dit pas in de bezwaarfase is hersteld door de betrokkene. De minister hoeft, gelet op artikel 4:102, derde lid, Awb, in dit geval geen wettelijke rente te betalen.

Tot slot wijzen wij nog op het nuttige artikel dat in het *Maandblad voor Vermogensrecht* is verschenen over wettelijke rente in de bestuursrechtelijke praktijk.⁶⁷

2.8 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 vijf jaar nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken.⁶⁸

Het leerstuk van verjaring dient de rechtszekerheid. Het gevolg daarvan is dat bestuursorganen na verloop van tijd van een bepaalde bevoegdheid geen gebruik meer kunnen maken, omdat deze bevoegdheid is verjaard. Vermeldenswaardig is in dat verband de annotatie van Rens Koenraad bij een handhavingskwesitie rondom een schaapskooi die al 55 jaar zonder vergunning aanwezig was.⁶⁹ In zijn annotatie zet hij uiteen waarom de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom niet kan verjaren, maar de bevoegdheid tot het invorderen van een verbeurde dwangsom wel.

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. In het geval dat voorlag bij de rechtbank Gelderland ging het om de verjaring van verbeurde dwangsommen.⁷⁰ Daarvoor geldt artikel 5:35 Awb, waaruit volgt dat de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd. Een van de stuitingshandelingen die (limitatief) uit de wet volgt, is het uitbrengen van een aanmaning (art. 4:106 Awb). De betrokkenen stelden dat de invorderingsbevoegdheid was verjaard, omdat de aanmaning door hen niet was ontvangen. Hierdoor zou de verjaring niet-tijdig zijn gestuit. Ter onderbouwing van dat standpunt brachten zij naar voren dat de aanmaningsbrief niet in het dossier van hun gemachtigde aanwezig was en dat de verzending via de *'Track & Trace'*-gegevens van PostNL niet kon worden achterhaald. De rechtbank beoordeelt dit betoog aan de hand van het *'Track & Trace'*-bewijs, waarop de adresgegevens van de betrokkenen staan genoteerd, alsook een streep in het handtekeningenveld. Naar het oordeel van de rechtbank is met dit bewijs aannemelijk gemaakt dat de aanmaningsbrief tijdig en op regelmatige wijze is bezorgd, waardoor geen reden bestaat om aan te nemen dat de invorderingsbevoegdheid is verjaard. Deze uitspraak onderstreept het nut en de noodzaak van een deugdelijke verzendadministratie.

De Afdeling deed ook een interessante uitspraak over de vraag of uitstel van betaling op grond van artikel 4:94 van de Awb stuitende werking heeft in de situatie dat een bestuursorgaan nog geen terugvorderingsbesluit heeft genomen.⁷¹ De betrokkene in deze procedure had gewezen op een eerdere uitspraak van de Afdeling,⁷² waarin is geoordeeld dat een aanmaning die was gestuurd voordat een invorderingsbesluit was genomen, niet kan worden aangemerkt als een invorderingshandeling en daarom de verjaring

65 CRvB 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:263, AB 2024/218, m.nt. M.K.G. Tjepkema & N. Koyak.

66 CbB 2 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:243.

67 C.J. Dekker, D. Becht & R. Yahya, 'Wettelijke rente in de bestuursrechtelijke praktijk', *MvV* 2024/6.4, p. 221-226.

68 Art. 4:104 lid 1 Awb.

69 ABRvS 1 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1829, AB 2024/173, m.nt. L.M. Koenraad en JB 2024/117, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

70 Rb. Gelderland 14 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6791.

71 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:949, AB 2024/204, m.nt. T.N. Sanders.

72 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2016, Gst. 2019/6, m.nt. R. Olivier.

van de invorderingsbevoegdheid niet heeft kunnen stuiten. Volgens de betrokkene volgt hieruit dat ook een besluit tot uitstel van betaling de verjaringstermijn niet stuit als niet eerst een invorderingsbesluit is genomen. De Afdeling gaat daarin niet mee en overweegt dat uit deze rechtspraak niet kan worden afgeleid dat een besluit tot uitstel van betaling de verjaringstermijn niet verlengt zolang nog geen invorderingsbesluit is genomen. Voor het verlenen van uitstel van betaling is – anders dan bij een aanmaning – niet vereist dat er al een besluit tot invordering is genomen.

Wanneer een bestuursorgaan wil stuiten middels een aanmaning, dan moet dat met de grootst mogelijke zorgvuldigheid gebeuren. Dat illustreert de uitspraak naar aanleiding van het hoger beroep dat het dagelijks bestuur van het Waterschap De Dommel had ingesteld bij de Afdeling.⁷³ Het ging over de verjaring van verbeurde dwangsommen, en meer in het bijzonder of het dagelijks bestuur tijdig en correct had aangemaand. Uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de aangeschrevene moet uit de tekst van de aanmaning onmiskenbaar blijken dat ingeval niet wordt betaald na afloop van de opgenomen betalingstermijn, dwanginvordering zal volgen. Omdat deze waarschuwing in de brief van het dagelijks bestuur ontbrak, kon deze brief niet worden aangemerkt als een aanmaning in de zin van artikel 4:112 van de Awb. Dat betekent derhalve dat de verjaring niet is gestuit, waardoor de verbeurde dwangsom niet meer ingevorderd kon worden door het dagelijks bestuur.

