



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: CRvB 2011-12-13
Schuurmans, Y.E.

Citation

Schuurmans, Y. E. (2012). Annotation: CRvB 2011-12-13.
Administratiefrechtelijke Beslissingen, 8, 266-270. Retrieved from
<https://hdl.handle.net/1887/19177>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19177>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2012/38

**CENTRALE RAAD VAN BEROEP
(MEERVOUDIGE KAMER)**

13 december 2011, nr. 10/3876 WWB, 10/4177 WWB en 10/4178 WWB
(R.H.M. Roelofs, E.J.M. Heijs, E.J. Govaers)
m.nt. Y.E. Schuurmans*

Awb art. 8:69 lid 1 en lid 2

LJN BU8612

Omvang van het geding en definitieve geschilbeslechting. Ambtshalve aanvulling van de beroepsgronden, niet van de motivering van het besluit.

De raad stelt voorts, ambtshalve, vast dat de rechtbank haar oordeel ten aanzien van besluit 3 heeft gebaseerd op een door het college niet aan besluit 3 ten grondslag gelegde grond. Daarmee heeft de rechtbank gehandeld in strijd met art. 8:69 lid 1 Awb. Op grond van deze bepaling dient de bestuursrechter immers (...) de door de indiener van het beroepschrift aangevoerde beroepsgronden tot uitgangspunt te nemen. Daarbij is de bestuursrechter gehouden de aangevoerde beroepsgronden voldoende ruim naar hun strekking op te vatten en is hij voorts, ingevolge art. 8:69 lid 2 Awb, verplicht ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen. Met deze door de wetgever gewilde afbakening van de omvang van het geding verdraagt zich niet dat de bestuursrechter, in het kader van de toetsing van het in beroep bestreden besluit, de grondslag van dat besluit uitbreidt. Voor zover de rechtbank mocht hebben beoogd aldus toepassing te geven aan art. 8:69 lid 2 Awb, wijst de raad erop dat deze bepaling uitsluitend ziet op het ambtshalve aanvullen van de rechtsgronden van het beroep en dus niet van (de motivering van) het in beroep bestreden besluit. De raad ziet hierin aanleiding de aangevallen uitspraak in zoverre te vernietigen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Haarlem van 28 mei 2010, 09/3593, 09/4098 en 09/4099 (hierna: aangevallen uitspraak), in het geding tussen:

* Ymre Schuurmans is als universitair hoofddocent verbonden aan de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

appellant
en

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad (hierna: College).

I. Procesverloop

Namens appellant heeft mr. F.P.M. van Gerven, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

Het College heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 november 2011. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Van Gerven. Het College heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Ph.H. Arnold, werkzaam bij de gemeente Zaanstad.

II. Overwegingen

1. Voor een overzicht van de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden verwijst de Raad naar de aangevallen uitspraak. Hij volstaat hier met het volgende.

1.1. Appellant ontving sinds 23 augustus 2005 bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB) naar de norm voor een alleenstaande. Op 4 februari 2009 heeft appellant een rechtmatigheidsformulier over de maanden november en december 2008 en januari 2009 ingeleverd en daarop aangegeven dat B. (hierna: B.) en zoon per 6 januari 2009 op zijn adres zijn ingeschreven. Met ingang van 1 februari 2009 heeft het College de betaling van de bijstand stopgezet. Op 16 februari 2009 heeft appellant ten kantore van de Sociale Dienst Zaanstad een zogeheten driegesprek gehad met een medewerker van de sociale dienst en een medewerker van het re-integratiebedrijf Z. Dit gesprek is wegens gedragingen van appellant voortijdig beëindigd. Vervolgens is bij de politie Zaanstreek-Waterland door de medewerker van de sociale dienst aangifte gedaan van belediging en bedreiging. Aan appellant is bij brief van 17 februari 2009 de toegang tot gemeentelijke gebouwen ontzegd.

