

Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden

NTB 2025/411

1. Subsidies (Titel 4.2 Awb)
 - 1.1 Algemeen
 - 1.2 Subsidiebegrip (art. 4:21 Awb)
 - 1.3 Bevoegdheid tot subsidieverlening; wettelijke grondslag (art. 4:23 Awb)
 - 1.4 Verdeling van schaarse subsidies
 - 1.5 Exceptieve toetsing van subsidieregelingen
 - 1.6 Subsidieverlening
 - 1.7 Subsidievaststelling
 - 1.8 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

De kroniek beslaat de periode van november 2024 tot en met oktober 2025.

Inleiding

Deze kroniek verscheen vijf jaar geleden voor het eerst in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*. In die eerste editie spraken wij de hoop uit de rechtspraktijk een dienst te bewijzen door eenmaal per jaar in kroniekvorm in dit tijdschrift een handzaam overzicht te bieden van de algemene ontwikkelingen en wetenswaardigheden rondom de subsidie- en de geldschuldentitel van de Awb.² In deze zesde editie kunnen wij vaststellen dat deze rechtsgebieden nog steeds volop in ontwikkeling zijn, zodat het samenstellen van deze kroniek – volgens ons – nog steeds de moeite waard is. Op deze plek willen wij Jean-Paul Heinrich bijzonder danken voor het leggen van een solide basis voor deze kroniek. Hij zwaaide na 2022 af als medeauteur, maar zijn niet-aflatende scherpheid en betrokkenheid worden door ons nog altijd zeer gewaardeerd. Verder zijn

wij verheugd dat Demy Jongkind vanaf deze editie de medeauteur is van deze kroniek.

1. Subsidies

1.1 Algemeen

Hoewel leningen en garanties van oorsprong een privaatrechtelijk rechtskarakter hebben, heeft de wetgever bij de totstandkoming van de subsidietitel van de Awb expliciet in de wetsgeschiedenis opgenomen dat leningen en garanties verstrekt door bestuursorganen vallen onder de subsidiedefinitie van artikel 4:21 van de Awb. Daarmee is beoogd leningen en garanties publiekrechtelijk te normeren. De subsidietitel van de Awb bevat echter geen specifieke regels over subsidies in de vorm van een lening of garantie. Habicht onderzoekt in een NTB-bijdrage hoe overheidsleningen en -garanties in de praktijk juridisch worden vormgegeven en wat daarbij de verhouding is tot de subsidietitel.³ Zij komt tot de conclusie dat de toepasselijkheid van de subsidietitel bij een groot deel van de door haar onderzochte publiekrechtelijke regelingen niet-kenbaar is en dat de rol van overeenkomsten bij lening- en garantieverstreking niet mag worden miskend. In een (vervolg)artikel gaan Habicht en Schoenmakers in op de vraag waarom er bij bestuursorganen terughoudendheid bestaat bij het verstrekken van leningen en garanties, en in welke situaties het inzetten van leningen en garanties als vorm van subsidiëring effectief kan zijn.⁴ Zij concluderen dat decentrale overheden veelal een terughoudend verstrekkingsbeleid toepassen ('nee, tenzij') en pleiten ervoor om het huidige beleid voor leningen en garanties om te vormen tot een 'ja, mits'-beleid.

In deze kroniekperiode verschenen twee proefschriften op het terrein van subsidies. Op 26 september 2024 promoveerde Tim Robbe op het proefschrift *Verdelingsrecht en democratische rechtsstaat. Democratische en rechtsstatelijke overwegingen bij het met mededinging verdelen van schaarse vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en overheids-eigendom*.⁵ Robbe laat zien hoe de huidige juridische kaders rond het verdelen van schaarse rechten zowel mogelijkheden als uitdagingen bieden voor het realiseren van gelijke kansen en rechtvaardigheid. Zijn onderzoek beschrijft op kritische wijze de rol van een transparante selectieprocedure in het juridische kader en de relatie met democratische en rechtsstatelijke waarden. Robbe biedt niet alleen een grondige analyse van het huidige beleid en de juridische praktijken, maar stelt ook vragen over de toekomst van onze

¹ Jasper Kennis, Stijn Visch en Demy Jongkind 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 Ingrid Hasker voor de hulp bij het schrijven van deze kroniek.

² J. Kennis, S.O. Visch & J.P. Heinrich, 'Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden', NTB 2020/213.

³ Y. Habicht, 'Lenen, garanderen en subsidiëren. Een desktopverkenning naar publiekrechtelijke leningen en garanties', NTB 2024/377.

⁴ Y. Habicht & J.C.F.N. Schoenmakers, 'Overheidsleningen en garanties. Van nee, tenzij naar ja, mits', NJB 2025/922.

⁵ T.H.G. Robbe, *Verdelingsrecht en democratische rechtsstaat. Democratische en rechtsstatelijke overwegingen bij het met mededinging verdelen van schaarse vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en overheids-eigendom* (diss. VU Amsterdam), Boom 2024.

samenleving en hoe eerlijkheid te waarborgen is bij de verdeling van schaarse middelen.⁶

Op 8 april 2025 promoveerde Demy Jongkind – inmiddels medeauteur van deze kroniek – op haar proefschrift *Netwerksubsidies. Een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven*.⁷ Het onderzoek is opgebouwd rond vier praktijkvoorbeelden van netwerksituaties: penvoederconstructies, subsidietafels, samenwerkende overheden via de Wet gemeenschappelijke regelingen en EU-subsidies op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Uit deze voorbeelden blijkt dat het huidige subsidierecht zoals dat is verankerd in de subsidietitel van de Awb, onvoldoende is toegesneden op netwerksubsidies. Waar de subsidietitel vanuit de gedachte van een tweepartijenrelatie is ingestoken, zijn bij netwerksubsidies per definitie meerdere partijen betrokken. Het proefschrift behandelt de juridische aspecten van netwerksubsidies, inclusief knelpunten en mogelijke oplossingen. Jongkind concludeert dat, hoewel een deel van de knelpunten kan worden weggenomen binnen het bestaande subsidierecht, een bepaling over netwerksubsidies in de Awb kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteiten die de praktijk ervaart. Dat geldt zeker als het gaat om de terugvordering van subsidiegelden.

Een thema dat de aanhoudende aandacht heeft, is de overdraagbaarheid van subsidievorderingen. Over dit thema verscheen deze kroniekperiode in een zogenoemde proefprocedure een lezenswaardige conclusie van P-G Bartels. Centraal in die procedure stond de vraag of vorderingen uit hoofde van de NOW- en TVL-subsidieregeling overdraagbaar en daarmee verpandbaar zijn. Deze vraag is door de P-G bevestigend beantwoord.⁸

Onverplichte tegemoetkomingen worden regelmatig als een subsidie verstrekt. In een bijdrage in *JBplus* stelt Den Boer-Adriaanse zichzelf de vraag in hoeverre dergelijke tegemoetkomingsregelingen in overeenstemming zijn met het subsidierecht.⁹ Volgens haar kan het subsidierecht goede inspiratie bieden voor een belangrijk deel van het kader van tegemoetkomingsregelingen, maar is er ook aanleiding om op enkele aspecten de geschiktheid van het subsidierecht nader te bezien. Daarbij worden als voorbeelden genoemd de beschrijving van de subsidiabele activiteiten en

de mogelijkheden om een subsidie lager vast te stellen, in te trekken of te wijzigen.

In diezelfde editie van *JBplus* is nog een andere voor deze kroniek relevante bijdrage opgenomen. Het artikel van Schoenmakers is een kritische beschouwing van de toepassing van de geschiktheids- en noodzakelijkheidstrap van het evenredigheidsbeginsel in subsidiezaken sinds de *Harderwijk*-uitspraak in 2022.¹⁰ De auteur onderzoekt hoe de hoogste bestuursrechters doelen identificeren en afwegen tegen de gekozen middelen – en of dit een uiting is van doeltreffendheid (geschiktheid) en doelmatigheid (noodzakelijkheid) als rechtsnorm. Uit zijn jurisprudentieonderzoek blijkt dat er verschillen bestaan in de toepassing van de twee trappen tussen de hoogste bestuursrechters en meer in het bijzonder dat er verschillen zijn in de wijze waarop de doelen waaraan wordt getoetst, worden geformuleerd.¹¹

1.2 Subsidiebegrip (art. 4:21 Awb)

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 22 oktober 2025 staat de materiële definitie van het subsidiebegrip, vervat in artikel 4:21, eerste lid, Awb, centraal.¹² Het geschil ging over bepaalde kortingen op de grondprijs bij de aankoop van gemeentelijke bouwgrond. De aanvragen om korting waren door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Land van Cuijk afgewezen, omdat niet was voldaan aan de voorwaarden uit een beleidsregel. In hoger beroep gaat de Afdeling in op de vraag of sprake is van een subsidie. Het college betoogde dat hiervan geen sprake was, nu woningbouw en gronduitgifte bij uitstek niet alleen een gemeentelijke, publiekrechtelijke aangelegenheid zijn, maar ook door private partijen kunnen worden uitgevoerd, ook in combinatie met een korting op de grondprijs. De Afdeling gaat hier echter niet in mee en oordeelde dat het gaat om een aanspraak op financiële middelen (de kortingen), die door een bestuursorgaan (het college) worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager (het op een bepaalde wijze bouwen). Het gaat niet om een betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Nu de subsidies waren verstrekt op grond van een beleidsregel, ontbrak de vereiste wettelijke grondslag (art. 4:23 lid 1 Awb). Het college was dus onbevoegd om de kortingen te verstrekken.

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

Op grond van artikel 4:23, eerste lid, Awb verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan

6 Zie voor een bespreking van het proefschrift door L. van den Berge, 'Schaarse rechten in de democratische rechtsstaat: een kritiek op het verdelingsrecht', *NTB* 2025/204. Zie ook T.H.G. Robbe, 'De legitimiteit van de mededingingsverplichting uit de Didam-arresten getoetst', *NTB* 2025/256.