2.9 Invordering en incasso

Aanmaning

In de uitspraak van 27 juni 2024 boog de voorzieningenrechter van de Afdeling zich over een aanmaning.⁷⁴ Het college van burgemeester en wethouders van Brunssum had een last onder bestuursdwang opgelegd aan een betrokkene vanwege een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening. De rechtbank liet de besluitvorming in stand en de betrokkene ging in hoger beroep bij de Afdeling. Ondertussen heeft het college te kennen gegeven over te zullen gaan tot invordering, waarop de betrokkene de voorzieningenrechter om schorsing van de kostenverhaalbeschikking heeft verzocht. Daarbij is toegelicht dat de betrokkene afhankelijk is van een uitkering, een schuld heeft van € 15.000 en zorg draagt voor een minderjarig kind. Het moeten betalen van een bedrag van ruim € 3.500 heeft ingrijpende financiële gevolgen voor haar. Het college heeft naar eigen zeggen lang gewacht met het sturen van de aanmaning, omdat de uitspraak van de rechtbank is afgewacht. Echter dateert die uitspraak van 9 oktober 2023. De aanmaning is vervolgens pas op 14 mei 2024 verstuurd. Het college heeft geen verklaring kunnen geven waarom dat zo lang geduurd heeft, anders dan het “*afmaken van een open eindje*”. Het betoog dat de wettelijke rente zou blijven lopen en dat dat een verhaalsrisico zou opleveren, volgt de voorzieningenrechter

in dat licht niet. Het had op de weg van het college gelegen om eerder een aanmaning te sturen. Tegen die achtergrond schorst de voorzieningenrechter de kostenverhaalbeschikking in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep: het belang van de betrokkene weegt zwaarder dan het belang van het college om de kosten van bestuursdwang op korte termijn te verhalen. Het treuzelen met de aanmaning doet het college in dezen de das om.

Invordering bij dwangbevel/executie

Uit artikel 4:124 van de Awb volgt dat een bestuursorgaan ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden beschikt die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft. Dit laatste artikel was onderwerp van geschil bij het hof 's-Hertogenbosch.⁷⁵ Dat geschil ging over de terugvordering van pgb-bedragen door een zorgkantoor. In hoger beroep werd door een betrokkene aangevoerd dat de terugvordering en de effectuering daarvan aan de bestuursrechter is en niet aan de civiele rechter. Er waren met betrekking tot de teruggevorderde pgb-bedragen ook bestuursrechtelijke procedures gevoerd en die moesten volgens de betrokkene een bestuursrechtelijk vervolg krijgen door het nemen van (bestuursrechtelijke) invorderingsbesluiten. Het hof gaat hierin niet mee en overweegt dat uit artikel 4:124 van de Awb volgt dat naast de bevoegdheden waarover een bestuursorgaan beschikt op grond van afdeling 4.4 Awb, het bestuursorgaan met betrekking tot de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden *ook* gebruik kan maken van de gewone bevoegdheden waarover het als schuldeiser op grond van het privaatrecht beschikt.⁷⁶ Tot die bevoegdheden behoort het bij de civiele rechter aanhangig maken van een vordering aangaande bestuursrechtelijke geldvorderingen. Het zorgkantoor heeft van die bevoegdheid gebruikgemaakt en het zorgkantoor mocht dat doen, aldus het hof.

Tot slot wijzen wij op de uitspraak van de CRvB waarin de vraag centraal stond of de bestuursrechter bevoegd is om een oordeel te geven over een verzoek dat ertoe strekt dat voor recht wordt verklaard dat het UWV niet meer bevoegd is om nakoming van de verplichting tot (terug)betaling van een betrokkene te verlangen, omdat de rechtsvordering daartoe zou zijn verjaard.⁷⁷ Dat verzoek was gedaan nadat het UWV al een dwangbevel had uitgevaardigd. De beoordeling van een beroep op verjaring van de bevoegdheid tot (het vorderen van) nakoming van een geldschuld behoort volgens de CRvB tot de bevoegdheid van de civiele rechter. Het bestuursprocesrecht voorziet niet in de gevraagde verklaring voor recht. De betrokkene moet zich aldus met dit verzoek tot de burgerlijke rechter wenden.

⁷³ ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4786.

⁷⁴ ABRvS (vzr.) 27 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2623.

⁷⁵ Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:429.

⁷⁶ Onder verwijzing naar HR 6 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:233, AB 2015/90, m.nt. F.J. van Ommeren.

⁷⁷ CRvB 9 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2114, JB 2024/11 en USZ 2024/28.