1.2. Bij besluit van 18 februari 2009 heeft het College de bijstand van appellant met ingang van 16 februari 2009 voor de duur van een maand verlaagd met 100% van de toepasselijke bijstandsnorm inclusief toeslag. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appellant zich, door spuwen en het uiten van bedreigingen tijdens het driegesprek en nadien telefonisch, heeft misdragen jegens medewerkers belast met de uitvoering van de WWB. Bij besluit van 13 juli 2009 (besluit 1) heeft het College, voor zover van belang, het bezwaar tegen het besluit van 18 februari 2009 niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang, omdat de opgelegde maatregel door nadere

besluitvorming (waarover hierna) niet is geëffectueerd.

1.3. Bij besluit van 16 april 2009 is de bijstand van appelland met ingang van 1 februari 2009 beëindigd (lees: ingetrokken) op de grond dat appelland heeft verklaard samen te wonen en een gezamenlijke huishouding te voeren. Bij besluit van 3 juli 2009 (besluit 2) is het daartegen gerichte bezwaar ongegrond verklaard. Daarbij is onder meer overwogen dat het College niet gehouden is ambtshalve over te gaan tot omzetting van de bijstand voor een alleenstaande naar de norm voor gehuwden en dat geen aanvraag voor bijstand naar de norm voor gehuwden is ingediend.

1.4. Bij besluit van 20 april 2009 heeft het College de bijstand van appelland met toepassing van artikel 54, derde lid, aanhef en onder b, van de WWB herzien (lees: ingetrokken) met ingang van 6 januari 2009 en de kosten van bijstand over de periode van 6 tot en met 31 januari 2009 tot een bedrag van € 716,06 van hem teruggevorderd. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appelland vanaf 6 januari 2009 een gezamenlijke huishouding voert. Bij besluit van 13 juli 2009 (besluit 3) heeft het College het bezwaar tegen het besluit van 20 april 2009, mede onder verwijzing naar besluit 2, ongegrond verklaard. Daarbij is tevens overwogen dat appelland en diens partner ook later geen aanvraag om bijstand naar de gehuwdennorm hebben ingediend en dat geen dringende redenen bestaan om van terugvordering af te zien.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank de beroepen tegen de besluiten 1, 2 en 3 ongegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank ten aanzien van het beroep tegen besluit 3, samengevat, overwogen dat appelland de wettelijke inlichtingenverplichting heeft geschonden door eerst op 4 februari 2009 melding te maken van de sinds 6 januari 2009 gevoerde gezamenlijke huishouding, zodat het College bevoegd was de bijstand met toepassing van artikel 54, derde lid, aanhef en onder a, van de WWB over de periode van 6 tot en met 31 januari 2009 in te trekken en terug te vorderen. Ten aanzien van het beroep tegen besluit 2 is, kort gezegd, overwogen dat appelland en diens partner zich – na melding van de gezamenlijke huishouding – nimmer tot het College hebben gewend om gezinsbijstand aan te vragen en ook overigens niet is gebleken van bijzondere omstandigheden om aan appelland met ingang van 6 januari 2009 bijstand naar de gehuwdennorm te verlenen. Ten aanzien van het beroep tegen besluit 1 heeft de rechtbank geoordeeld dat, nu de besluiten 2 en 3 standhouden, zij zich van een oordeel omtrent de maat-

regel kan onthouden en deze buiten verdere bespreking kan laten.

3. In hoger beroep heeft appelland zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. De Raad stelt voorop dat de gemachtigde van het College ter zitting te kennen heeft gegeven besluit 1 niet langer te willen handhaven en het primaire besluit van 18 februari 2009 in te trekken (lees: te herroepen). Appelland heeft daarop het hoger beroep in zoverre ingetrokken onder handhaving van het verzoek om vergoeding van proceskosten en griffierecht.