7 D.K. Jongkind, *Netwerksubsidies. Een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2025. Zie voor een samenvatting van de belangrijkste conclusies D.K. Jongkind, 'Netwerksubsidies: een kans voor de toekomst?', *JBplus* 2025/1, p. 3-19 en voor een analyse op gemeenteniveau D.K. Jongkind, 'De netwerksubsidie in de gemeentelijke praktijk', *Gst.* 2025/66.

8 Concl. P-G Bartels 26 september 2025, ECLI:NL:PHR:2025:1042.

9 M.E. den Boer-Adriaanse, 'De normering van tegemoetkomingsregelingen door het subsidierecht', *JBplus* 2025/8, p. 102-103. Zie over diezelfde vraag ook de annotatie van J.E. van den Brink in *AB* 2025/201.

10 J.C.F.N. Schoenmakers, 'Het doel en het middel: geschiktheid en noodzaak in de vernieuwde evenredigheidstoetsing in subsidiezaken', *JBplus* 2025/9, p. 124-141.

11 Zie voor een uitvoerige toetsing aan geschiktheid en noodzakelijkheid (en evenwichtigheid) de in deze kroniekperiode verschenen uitspraken van de Afdeling van 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5383, ECLI:NL:RVS:2024:5384 en ECLI:NL:RVS:2024:5385.

12 ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5086.

worden verstrekt, tenzij een van de uitzonderingen van het derde lid van toepassing is. De meest voorkomende uitzonderingen zijn de begrotingssubsidie en de incidentele subsidie.

In een geschil dat leidde tot de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 ging het om een subsidie die was verstrekt voor de herontwikkeling van een gebied in Doetinchem waar leegstand was ontstaan.¹³ Een concurrent van de subsidieontvanger was tegen de subsidieverlening opgekomen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente was al vanaf 2014 bezig met de herontwikkeling en transformatie van het gebied. Om deze ontwikkeling financieel te steunen, had het college onder meer subsidie aangevraagd en verkregen van het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van Gelderland. Het college wilde projecten medefinancieren met onder meer de te ontvangen subsidiegelden van GS. Er was daarom beleid dat (ook) voorzag in de medefinanciering van de gewenste transformatie in de vorm van subsidie. De Afdeling oordeelde dat hoewel het college de besluitvorming over de subsidie vervolgens had toegespitst op één partij, dit niet betekent dat het een incidenteel geval is geworden. Doordat geen sprake was van een incidentele subsidie, ontbrak de vereiste wettelijke grondslag voor de subsidieverlening. Het college was dus niet bevoegd om de subsidies te verlenen. De Afdeling ziet om verschillende redenen geen mogelijkheid voor het college om het bevoegdheidsgebrek te herstellen in een nieuw besluit op bezwaar door alsnog in een wettelijke grondslag te voorzien. In dit geval mag het college van de Afdeling een wettelijke grondslag niet met terugwerkende kracht vaststellen. Een nog op te stellen wettelijke grondslag met terugwerkende kracht voor de reeds specifiek aan de subsidieontvanger verleende subsidie zou namelijk geen ruimte meer voor subsidiëring aan anderen laten en zo concreet zijn dat het geen algemeen karakter zou hebben en daarom geen algemeen verbindend voorschrift zou zijn.¹⁴ Zo'n wettelijke grondslag zou bovendien in strijd komen met de verplichting om mededingingsruimte te bieden, die weliswaar in een wettelijk voorschrift kan worden beperkt maar die niet zover kan gaan dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten.¹⁵ Ten slotte zou het in de bezwaarfase opstellen van een wettelijke grondslag met terugwerkende kracht voor de subsidie, waarbij de mogelijkheid wel zou worden opengelaten dat de concurrent daarop aanspraak kan maken, geen recht doen aan het feit dat de subsidie reeds was verleend en de subsidiabele activiteiten al waren verricht. Dat betekent dat de besluiten tot subsidieverlening herroepen moeten worden. De Afdeling geeft partijen in overweging om in overleg te treden over een minnelijke oplossing.

In een uitspraak van de Afdeling van 17 september 2025 wordt nog maar eens bevestigd dat er geen incidentele

subsidie kan worden verstrekt als uit een wettelijk voorschrift, een beleidsregel of een vaste bestuurspraktijk blijkt dat bewust besloten is om voor een bepaalde activiteit geen subsidie te verlenen.¹⁶ Het ging hier om een door het college van burgemeester en wethouders van Hulst geweigerde subsidie voor de restauratie van een voorhuis. Die aanvraag was geweigerd omdat het college geen subsidie-regeling voor (de restauratie van) rijksmonumenten in het leven wilde roepen, omdat de gemeente een groot aantal rijksmonumenten kent en op rijksniveau daarvoor al een subsidieregeling bestaat. Dat de aanvraag zag op één rijksmonument maakt het niet een incidenteel geval.

1.4 Verdeling van schaarse subsidies

De voor schaarse subsidies geldende rechtsnorm dat aan potentiële gegadigden mededingingsruimte moet worden geboden, is ook van toepassing op begrotingssubsidies. Dat zijn subsidies die niet wettelijk zijn geregeld, maar waarbij de naam van de ontvanger en het maximale subsidiebedrag alleen in een begroting (van bijv. een provincie of gemeente) zijn opgenomen. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak van 23 juli 2025 dat ook bij zulke subsidies gelijke kansen moeten worden geboden.¹⁷ De zaak ging over een stichting die van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas een begrotingssubsidie had ontvangen voor het aanstellen van zogeheten combinatiefunctionarissen, terwijl een ander bedrijf ook aanspraak wilde maken op deze subsidie. Deze andere partij komt op tegen de verleende subsidie met de stelling dat het college een transparante verdeelprocedure had moeten openstellen, zodat de partij kon meedingen naar de subsidiegelden. Ook verzoekt de andere partij om schadevergoeding vanwege de gemiste kans om de subsidie te verkrijgen. De Afdeling stelt vast dat, nu er sprake is van meerdere gegadigden voor de begrotingssubsidie en het college enkel de stichting wilde subsidiëren, het gaat om schaarse subsidiemiddelen. De Afdeling gaat vervolgens in op de vraag hoe bestuursorganen bij een begrotingssubsidie mededingingsruimte kunnen bieden. Alleen als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde is voor de subsidie, mag een begrotingssubsidie aan deze gegadigde worden verleend. Er moet wel onderzocht worden of er maar één serieuze gegadigde voor de subsidie is. Daarvoor moet het bestuursorgaan zijn voornemen om de subsidie aan deze partij te verlenen, minimaal acht weken van tevoren bekendmaken en motiveren waarom het voornemens is de subsidie te verstrekken aan die ene gegadigde. Als een belanghebbende dit vervolgens betwist en het bestuursorgaan toch vasthoudt aan zijn voornemen, moet in de verleningsbeschikking (opnieuw) deugdelijk worden gemotiveerd waarom het vasthoudt aan zijn keuze, of waarom de criteria wel aan de daaraan te stellen eisen voldoen. De Afdeling concludeert dat de subsidieverlening

13 ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3409; vgl. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, r.o. 5.2 (*Gymnasion*).

14 Zie voor een voorbeeld van zo'n situatie de in deze kroniekperiode verschenen uitspraak: Rb. Limburg 11 juni 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6022.

15 Zie de *Vlaardingen*-uitspraak van de Afdeling (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o. 8).

16 ABRvS 17 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4428.

17 ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, AB 2025/271, m.nt. J.E. van den Brink & E.M.J. Hardy en JB 2025/177, m.nt. A. Drahmman & Y. Habicht.

aan de stichting niet aan deze (verdeel)regels voldoet en herroept daarom de subsidieverlening. De Afdeling is zich ervan bewust dat het herroepen van de subsidieverlening grote gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de stichting en voor de combinatiefunctionarissen die zij in dienst heeft. Deze belangen maken dat de subsidiëring in dit geval tijdelijk moet worden voortgezet. De Afdeling bepaalt daarom, door middel van een voorlopige voorziening, dat de subsidie aan de stichting wordt verstrekt conform het verleningsbesluit totdat het college een nieuw besluit heeft genomen. Het college kan daartoe een tenderprocedure opzetten of de subsidie aan de enige serieuze gegadigde verlenen op de hiervoor besproken manier. In een afzonderlijke uitspraak zal de Afdeling over het schadevergoedingsverzoek oordelen.

In drie uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) van 15 juli 2025¹⁸ speelde een vergelijkbare situatie als bij de welbekende *Geobox*-uitspraak waarin is geoordeeld dat het beginsel van gelijke kansen van toepassing is op de verdeling van schaarse subsidies.¹⁹ In de onderhavige drie zaken ging het om landbouwbedrijven die binnen de periode van 1 september 2023 tot en met 29 september 2023 subsidie konden aanvragen voor het uitvoeren van een innovatieproject geïntegreerde gewasbescherming op grond van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies. De aanvragen werden op volgorde van binnenkomst beoordeeld. Als het subsidieplafond op 1 september 2023 niet zou zijn bereikt, zouden alle aanvragen van (alleen) die dag inhoudelijk op volgorde van binnenkomst worden beoordeeld. Als het subsidieplafond op 1 september 2023 wel zou zijn bereikt, zou een loting worden toegepast op de aanvragen die zijn binnengekomen op (alleen) die dag. Op de eerste dag van de aanvraagtermijn was er echter een storing, waardoor het niet voor iedereen mogelijk was om een aanvraag in te dienen. Vanwege deze storing en de omstandigheid dat het subsidieplafond mogelijk al diezelfde dag bereikt zou worden, besloot de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om alle aanvragen tot en met 4 september 2023 mee te nemen in de loting. Het CBB oordeelde dat deze maatregel niet onevenredig is, nu de minister alle aanvragers op deze manier gelijke kansen heeft geboden.

Wanneer het subsidieplafond is bereikt, moet het bestuursorgaan de subsidieaanvraag afwijzen op grond van artikel 4:25, tweede lid, Awb. In een uitspraak van het CBB van 20 mei 2025 stond ter discussie of de subsidieaanvrager uit een aan hem gerichte e-mail had mogen begrijpen dat zijn aanvraag wel inhoudelijk zou worden beoordeeld.²⁰ In de e-mail stond: "Van de 4102 binnengekomen subsidieaanvragen zijn we nu de laatste tientallen aan het beoordelen. Daar hoort uw subsidieaanvraag ook bij." Het

bestuursorgaan had verklaard dat daarmee was bedoeld dat na het in dit geval gehanteerde verdelingssysteem van loting nog niet meteen duidelijk was hoeveel aanvragen na de inhoudelijke beoordeling nog zouden uitvallen en of de aanvraag van betrokkene wellicht uiteindelijk toch nog binnen het subsidieplafond kon worden gehonoreerd. Het CBB was van mening dat – hoewel de e-mail duidelijker had kunnen worden geformuleerd – er geen aanleiding bestond om de subsidie alsnog te verlenen.

Dat de verdeelmethode van volgorde van binnenkomst en de wijze van het indienen van de subsidieaanvraag niet los van elkaar kunnen worden gezien, illustreert een uitspraak van de Afdeling van 3 september 2025.²¹ In die zaak had de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een subsidieaanvraag van de Nationale Handelsacademie B.V. (hierna: NHA) afgewezen. In de betreffende subsidie-regeling was bepaald dat subsidieaanvragen door middel van een elektronisch formulier moeten worden ingediend en op basis van de volgorde van ontvangst worden behandeld, waarbij alleen volledige subsidieaanvragen in behandeling worden genomen. Deze methode is toegestaan, mits de potentiële gegadigden een gelijke kans hebben om te kunnen meedingen naar het schaarse publieke recht. Dat veronderstelt volgens de Afdeling onder meer dat de minister nauwgezet controleert of de aanvragen voldoen aan de daaraan gestelde eisen vóórdat hij de aanvragen op volgorde van binnenkomst rangschikt. In dit geval hadden andere aanvragers een invulveld in het aanvraagformulier slechts summier ingevuld, terwijl de NHA – conform de door de minister geformuleerde regels en instructies uit het formulier – een volledige omschrijving van het initiatief had gegeven. De Afdeling oordeelde dat de minister de andere aanvragen daarom ten onrechte had betrokken bij de opstelling van de rangschikking.

1.5 *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 uitspraken gespeeld. In de meeste van deze zaken ging het om de exceptieve toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van een gebonden bevoegdheid in een algemeen verbindend voorschrift. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de weigering van een subsidieaanvraag die niet voldoet aan de vereisten om voor subsidie in aanmerking te komen in een bijzondere subsidieregeling. Deze vorm van exceptieve toetsing kan de belanghebbenden in de door ons gesignaleerde procedures echter niet baten. Wij constateren dat bestuursrechters – in deze kroniekperiode met name het CBB²² – in dit verband de door de wetgever (bewust) gemaakte keuzes aanvaardbaar en voldoende onderbouwd achten. Ook de rechtstreekse toetsing van de (toepassing

18 CBB 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:379; CBB 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:367 en CBB 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:366.

19 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310.

20 CBB 20 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:370.

21 ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4217.

22 CBB 3 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:866; CBB 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:56; CBB 22 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:264; CBB 3 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:323; AB 2025/261, m.nt. J.E. van den Brink en CBB 30 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:350.

van de) subsidieregelingen aan het evenredigheidsbeginsel leidt niet tot het door belanghebbenden gewenste resultaat.

1.6 Subsidieverlening

Belanghebbende

In haar uitspraak van 26 februari 2025 oordeelde de Afdeling dat Arriva, als concessiehouder voor het regionaal openbaar spoorvervoer en de uiteindelijke begunstigde van de door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat toegekende specifieke uitkering (hierna: SPUK) aan het college van Gedeputeerde Staten van Limburg (hierna: GS), als belanghebbende moest worden aangemerkt.²³ Arriva stelde zich op het standpunt dat de hoogte van de door GS ontvangen SPUK te laag was. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat Arriva weliswaar een afgeleid belang heeft, maar dat dit in dit geval niet aan de vervoerder mag worden tegengeworpen. Daartoe is redengevend dat de positie van Arriva direct door het besluit over de toekenning van de SPUK werd bepaald. Doordat in de tussen GS en Arriva gesloten subsidieovereenkomst was opgenomen dat GS het bedrag van de SPUK een-op-een als subsidie aan Arriva verleent, was de hoogte van de door Arriva te ontvangen subsidie feitelijk volledig afhankelijk door het besluit tot toekenning van de SPUK. Arriva werd door dat besluit ook evident zwaarder in haar belangen geraakt dan GS, dat in wezen slechts als 'doorgeefluik' fungeerde. De positie van Arriva rechtvaardigt daarmee een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming tegen de besluitvorming over de SPUK aan GS. De Afdeling oordeelt vervolgens dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd waarom bepaalde kostenposten niet voor de SPUK-vergoeding in aanmerking komen.

De uitspraak van 21 mei 2025 van de Afdeling ging over de vraag of een derde op grond van zijn concurrentiepositie kan worden aangemerkt als belanghebbende.²⁴ In dit geval ging het om een vastgoedondernemer die bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam had verzocht om terugvordering van een subsidie. Die was in de jaren 2010-2014 aan een andere vastgoedonderneming verstrekt, omdat de subsidie volgens verzoeker onrechtmatige staatssteun zou zijn. Het college had dit verzoek niet-ontvankelijk verklaard, omdat door het besluit om de verstrekte subsidie niet terug te vorderen, verzoeker volgens het college niet rechtstreeks in zijn belang werd geraakt. De betreffende subsidie was bedoeld voor particuliere woningverbetering en de verbouwing en herinrichting van bedrijfsruimtes, en was beperkt tot de daarin aangewezen panden aan de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam. Verzoeker bezat geen panden in die straat en kon (destijds) dus geen aanspraak op de subsidie maken. De Afdeling oordeelt dat voor zover beide ondernemers in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zouden zijn, dit niet tot de conclusie leidt dat verzoeker belanghebbende is. Hij heeft volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat

zijn concurrentiepositie door de subsidieverstreking aan de andere onderneming nadelig is beïnvloed, noch ten tijde van de subsidieverlening en -vaststelling, noch ten tijde van het besluit op het terugvorderingsverzoek. Zo is niet concreet onderbouwd dat verzoeker – door de aan de andere partij verleende subsidie – omzetverlies of ander nadeel heeft geleden dan wel op andere wijze is gehinderd in zijn activiteiten op de vastgoedmarkt. Bij dit oordeel betreft de Afdeling dat als verzoeker destijds wel panden aan de Nieuwe Binnenweg in eigendom had gehad, hij onder dezelfde voorwaarden voor dezelfde subsidie in aanmerking was gekomen. Verder heeft verzoeker zijn stelling dat hij toen heeft moeten afzien van het kopen van panden aan de Nieuwe Binnenweg omdat hij de subsidie niet kon krijgen dan wel dat die subsidie beperkt zou zijn gebleven tot de de-mimimisdrempel, niet nader geconcretiseerd en onderbouwd. Dit leidt tot de slotsom dat het belang van verzoeker niet rechtstreeks is betrokken bij het bestreden (terugvorderings)besluit.

Voorschot op subsidieverlening

Op 5 september 2025 heeft de voorzieningenrechter van het CBb uitspraak gedaan in de voorlopige voorziening die PostNL had aangespannen tegen het besluit van de Minister van Economische Zaken tot afwijzing van de door PostNL aangevraagde subsidie.²⁵ De minister hoeft PostNL geen voorschot te betalen voor de kosten van de uitvoering van de postdienstverlening (hierna: UPD) waartoe PostNL wettelijk verplicht is, zo oordeelde de voorzieningenrechter. PostNL had de voorzieningenrechter gevraagd om een voorschot van 30 miljoen euro op de door het bedrijf verzochte financiële steun van in totaal 68 miljoen euro. Volgens PostNL is de uitvoering van de UPD verlieslatend geworden. De voorgenomen wettelijke maatregelen die de minister wil doorvoeren om een structurele oplossing te bieden, komen volgens PostNL te laat en helpen te weinig. De voorzieningenrechter is er niet van overtuigd geraakt dat de situatie voor PostNL al zo nijpend is geworden, dat de minister PostNL op dit moment financieel moet steunen omdat de bedrijfsvoering van PostNL anders in de problemen komt. Verder is de voorzieningenrechter het met de minister eens dat er voorshands geen verplichting op de minister rust om de subsidie te verstrekken. Nationaalrechtelijk is die verplichting er niet, omdat de minister beschikt over beleidsruimte bij verlening van een (incidentele) subsidie op grond van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies en de Awb. De minister heeft er verder terecht op gewezen dat in artikel 7, derde lid, van de Postrichtlijn evenmin een verplichting kan worden gelezen. Wat betreft het beroep van PostNL op artikel 1 van het Eerste Protocol (hierna: EP) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betwijfelt de voorzieningenrechter ten eerste of de aan PostNL opgelegde verplichting om de UPD uit te voeren, op zichzelf een inbreuk kan vormen op artikel 1 van het EP. Zou dat in principe mogelijk zijn, dan is het vervolgens de vraag of de uitvoering van de

²³ ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:778.

²⁴ ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2296.

²⁵ CBb (vzr.) 5 september 2025, ECLI:NL:CBb:2025:455.

UPD onder de huidige omstandigheden een onevenredige financiële last vormt die de minister verplicht tot compensatie. Daar is volgens de voorzieningenrechter thans geen sprake van. Daar komt volgens de voorzieningenrechter bij dat, zelfs indien de minister in het licht van artikel 1 van het EP gehouden zou zijn om PostNL voor de uitvoering van de UPD te compenseren, hij zou beschikken over de nodige beleidsruimte met betrekking tot de mate waarin en de wijze waarop hij dat doet. Van een verplichting om financiële steun te geven, is ook dan niet zonder meer sprake. De minister kan er namelijk ook voor kiezen andere maatregelen te treffen. De voorzieningenrechter begrijpt wel de zorgen van PostNL over de mate waarin en het tempo waarmee de minister structurele maatregelen treft. Het is de verantwoordelijkheid van de minister en de wetgever om dit met de nodige voortvarendheid op te pakken, zo geeft de voorzieningenrechter mee. Maar dat kan volgens het CBb dus ook met andere maatregelen dan het verstrekken van subsidie.

Tenderprocedures

In de rechtspraak en literatuur over tendersubsidies blijft er aandacht voor de werkwijze en samenstelling van adviescommissies die bestuursorganen adviseren over (de rangorde van) subsidieaanvragen.²⁶ In de vorige kroniek meldden wij de zogenoemde *Lustwarande*-uitspraak.²⁷ In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat, kort gezegd, in het geval een adviescommissie tot een beoordeling komt op basis van consensus, het niet nodig is om inzicht te bieden in de puntenscores van individuele commissieleden. Het moeten verschaffen van inzicht in de totstandkoming daarvan strekt niet zover dat ook de individuele (score)formulieren, die zijn gebruikt voor persoonlijke aantekeningen of scores van de individuele leden van de deskundigencommissie ter voorbereiding van de commissievergaderingen, als op de zaak betrekking hebbende stukken moeten worden verstrekt. In een uitspraak van 11 juni 2025 heeft de Afdeling deze lijn bevestigd.²⁸

Het is vaste rechtspraak dat aanvragers in een tendersysteem niet na afloop van de aanvraagperiode met informatie kunnen aankomen die neerkomt op een wijziging of aanvulling van de aanvraag. Het meenemen van dergelijke informatie van na de sluiting van de aanvraagtermijn verdraagt zich niet met de gelijktijdige onderlinge beoordeling en rangschikking van de ingediende aanvragen die in het tendersysteem centraal staat. In een tweetal uitspraken van 2 april en 2 juli 2025 heeft de Afdeling geoordeeld dat deze lijn eveneens van toepassing is als sprake is van een systeem van evenredige verdeling waarbij het subsidiebudget gelijktijdig en naar rato over alle in aanmerking komende aanvragen wordt verdeeld.²⁹ Een wijziging of aanvulling is

ook dan niet toegestaan, tenzij het gaat om een evidente vergissing bij het indienen van de aanvraag.

1.7 *Subsidievaststelling*

Het toepassen van kortingspercentages als sanctie bij de subsidievaststelling komt in de praktijk steeds vaker voor. In een uitspraak van 3 december 2024 van het CBb lag de vraag voor of een verlaging van de verleende subsidie met 25% was toegestaan in verband met het ontbreken van een verplichte controleverklaring van een accountant en onduidelijkheid over de administratie.³⁰ Het ging hier om een door de Minister van Economische Zaken ingetrokken en lager vastgestelde subsidie voor een innovatief dijkproject. Volgens de vaste gedragslijn van de minister werd een korting van 10% gehanteerd als een controleverklaring ontbrak en er verder geen twijfels waren over de opgevoerde kosten. Omdat er wel twijfels waren over de opgevoerde kosten, hanteerde de minister een extra aftrek van 15%. Hieraan had de minister onder meer ten grondslag gelegd dat er verschuivingen hoger dan 25% hadden plaatsgevonden na de laatst goedgekeurde begroting zonder dat hiervoor een wijzigingsverzoek was ingediend, dat uit het aangeleverde kostenoverzicht niet kon worden bepaald welke kosten voor het project waren gemaakt dan wel subsidiabel waren en dat een deugdelijke administratie ontbrak. Het CBb oordeelde dat de minister, gelet hierop, de aanvullende korting mocht toepassen.

Ook in de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2025 ging het om een lagere vaststelling vanwege het niet-overleggen van documenten die inzicht geven in de verrichte activiteiten, de behaalde resultaten en de gemaakte kosten.³¹ De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp had de subsidie aan een Duits energiebedrijf lager vastgesteld omdat het geen eindrapport voor de deelresultaten van een investeringsproject in Ethiopië en een marktconformiteitscertificaat binnen de daarvoor gestelde termijnen kon overleggen. Ondanks de vele malen dat de minister deze verplichtingen en de daarvoor geldende termijnen bij het bedrijf in herinnering had gebracht en het uitstel dat was verleend, had het bedrijf de vereiste documenten niet ingediend. Daardoor kon de minister niet vaststellen in hoeverre de deelresultaten van het project waren behaald. De door het bedrijf aangevoerde moeilijke omstandigheden voor het opzetten van een nieuw bedrijf in Ethiopië en conflicten met lokale partners en leveranciers moeten volgens de Afdeling voor het (ondernemers)risico van het bedrijf worden gehouden. De Afdeling ziet in deze omstandigheden daarom geen grond voor het oordeel dat de lagere subsidievaststelling onevenredig is. In vergelijkbare zin oordeelde de Afdeling over mislukte subsidieprojecten in Benin³² en Afghanistan.³³

26 Zie hierover E.M.J. Hardy, 'Adviseren over advisering', *NTB* 2025/126.

27 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:727.

28 ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2639.

29 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1445, AB 2025/267, m.nt. L.J.A. Damen en ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3005, AB 2025/268, m.nt. L.J.A. Damen.

30 CBb 3 december 2024, ECLI:NL:CBb:2024:867.

31 ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2172.

32 ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3140.

33 ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4136.

Een subsidievaststelling naar rato van de gemaakte subsidiabele kosten kan in de meeste gevallen de evenredigheidstoets doorstaan. Zo ook in de uitspraak van het CBB van 15 april 2025, in een geschil over een door de Minister van Economische Zaken lager vastgestelde subsidie voor de ontwikkeling van een trainingscentrum voor blockchain-programmeurs.³⁴ De onderneming die de subsidie had aangevraagd, had het fysieke trainingscentrum niet ingericht en daarmee haar activiteiten niet overeenkomstig de aanvraag uitgevoerd. In plaats daarvan had zij een online leeromgeving gerealiseerd. Naar het oordeel van het CBB is deze wijziging een essentiële wijziging waarvoor ontheffing had moeten worden aangevraagd, hetgeen de onderneming niet had gedaan. Behoud van het deel van de subsidie dat is bedoeld voor de inrichting van het fysieke trainingscentrum, zou daarom niet passend zijn. Door alleen de inrichtingskosten in mindering op de verleende subsidie te brengen, had de minister het financiële nadeel voor de onderneming beperkt gehouden en was de vaststelling evenredig.

De uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2025 illustreert tot slot dat voor een evenredige vaststelling niet voldoende is dat een subsidieontvanger niet aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan.³⁵ Als alleen al het niet voldoen aan de subsidievoorwaarden tot de conclusie moet leiden dat het besluit evenredig is, zou dat iedere betekenis aan een evenredigheidstoets ontnemen, aldus de Afdeling.

1.8 *Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten en beëindiging van subsidierelaties*

In een uitspraak van 19 augustus 2025 boog het CBB zich over een wijziging ten nadele van de subsidieontvanger, in die zin dat geen aanspraak meer bestond op bevoorschotting over een bepaalde periode.³⁶ In dit geval ging het om een door de Minister van Klimaat en Groene Groei verleende subsidie op grond van de Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers (hierna: de regeling). Om te voorkomen dat Nederlandse huishoudens een te hoge prijs betaalden voor hun basisbehoeften aan energie als gevolg van de stijging van de prijzen sinds de oorlog tussen Oekraïne en Rusland, had het kabinet in de regeling een prijsplafond vastgesteld. Het hield in dat kleinverbruikers plafondtarieven betaalden voor hun energiegebruik tot aan de verbruiksgrenzen. Voor het verschil tussen de plafondtarieven en de contractprijzen werd een subsidie verleend aan energieleveranciers. De subsidie werd verleend aan de energieleveranciers voor een jaar en werd aan hen uitbetaald op basis van maandelijkse voorschotten. Daarbij was het niet de bedoeling dat de energieleveranciers zelf profiteerden van de subsidie door een hogere winstmarge dan voorheen te hanteren op de energie die zij leverden. Om deze overcompensatie te voorkomen, kende de regeling

een brutomargetoets. In die toets werd de brutomarge van iedere leverancier vergeleken met diens brutomarge in de jaren voordat de regeling gold, de historische brutomarge. Deze brutomargetoets was onderdeel van de voor de regeling afgegeven staatssteungoedkeuring van de Europese Commissie. Uit de door de minister uitgevoerde brutomargetoets was gebleken dat sprake was van overcompensatie. Aannemelijk was dat de uitbetaling van de subsidie aan de onderneming, die actief was op de Europese energiemarkt, tot een selectief voordeel ten opzichte van andere energieleveranciers zou leiden, doordat zij structureel een te hoge marge zou ontvangen op geleverde energie. Daarmee zou uitbetaling van de voorschotten ongeoorloofde staatssteun opleveren. Het CBB concludeert dat de minister de voorschotten daarom terecht niet had verstrekt door de subsidieverlening te wijzigen.

In een andere uitspraak van 13 mei 2025 zag het CBB zich voor de vraag gesteld of de Minister van Klimaat en Groene Groei een subsidieverlening voor de realisatie van een productie-installatie voor de productie van hernieuwbare elektriciteit terecht had ingetrokken.³⁷ De subsidieontvanger had de productie-installatie in plaats van op bestaande bouw gerealiseerd op nieuwbouw waarvoor reeds een omgevingsvergunning was afgegeven. De subsidieontvanger was verplicht om de productie-installatie te installeren op een bestaand gebouw. Dat was dus niet gebeurd. De minister was daarom bevoegd om de subsidie in te trekken.³⁸ Vervolgens toetst het CBB of de intrekking in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het CBB is van oordeel dat de gevolgen van het intrekkingbesluit voor de vennootschap niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het intrekkingbesluit is een geschikt en noodzakelijk middel om de subsidieverlening ongedaan te maken als blijkt dat de ontvanger de aan de subsidie verbonden verplichting niet heeft nageleefd. De aanvragen werden in dit geval op volgorde van binnenkomst behandeld en er gold een subsidieplafond. De intrekking van de subsidieverlening was daarom volgens het CBB in het belang van de juiste toepassing van de subsidieregeling en het bieden van een gelijk en eerlijk speelveld. Een aanvraag moet alle gevraagde en juiste informatie bevatten zodat de minister een volledig beeld krijgt van het project en dit zorgvuldig kan beoordelen op haalbaarheid. Van belang is dat het indienen van strategische aanvragen en onvoldragen projectplannen wordt voorkomen. De omgevingsvergunning was een belangrijk onderdeel van de beoordeling door de minister. Als de subsidieontvanger de subsidie mag behouden terwijl hij ten tijde van de aanvraag niet over de noodzakelijke omgevingsvergunning voor de bestaande bouw beschikte, ontstaat bovendien een voordeel ten opzichte van aanvragers die eerst hebben gewacht op een omgevingsvergunning of het indienen van de subsidieaanvraag achterwege hebben gelaten om die reden. Omdat de ontvanger door zijn handelwijze de intrekking aan zichzelf te wijten heeft, is in dit

34 CBB 15 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:256. Zie ook CBB 20 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:310, waarin het CBB oordeelde dat het bestuursorgaan voor een proportionele oplossing had moeten kiezen en het CBB zelf in de zaak voorzien het subsidiebedrag vaststelde.

35 ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3000.

36 CBB 19 augustus 2025, ECLI:NL:CBB:2025:423.

37 CBB 13 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:306.

38 Art. 4:48 lid 1, aanhef en onder b, Awb.

geval ook geen sprake van een onevenwichtig besluit, zo concludeert het CBB.

Op grond van artikel 4:51, eerste lid, Awb mag een bestuursorgaan een subsidie, die voor drie of meer achtereenvolgende jaren is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, geheel of gedeeltelijk weigeren op de grond dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn. Volgens vaste rechtspraak kan een beleidswijziging, ingegeven door de noodzaak te bezuinigen, in beginsel een grondslag vormen voor de beëindiging van een subsidierelatie en – in het verlengde daarvan – voor de weigering om subsidie te verlenen voor een nieuw tijdvak. Daartoe moet het bestuursorgaan wel afdoende kunnen onderbouwen dat het noodzakelijk is dat wordt bezuinigd. In een uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2025 over de beëindiging van een langlopende subsidierelatie tussen de gemeenteraad van de gemeente Pekela en tennisclub LTC Oude Pekela is dat uitgangspunt nog maar eens bevestigd.³⁹ Om de meerjarenbegroting van de gemeente sluitend te krijgen, moest het begrotingstekort door middel van verschillende bezuinigingsmaatregelen beperkt worden. Een van deze maatregelen was het stopzetten van de onderhoudssubsidies aan de twee tennisclubs van de gemeente Pekela, waarvan LTC Oude Pekela er één was. Een termijn van negen en een half maand was in dit geval lang – en dus redelijk – genoeg om te anticiperen op de nieuwe situatie zonder deze subsidie.

2. Bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb)

2.1 Algemeen

Val van het kabinet-Schoof

In de vorige kronieken konden wij melding maken van een aantal ontwikkelingen, zoals het aangepaste wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en de plannen van het kabinet-Schoof over de Awb, en in het bijzonder de geldschuldentitel. Afgelopen zomer viel dat kabinet. Dat roept de vraag op welke plannen en wetsvoorstellen voortgezet worden. Dat is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is momenteel nog steeds in voorbereiding en nog niet naar de Raad van State gestuurd voor advies, zo blijkt uit de Wetgevingskalender.⁴⁰ Het is momenteel dus ongewis wanneer de voorgenomen Awb-aanpassingen (waaronder die in de geldschuldentitel) realiteit gaan worden en in welke vorm.

Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening

Wel kwam het kabinet in december 2024 nog met de langverwachte reactie op het rapport van de parlementaire

enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening.⁴¹ Het rapport zag op de gevolgen van het fraudebeleid, waarbij duizenden burgers onterecht werden beschuldigd van fraude, met name in de toeslagenaffaire. Het kabinet erkent de gemaakte fouten en biedt formeel excuses aan voor de aanzienlijke schade die hierdoor aan betrokkenen is toegebracht. De kabinetsreactie heeft verder ook oog voor bredere context – zoals de rapporten van de commissie-Donner en de commissie-Van Dam – waarin ook al stevige kritiek werd geuit. In de reactie benadrukt het kabinet de noodzaak van een cultuurverandering, waarbij de rechtsbescherming van burgers centraal moet staan. Daarnaast worden concrete maatregelen aangekondigd om de uitvoering van het fraudebeleid te verbeteren en om herhaling van dergelijke misstanden te voorkomen. Het kabinet streeft er hiermee naar het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen, bijvoorbeeld door rechtszekerheid en transparantie te vergroten.

Maatregelenpakket aanpak problematische schulden

Eerder, in oktober 2024, had het kabinet al een pakket maatregelen gepresenteerd om problematische schulden effectiever aan te pakken.⁴² Het pakket is gericht op preventie, het verbeteren van schuldhulpverlening en het verminderen van de afhankelijkheid van deurwaarders. Maatregelen die genoemd worden in het pakket zijn: het stimuleren van vroegtijdige signalering van betalingsproblemen, het bevorderen van schuldhervorming en het verbeteren van de rechtspositie van schuldenaren. Deze hervormingen kunnen invloed hebben op de juridische procedures rondom schulden, met meer nadruk op alternatieve methoden voor schuldenregulering en een snellere doorstroom naar schuldhulpverlening.

Afwegingskader onverplicht overheidshandelen

In mei 2025 publiceerde de Raad van State een afwegingskader voor onverplicht handelen door de overheid.⁴³ Wetten bieden niet altijd een toereikend juridisch kader om te handelen, als de overheid geconfronteerd wordt met niet-alledaagse en diepgaande situaties van (groepen) burgers. De wet biedt dan niet altijd een toereikend juridisch kader om te handelen. Het afwegingskader benadrukt de noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging, waarbij transparantie, proportionaliteit en de maatschappelijke impact centraal staan. Het doel is overheidsorganen handvatten te geven voor consistent en rechtsgeldig beleid, en zo onterecht ingrijpen of verzuim van de zorgplicht te voorkomen. Het kader draagt bij aan het versterken van de rechtszekerheid en het vertrouwen van burgers in de overheid.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 35867, nr. 13.

⁴² Kamerstukken II 2024/25, 24515, nr. 770.

⁴³ Te raadplegen via www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/afwegingskader-onverplicht-handelen.

³⁹ ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4125.

⁴⁰ Zie wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012695.

2.2 *Terugvorderingsbesluiten en de zorgvuldige voorbereiding daarvan*

Evenredigheidstoetsing

De grote kamer van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) heeft op 15 mei 2025 een belangrijke uitspraak gedaan over de toetsing van besluiten die berusten op beleid van bestuursorganen.⁴⁴ De CRvB onderscheidt drie soorten beleid: binnenwettelijk beleid, buitenwettelijk beleid en tegenwettelijk beleid. De CRvB overweegt dat, anders dan voorheen, beleid dat niet op een wettelijk voorschrift berust (buitenwettelijk beleid) op dezelfde wijze moet worden getoetst als beleid dat wel op een wettelijk voorschrift berust (binnenwettelijk beleid). De toetsing van buitenwettelijk beleid zal echter in beginsel terughoudender zijn, vanwege de ruimte die een bestuursorgaan toekomt om beleidskeuzes en afwegingen te maken. De CRvB stelt verder dat tegenwettelijk beleid, dat in strijd is met een wettelijk voorschrift, niet exceptief wordt getoetst. Bij de toetsing van een besluit dat op tegenwettelijk beleid is gebaseerd, wordt alleen beoordeeld of het beleid correct is toegepast. Als het beleid juist is toegepast, wordt het besluit vervolgens getoetst aan het wettelijk voorschrift waarop het berust, evenals aan hoger geschreven recht, de algemene rechtsbeginselen en ander ongeschreven recht, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

Het besluit waarover op 15 mei 2025 werd beslist door de CRvB, zag op de intrekking en terugvordering van bijstand door het college van burgemeester en wethouders van Den Haag wegens te lang verblijf in het buitenland door betrokkene. De Participatiewet (hierna: Pw) bepaalt dat bijstand niet langer verschuldigd is bij verblijf in het buitenland.⁴⁵ Volgens betrokkene had de bijstand toch door moeten lopen. Hij stelde ten eerste dat het begunstigende beleid van het college, dat vanwege de coronamaatregelen was ingevoerd, in strijd was met het evenredigheidsbeginsel en daarom niet aan de intrekking ten grondslag had mogen worden gelegd. Ten tweede voerde hij aan dat het beleid niet juist was toegepast. Ten derde betoogde hij dat de intrekking van de bijstand in strijd was met het evenredigheidsbeginsel. De CRvB verwierp deze argumenten en stelde voorop dat het hier ging om tegenwettelijk beleid. Volgens de CRvB wordt tegenwettelijk beleid als een gegeven aanvaard en wordt het – anders dan A-G De Bock eerder had voorgesteld⁴⁶ – niet exceptief getoetst, ook niet aan het evenredigheidsbeginsel. De reden daarvoor is dat het college, met het oog op een evenredige uitkomst, met het voeren van tegenwettelijk beleid ervoor heeft gekozen om van het wettelijk voorschrift af te wijken ten gunste van een specifieke categorie of groep van gevallen. Als de bestuursrechter dit beleid had getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, had dat ertoe kunnen leiden dat het beleid alsnog onevenredig wordt geacht. Die uitkomst zou betekenen dat het college, om te voldoen aan

het evenredigheidsbeginsel, nog verder in strijd met het wettelijk voorschrift zou moeten handelen dan het al heeft gedaan. Het evenredigheidsbeginsel strekt niet zover dat het bestuursorgaan daartoe wordt gedwongen, aldus de CRvB. Het college had in het voorliggende geval het beleid correct toegepast en de intrekking van de bijstand was in overeenstemming met de dwingendrechtelijke bepalingen van de Pw. Er was door betrokkene niet aangetoond dat zich bijzondere omstandigheden voordeden waarmee de wetgever onvoldoende rekening had gehouden bij het vaststellen van deze bepaling. Daarom konden de gevolgen van de toepassing van de wet niet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

Zorgvuldigheid en motivering van terugvorderingsbesluiten

De Pw kent een bevoegdheid om de gevolgen van de terugvordering te beperken. Op grond van de Pw kan het college immers geheel of gedeeltelijk van terugvordering afzien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.⁴⁷ In de vorige kroniekperiode signaleerden wij al de uitspraak van de CRvB van 18 april 2024,⁴⁸ waarin werd teruggekomen op de restrictieve uitleg van dit begrip. In navolging hiervan deed de CRvB op 10 december 2024 opnieuw een interessante uitspraak.⁴⁹ Tot het moment van de laatstgenoemde uitspraak legde de CRvB deze bepaling zo uit dat voor het aannemen van dringende redenen om van terugvordering af te zien, sprake moet zijn van onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van de terugvordering voor een betrokkene. Met deze uitspraak geeft de CRvB een ruimere invulling aan het begrip 'dringende redenen'. Uit deze eerdere uitspraak volgde al dat de CRvB dit begrip ziet als een open norm die ertoe leidt dat de bijstandverlenende instantie bij een beslissing over deze bevoegdheid niet alleen rekening moet houden met onaanvaardbare sociale en financiële gevolgen van de terugvordering, maar ook andere belangen en relevante feiten en omstandigheden in haar afweging moet betrekken. In dat verband moet niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen van de terugvordering, maar ook met de oorzaken daarvan. De CRvB wijst bijvoorbeeld op het eigen aandeel van de bijstandverlenende instantie in het ontstaan van de feitelijke grondslag van de terugvordering. Gedacht kan worden aan fouten van de bijstandverlenende instantie die tot de terugvordering hebben geleid of aan (te) trage besluitvorming waardoor een terugvordering over een nodeloos lange periode – en daarmee tot een onnodig hoog terug te betalen bedrag – plaatsvindt. Dit geldt niet alleen voor de besluitvorming rondom terugvordering, maar ook voor de daaraan noodzakelijk voorafgaande besluitvorming tot intrekking of herziening van de bijstand, zelfs als die in rechte onaantastbaar is.

⁴⁷ Art. 58 lid 8 Pw.

⁴⁸ CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726.

⁴⁹ CRvB 10 december 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2192, Gst. 2025/71, m.nt. H. Jans & J.C. de Wit. Zie ook: M.W. Scheltema & M.P. Sluijter, 'Bestuur en priaatrecht', NTB 2025/170, par. 5.

⁴⁴ CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700, AB 2025/197, m.nt. R. Stijnen.

⁴⁵ Art. 13 lid 1, aanhef en onder e, Pw.

⁴⁶ Concl. A-G De Bock 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

Een reeks uitspraken van de CRvB van 10 december 2024 werpt meer licht op de wijze waarop de CRvB het begrip 'dringende redenen' nu uitlegt.

In de eerste uitspraak werd het dagelijks bestuur van Werkplein Drentsche Aa tegengeworpen dat het niet in 2009, maar pas in 2020 zorgvuldig onderzoek had gedaan naar de woon- en leefsituatie van betrokkene.⁵⁰ Door hiermee geen rekening te houden, heeft het dagelijks bestuur het bestreden besluit volgens de CRvB niet zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Het bestuur krijgt de opdracht om in een nieuw besluit over de terugvordering rekening te houden met het feit dat het bij de aanvang van de bijstand (in 2009) en ook daarna de leefsituatie van betrokkene niet goed heeft onderzocht en beoordeeld.

De tweede uitspraak betrof een terugvorderingsbesluit van het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad.⁵¹ Daarin kwam de CRvB tot de slotsom dat – anders dan betrokkene had gesteld – de onderzoeks- en besluitvormingsperiode niet nodeloos lang was. Het onderzoek liep van oktober tot en met december 2019. Met het besluit van 11 februari 2020 is de bijstand vervolgens ingetrokken en teruggevorderd. Volgens de CRvB is het bedrag van de terugvordering daardoor niet onnodig hoog opgelopen, zodat er geen sprake is van 'dringende redenen'.

De derde uitspraak betrof een terugvorderingsbesluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam.⁵² Volgens de CRvB heeft het college bij het besluit om geen dringende redenen aan te nemen om van terugvordering af te zien, niet alle relevante feiten en omstandigheden meegewogen. Het ging om signalen over het bezit van twee auto's door appellant, die voor het college geen aanleiding vormden om nader onderzoek te doen naar een mogelijke herziening van de bijstand. Als dat onderzoek destijds wel was uitgevoerd, zou zijn gebleken dat vanaf 1 januari 2012 in totaal 21 voertuigen op de naam van appellant hebben gestaan, waarvan tien korter dan drie maanden. Aangenomen mag worden dat dit ook toen tot herziening en terugvordering zou hebben geleid. Door dit onderzoek na te laten, heeft het college bijgedragen aan het oplopen van het terug te vorderen bedrag. Omdat het college dit eigen aandeel niet heeft betrokken bij de belangenafweging en niet heeft afgezet tegen de mate waarin de situatie het gevolg is van het handelen of nalaten van appellant, oordeelde de CRvB dat het besluit onzorgvuldig was voorbereid en onvoldoende was gemotiveerd.

De nieuwe uitleg van het begrip 'dringende redenen' kreeg in deze kroniekperiode dus al meteen vorm.⁵³ Wij verwachten dat het leerstuk de komende kroniekperiode verder vorm

zal krijgen in de (grote hoeveelheid) rechtspraak van de CRvB hierover.

2.3 (Terug)betalingsverplichtingen en uitzonderingen daarop

De CRvB boog zich over de herziening en terugvordering van een wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw).⁵⁴ Betrokkene had een schuld bij de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) omdat zij zes maanden ten onrechte een wezenuitkering ontving. Betrokkene was het niet eens met de beslissing van de SVB dat zij € 31,50 per maand moest terugbetalen: haar persoonlijke omstandigheden zouden ertoe nopen om van invordering af te zien. De CRvB vat dit op als een beroep op de hardheidsclausule.⁵⁵ De CRvB oordeelt evenwel, net als de rechtbank, dat er onvoldoende aanknopingspunten bestaan die maken dat sprake is van een kennelijk onredelijk resultaat. Het had op de weg van betrokkene gelegen om inzicht te geven in de persoonlijke omstandigheden die tot een uitzondering op deze terugbetalingsverplichting zouden moeten leiden. Van een kennelijk onredelijk resultaat van de terugvordering is volgens de CRvB niet gebleken.

2.4 Formele rechtskracht: ketenbesluitvorming, herziening van terugvorderingsbesluiten

De formele rechtskracht stond de afgelopen jaren in het middelpunt van de belangstelling. Inmiddels loopt het aantal uitspraken waarin dit onderwerp centraal staat iets terug. Toch verschijnen er nog steeds interessante uitspraken over dit onderwerp. In een uitspraak van de CRvB lag een verzoek voor om terug te komen op een besluit waarmee door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) een schadevergoeding was toegekend naar aanleiding van een schikking.⁵⁶ Dit besluit had formele rechtskracht gekregen. Daarna deed betrokkene een nieuw verzoek om schadevergoeding, en daarmee een herhaalde aanvraag. Het UWV had zich naar aanleiding van die aanvraag op het standpunt gesteld dat betrokkene geen nieuwe feiten en/of veranderde omstandigheden heeft aangevoerd als bedoeld in artikel 4:6, tweede lid, Awb. Wat betrokkene aan zijn nieuwe verzoek om schadevergoeding ten grondslag heeft gelegd, verschilt immers niet van wat hij eerder al naar voren heeft gebracht. Om die reden heeft het UWV het verzoek afgewezen onder verwijzing naar zijn eerdere besluit. De CRvB volgt het UWV in dat betoog. In aanvulling daarop gaat de CRvB nog na of het eerdere besluit evident onredelijk is. Bij de beoordeling of de afwijzing van het verzoek om terug te komen op een eerder besluit evident onredelijk is, ligt niet de vraag voor of het oorspronkelijke besluit onredelijk of onjuist is, maar de vraag of dat besluit onmiskenbaar onjuist is. Van onmiskenbare onjuistheid is sprake als bij oppervlakkige inhoudelijke beoordeling of summier onderzoek al blijkt dat het oorspronkelijke besluit onjuist

50 CRvB 10 december 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2193.

51 CRvB 10 december 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2194.

52 CRvB 10 december 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2195.

53 Zie bijv. ook CRvB 14 januari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:196 en CRvB 14 januari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:202.

54 CRvB 28 augustus 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1294.

55 Art. 3 lid 7 Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen.

56 CRvB 12 februari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:254.

is. Daarvan is in dit geval geen sprake, nu is komen vast te staan dat betrokkene de door hem gestelde schade niet had onderbouwd.

Waar de formele rechtskracht ook in beeld komt, is bij ketenbesluitvorming. Dat zijn opvolgende besluiten binnen dezelfde rechtsverhouding waarbij latere besluiten afhankelijk zijn van eerdere besluiten. In de situatie die in de uitspraak van 16 september 2025 voorlag bij het CBB waren twee besluiten relevant.⁵⁷ Met het bestreden besluit had de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur een voor 2022 op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) uitbetaalde basis- en vergroeningsbetaling herberekend, lager vastgesteld en het te veel betaalde teruggevorderd. Aan dat besluit ging een ander besluit vooraf, waarmee de minister al een randvoorwaardenkorting van 3% had opgelegd op alle subsidies van het GLB die betrokkene had aangevraagd. Het CBB had het beroep van betrokkene tegen dit eerdere besluit al niet-ontvankelijk verklaard, wegens niet verschoonbare overschrijding van de beroepstermijn. Nu de lagere vaststelling met het bestreden besluit in belangrijke mate het gevolg is van het eerdere kortingsbesluit, ziet het CBB zich voor de vraag gesteld of daar in deze procedure alsnog tegen kan worden opgekomen. Volgens vaste rechtspraak is het bij ketenbesluitvorming, zoals in dit geding aan de orde, toegestaan om in uitzonderlijke gevallen van een in rechte vaststaand eerder besluit af te wijken, bijvoorbeeld als dat besluit evident onrechtmatig is. Van een dergelijk uitzonderlijk geval is hier geen sprake, aldus het CBB. Het gaat niet mee in de stellingen van betrokkene dat de toezichtsbevindingen die het bewijs vormen voor het kortingsbesluit onrechtmatig verkregen zouden zijn. Van een evidente onrechtmatigheid is geen sprake, waardoor betrokkene 3% van de GLB-subsidie moet terugbetalen.

2.5 Verrekening

Artikel 4:93 van de Awb regelt de verrekening van bestuursrechtelijke geldschulden. Dat kan alleen voor zover een wettelijk voorschrift in een bijzondere wet voorziet in een (publiekrechtelijke) grondslag daarvoor.

De CRvB ging in twee uitspraken in op de Regeling ten uitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (hierna: de Regeling). Betrokkenen hebben schulden aan de Raad van Bestuur van de SVB over een onverschuldigd betaalde AIO-aanvulling⁵⁸ en ANW-uitkering.⁵⁹ Op grond van de Regeling is de maandelijkse aflossingscapaciteit berekend. Dit is het deel van het inkomen van de schuldenaar dat kan worden aangewend voor verrekening van de vordering. Vervolgens is het bedrag van de verrekening met het AOW-pensioen vastgesteld. In beide zaken zijn de betrokken partijen van mening

dat doordat de volledige aflossingscapaciteit wordt benut voor verrekening, er sprake is van een kennelijk onredelijk resultaat. De CRvB gaat hier niet in mee en oordeelt dat het bedrag van verrekening door de SVB correct is vastgesteld.⁶⁰

De CRvB boog zich in een uitspraak van 5 maart 2025 over de vraag of de Raad van Bestuur van het UWV de vergoeding voor kosten in bezwaar aan betrokkene mag verrekenen met een terugvordering van de onverschuldigd betaalde toeslag op de WIA-uitkering.⁶¹ Betrokkene had aangevoerd dat het UWV ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot verrekening, mede omdat de toegekende proceskostenvergoeding een beslagvrij bestanddeel is als bedoeld in artikel 475a Rv. Betrokkene is van mening dat de vordering van het UWV is aan te merken als een vordering van een derde (nl. haar rechtsbijstandverlener) en dat deze derde nadeel ondervindt van de verrekening. De CRvB gaat hierin niet mee en overweegt dat geen sprake is van aantoonbare nadelige gevolgen. Voorts wordt opgemerkt dat belangen van de rechtsbijstandverlener niet behoren tot de 'rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen' zoals volgt uit artikel 3:4, eerste lid, Awb.

Tot slot deed de CRvB een uitspraak over de vraag of een ontvangen overlijdensuitkering op grond van de AOW met toepassing van artikel 58, vierde lid, van de Pw mag worden verrekend met de bijstand van de desbetreffende partij.⁶² Naar de mening van het college dient de overlijdensuitkering als inkomen in aanmerking te worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de bijstand. De CRvB gaat daar niet in mee en oordeelt dat de overlijdensuitkering geen kosten zijn van de bijstandsgerechtigde die hij moet worden geacht uit de bijstandsnorm te voldoen. Het college was dus niet bevoegd om de overlijdensuitkering met de bijstand te verrekenen.

2.6 Uitstel van betaling, betalingsregelingen en kwijtschelding

Uitstel van betaling en betalingsregelingen

Hiervoor kwam al aan de orde dat het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb nog niet in werking is getreden. De Awb moet het voorlopig dus nog even stellen zonder expliciete bepaling dat een bestuursorgaan – naast het verlenen van uitstel van betaling – bevoegd is om een betalingsregeling te treffen. Dat neemt niet weg dat er in deze kroniekperiode gelukkig diverse uitspraken zijn verschenen waarin een betalingsregeling 'op maat' aan de orde was.⁶³

Bij het terugbetalen van toeslagen kan worden verzocht om een betalingsregeling te treffen. Bij de beoordeling van dat verzoek moet het bestuursorgaan steeds bezien of de

⁵⁷ CBB 16 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:470.

⁵⁸ CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:773.

⁵⁹ CRvB 16 januari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:216.

⁶⁰ Zie ook de paragraaf over betalingsregelingen waarin deze uitspraak nogmaals wordt aangehaald.

⁶¹ CRvB 5 maart 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:328.

⁶² CRvB 20 juni 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:917.

⁶³ CBB 26 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:850.

financiële situatie van een betrokkene voldoende in ogenschouw is genomen, zodat tot een passende betalingsregeling kan worden gekomen. Met andere woorden: het bestuursorgaan moet zorgvuldig onderzoek doen naar die situatie. Dat was volgens een betrokkene niet goed gegaan bij de totstandkoming van een aan hem gericht terugvorderingsbesluit, dat voorlag bij de rechtbank Den Haag.⁶⁴ Deze betrokkene meende dat de betalingsregeling onzorgvuldig was vastgesteld, onder meer vanwege de stelling dat hij had 'gedwaald' over de wettelijke voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag. De rechtbank overwoog dat deze onbekendheid met de wettelijke vereisten geen bijzondere omstandigheid vormt en dat de betalingsregeling met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

Dat betalingsregelingen niet gelijk kunnen worden gesteld met aflossingen die zijn gedaan in het kader van een minnelijke oplossing, blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland.⁶⁵ Betrokkene voerde in deze zaak aan dat er betalingsregelingen lopen met twee schuldeisers waardoor er aflossingen zijn gedaan tijdens het minnelijke voortraject en dat betrokkene nu geen afloscapaciteit meer heeft. De rechtbank is van oordeel dat de aflossingen die de schuldenaar tijdens het minnelijk traject heeft gedaan aan twee schuldeisers op basis van betalingsregelingen, niet gelijk kunnen worden gesteld aan aflossingen in de zin van de Faillissementswet (hierna: Fw).⁶⁶ Deze aflossingen op basis van de betalingsregelingen komen immers niet ten goede aan de gezamenlijke schuldeisers, maar slechts aan twee van hen.

Kwijtschelding

Het is alweer vier jaar geleden dat de algemene kwijtscheldingsbevoegdheid, vervat in artikel 4:94a Awb, het levenslicht zag. 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.

In deze kroniekperiode is er weer relevante rechtspraak verschenen waarin er een beroep op dit artikel wordt gedaan. De rechtbank Midden-Nederland brengt in een uitspraak van 19 november 2024 in herinnering dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:94a Awb volgt dat de kwijtscheldingsbevoegdheid van deze bepaling alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast.⁶⁷ Daarvan was in het voorliggende geval geen sprake, omdat betrokkene onvoldoende had aangevoerd dat hij in het geheel geen betalingen meer zou kunnen verrichten.

In een tweetal procedures bij de rechtbank werd het beroep op kwijtschelding gehonoreerd en werden de studieschulden van betrokkenen volledig kwijtgescholden. In de eerste

kwestie ging het om een aanvraag om studiefinanciering die op de naam van betrokkene met haar DigiD-inloggegevens is aangevraagd. Betrokkene was evenwel slachtoffer van identiteitsfraude, waarvoor uiteindelijk twee daders strafrechtelijk zijn veroordeeld. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap had het verzoek om kwijtschelding van betrokkene eerder geweigerd, omdat het ontstaan van de studieschuld van € 12.507,78 in haar risicosfeer zou liggen. De rechtbank achtte dit onredelijk, mede omdat de aanvraag niet afdoende door de minister is gecontroleerd en betrokkene niet slordig met haar DigiD-inloggegevens zou zijn omgesprongen.⁶⁸ In de tweede kwestie verzocht een betrokkene om kwijtschelding van haar studieschuld, vanwege haar medische omstandigheden. Zij lijdt aan posttraumatische stressstoornis en aan multiple sclerose. De rechtbank is van oordeel dat zij hierdoor in een medisch uitzichtloze situatie verkeert, die zich kenmerkt door de onmogelijkheid om nog enig inkomen te verwerven.⁶⁹ De rechtbank vindt daarom dat op humanitaire gronden niet kan worden verlangd dat zij deze studieschuld terugbetaalt.

Het gerechtshof Den Haag oordeelde – in een fiscale kwestie – dat het zorgvuldigheidsbeginsel met zich brengt dat niet tot aanmaning kan worden overgegaan voordat het verzoek tot kwijtschelding van de aanslag is afgewezen en deze afwijzing aan belanghebbende kenbaar is gemaakt.⁷⁰

In een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant werd geoordeeld dat de kwijtschelding van een schuld kwalificeert als een belastbare schenking voor de heffing van schenkbelasting.⁷¹ In deze zaak stond de vraag centraal of de inspecteur van de Belastingdienst aan belanghebbende terecht een aanslag schenkbelasting heeft opgelegd in verband met de kwijtschelding van belanghebbende van een schuld van ruim een miljoen euro door zijn ex-echtgenote. De rechtbank oordeelde dat de aanslag schenkbelasting terecht is opgelegd: aannemelijk wordt geacht dat de ex-echtgenote uit vrijgevigheid de schuld heeft kwijtgescholden. Niet aannemelijk is gemaakt dat ten aanzien van de kwijtschelding sprake zou zijn van de voldoening aan een natuurlijke verbintenis.

De CRvB boog zich in een uitspraak van 23 juli 2025 over een verzoek om kwijtschelding van een hartpatiënt, waarvan bijstand was teruggevorderd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Veenendaal.⁷² Volgens de CRvB gaven de overgelegde stukken geen goed beeld van de actuele situatie en de ernst van de problematiek. Betrokkene had daarmee onvoldoende inzicht gegeven in de financiële situatie. Om die reden heeft het college volgens de CRvB terecht besloten dat de omstandigheden die naar voren zijn gebracht, geen dringende redenen opleveren om van volledige terugvordering af te zien.

64 Zie bijv. Rb. Den Haag 28 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:978.

65 Rb. Noord-Holland 6 maart 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:2644.

66 Art. 349a lid 1 Fw.

67 Rb. Midden-Nederland 19 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6459.

68 Rb. Oost-Brabant 6 november 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5232.

69 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2566.

70 Gerechtshof Den Haag 3 december 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2381.

71 Rb. Zeeland-West-Brabant 9 december 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8411.

72 CRvB 23 juli 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1117.

2.7 Verzuim en wettelijke rente

De regels over verzuim bij en wettelijke rente over geldschulden staan in afdeling 4.4.2 van de Awb.

De Afdeling brengt in een uitspraak van 2 april 2025 in herinnering dat uit de wetsgeschiedenis van artikel 4:99 Awb volgt dat de schuldenaar verplicht is om de wettelijke rente te vergoeden over de tijd die hij met het betalen van een geldsom in verzuim is.⁷³ Het bestuursorgaan is niet verplicht om de aan hem te betalen rente in rekening te brengen. Onder omstandigheden kan het wenselijk zijn geheel of gedeeltelijk af te zien van het in rekening brengen van de verschuldigde rente, maar hiervan is niet snel sprake.

Als een bestuursrechtelijke geldschuld niet binnen de voorgeschreven termijn door de schuldenaar is betaald, moet de wettelijke rente overeenkomstig artikel 6:119, eerste lid, BW worden vergoed. Uit deze bepaling volgt het tarief voor niet-handelstransacties. In een uitspraak van 2 april 2025⁷⁴ betoogde een maatschap – evenwel zonder succes – dat zij ondernemer is, en dat daarom recht zou bestaan op de rente voor handelstransacties, in plaats van het – gebruikelijke – tarief voor niet-handelstransacties. De Afdeling ging daarin niet mee en oordeelde – in lijn met artikel 6:119, eerste lid, BW – dat het tarief voor niet-handelstransacties van toepassing is.

Op grond van artikel 4:99 van de Awb moet het bestuursorgaan het eventueel verschuldigde bedrag van wettelijke rente bij beschikking vaststellen. De Minister van Economische Zaken had in een herzieningsbesluit aangegeven dat de betrokken onderneming over het verzoek om vergoeding van wettelijke rente nader bericht zou ontvangen. Het CbB overwoog dat voor zover de betrokken onderneming bedoeld heeft om (ook) wettelijke rente over de proceskostenvergoeding te vragen – indien de minister wettelijke rente verschuldigd is bij niet-tijdige voldoening van de door het CbB in deze uitspraak toegekende proceskosten – de onderneming deze uitspraak in dat geval ten uitvoer kan leggen met toepassing van de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁷⁵

Tot slot een uitspraak van de rechtbank Gelderland – met name voor liefhebbers van fiscaliteit – waarin werd overwogen dat de wettelijke rente niet kwalificeert als ‘negatief loon’.⁷⁶ In deze procedure was het dienstverband van betrokkene met wederzijds goedvinden beëindigd. Omdat betrokkene zich niet had gehouden aan de inlichtingenplicht jegens zijn voormalig werkgever, moest hij een aanzienlijk bedrag terugbetalen, vermeerderd met de wettelijke rente. Betrokkene had vervolgens deze bedragen opgevoerd als negatief loon in zijn aangifte inkomstenbelasting. Dat had niet gemogen, aldus de inspecteur. De rechtbank gaat

daarin mee, en oordeelde dat er geen causaal verband bestaat tussen de terugbetalingen van de bedragen en de dienstbetrekking, nu de oorsprong van de wettelijke rente is te vinden in artikel 6:119 BW. De bedragen mochten dus niet als negatief loon in aanmerking worden genomen.

2.8 Verjaring en stuiting

De rechtsvordering tot betaling van een geldsom verjaart vijf jaar nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken, zo volgt uit artikel 4:104 Awb. De verjaring kan worden gestuit door erkenning van het recht op betaling.⁷⁷ Deze erkenning hoeft niet steeds met zoveel woorden plaats te vinden. Elke handeling of gedraging van de schuldenaar waaruit blijkt dat hij de schuld erkent, stuit de verjaring. De CRvB werd voor de vraag gesteld of een vordering is verjaard als er gedurende een periode van bijna zeven jaar – met instemming van betrokkene – is verrekend.⁷⁸ Het bestuursorgaan had binnen de initiële verjaringstermijn – en daarmee tijdig – gestuit door te verrekenen. Door iedere maand opnieuw te verrekenen, is ook in de daaropvolgende jaren de termijn iedere maand opnieuw gestuit. Hierdoor is de vordering niet verjaard, ondanks het feit dat deze ruim elf jaar geleden is ontstaan.

Dat voor de verjaring van een terugvorderingsbesluit aansluiting moet worden gezocht bij het Burgerlijk Wetboek, is vaste rechtspraak.⁷⁹ Op grond van artikel 3:309 BW verjaart een rechtsvordering uit onverschuldigde betaling door verloop van vijf jaar na aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldeiser zowel met het bestaan van zijn vordering als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden. Die regel is relevant voor het aanwenden van bevoegdheden van bestuursorganen. Zo begint de verjaringstermijn voor het nemen van een besluit tot terugvordering van een toeslag⁸⁰ de dag nadat het bestuursorgaan – in dit geval het UWV – bekend is geworden met feiten of omstandigheden op basis waarvan duidelijk is dat toeslag zal moeten worden teruggevorderd. Dat vergt oplettendheid van bestuursorganen, zo laat een (tussen)uitspraak van de CRvB zien.⁸¹ Het UWV was vanaf oktober 2014 op de hoogte van de gewijzigde woon- en leefsituatie van betrokkene. Vanaf dat moment wist het UWV ook dat deze gewijzigde situatie tot gevolg had dat betrokkene te veel toeslag had ontvangen. Dat had tot gevolg dat het UWV niet het gehele bedrag nog kon terugvorderen, nu een deel van de vordering is verjaard op het moment dat het UWV daartoe besloot (in februari 2022). Had het UWV ook dat deel willen terugvorderen, dan had het daartoe binnen de verjaringstermijn (dus uiterlijk in februari 2019) moeten besluiten. Een deel van de toeslag kon wel worden teruggevorderd, namelijk de toeslag over de periode van 14 juli 2017 tot en met 28 februari 2022. Wat in die laatste periode onverschuldigd aan toeslag

73 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1475.

74 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1461, AB 2025/166, m.nt. R. Oortlepe.

75 CbB 26 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:857.

76 Rb. Gelderland 15 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7709.

77 Art. 4:105 lid 2 Awb.

78 Art. 8:76 Awb en CRvB 1 juli 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1019.

79 Zie bijv. CRvB 31 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2385.

80 Het ging hier om een toeslag o.g.v. de TW die betrokkene ontving in aanvulling op een WAO-uitkering.

81 CRvB 19 juni 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:953.

is betaald, moet het UWV in beginsel terugvorderen, nu de bevoegdheid daartoe nog niet was verjaard.

2.9 *Invordering en incasso*

Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. De lat om van invordering af te zien, ligt nog altijd hoog, zo laat de Afdelingsuitspraak van 2 oktober 2024 zien.⁸² Uit vaste rechtspraak volgt dat een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 5:37, eerste lid, Awb gaat ook hiervan uit, omdat adequate handhaving vereist dat opgelegde sancties worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd.⁸³ Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. De vraag waar de Afdeling voor werd gesteld, was of vanwege zware regenval van invordering van de dwangsommen moest worden afgezien. Het verrast niet dat de Afdeling die vraag, net als de rechtbank, ontkennend beantwoordt. Niet aannemelijk is dat betrokkene de lozingen – ook bij zware regenval – niet had kunnen voorkomen, te minder nu tijdens de zitting bij de Afdeling door betrokkene is verklaard dat die maatregelen inmiddels *wel* zijn genomen. Van bijzondere omstandigheden is geen sprake, met als gevolg dat de dwangsommen moeten worden ingevorderd.

De CRvB deed tot slot een interessante uitspraak over het beslag op een WW-uitkering door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg vanwege een openstaande schuld.⁸⁴ Het UWV had vastgesteld dat het college beslag heeft gelegd op de uitkering van betrokkene. Vervolgens had het college aan betrokkene bericht dat het UWV het bedrag boven de vastgestelde beslagvrije voet van € 495 aan het college betaalt en niet langer aan betrokkene. Betrokkene was het hiermee niet eens, onder meer omdat het beslag volgens hem niet zonder gerechtelijk bevel mag worden gelegd en dat zijn persoonlijke financiële situatie niet (voldoende) werd meegewogen. De CRvB overwoog dat het UWV verplicht is mee te werken aan derdenbeslag en dat de bestuursrechter de geldigheid en omvang van het beslag niet kan toetsen, maar zich moeten beperken tot de vraag of het UWV binnen het kader van het beslag is gebleven. Omdat het UWV zich aan deze verplichtingen hield en geen verdere ruimte bestaat voor een belangenafweging, is de beslaglegging op de WW-uitkering rechtsgeldig. Bij de bestuursrechter kan dus alleen geprocedeerd worden over de wijze waarop een bestuursorgaan het beslag uitvoert.

82 ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3942, AB 2025/9, m.nt. W.S. Zorg & S. Hasselman.

83 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 115.

84 CRvB 9 juli 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1081.