4.2. De Raad stelt voorts, ambtshalve, vast dat de rechtbank haar oordeel ten aanzien van besluit 3 heeft gebaseerd op een door het College niet aan besluit 3 ten grondslag gelegde grond. Daarmee heeft de rechtbank gehandeld in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van deze bepaling dient de bestuursrechter immers, behoudens de – in dit geval niet aan de orde zijnde – verplichte ambtshalve toetsing van het in beroep bestreden besluit aan die geschreven en ongeschreven rechtsregels en algemene rechtsbeginselen die geacht moeten worden van openbare orde te zijn, de door de indiener van het beroepschrift aangevoerde beroepsgronden tot uitgangspunt te nemen. Daarbij is de bestuursrechter gehouden de aangevoerde beroepsgronden voldoende ruim naar hun strekking op te vatten en is hij voorts, ingevolge artikel 8:69, tweede lid, van de Awb, verplicht ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen. Met deze door de wetgever gewilde afbakening van de omvang van het geding verdraagt zich niet dat de bestuursrechter, in het kader van de toetsing van het in beroep bestreden besluit, de grondslag van dat besluit uitbreidt. Voor zover de rechtbank mocht hebben beoogd aldus toepassing te geven aan artikel 8:69, tweede lid, van de Awb, wijst de Raad erop dat deze bepaling uitsluitend ziet op het ambtshalve aanvullen van de rechtsgronden van het beroep en dus niet van (de motivering van) het in beroep bestreden besluit. De Raad ziet hierin aanleiding de aangevallen uitspraak in zoverre te vernietigen.

4.3. De Raad zal vervolgens, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zich een oordeel vormen over de vraag of het College op goede gronden de bijstand van appelland over de hier te beoordelen periode van 6 januari 2009 tot en met 16 april 2009 (de datum van het onder 1.3 genoemde primaire besluit) heeft ingetrokken en de gemaakte kosten van bijstand over de periode van 6 tot en met 31 januari 2009 terecht heeft teruggevorderd.

4.4. Tussen partijen is niet in geschil, en ook de Raad gaat daarvan uit, dat appelland met ingang van 6 januari 2009 een gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB voerde met B. en hun beider zoon (...). Dit betekent dat appelland vanaf die datum niet langer als zelfstandig subject van bijstand kan worden aangemerkt en dus niet langer recht had op bijstand naar de norm voor een alleenstaande. Appelland heeft weliswaar bevestigd dat hij met zijn melding op het in 1.1 genoemde rechtmatigheidsformulier heeft bedoeld (tevens) een nieuwe aanvraag voor bijstand naar de gehuwdennorm in te dienen dan wel om omzetting van de norm voor een alleenstaande naar de gehuwdennorm te bewerkstelligen, maar de Raad kan hem daarin niet volgen aangezien een melding als door appelland gedaan daartoe niet volstaat. Bovendien is door het College gesteld, en door appelland is dit ter zitting ook erkend, dat naar aanleiding van de gewijzigde woon- en levensituatie en/of de inlevering van het eerder genoemde rechtmatigheidsformulier nog telefonisch contact is opgenomen, waarbij aan appelland is meegedeeld dat hij, indien hij voor bijstand naar de gehuwdennorm in aanmerking wenste te komen tezamen met B. dan wel met gebleken instemming van haar, een nieuwe aanvraag diende in te dienen. Appelland heeft hier om hem moverende redenen van afgezien. De Raad onderschrijft derhalve het standpunt van het College dat de bijstand van appelland met ingang van 6 januari 2009 diende te worden ingetrokken en dat hem over de te beoordelen periode geen bijstand naar de norm voor een alleenstaande toekwam. De Raad merkt hierbij nog op dat, anders dan appelland meent, het College in zaken als deze niet is gehouden ambtshalve over te gaan tot omzetting van de bijstand voor een alleenstaande naar de gehuwdennorm.

4.5. Gelet op hetgeen onder 4.4 is overwogen was het College bevoegd de bijstand over de periode van 6 tot en met 31 januari 2009 en met ingang van 1 februari 2009 in te trekken. De uitoefening van die bevoegdheid is verder niet bestreden. Daarmee is tevens voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 58, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB, zodat het College bevoegd was de teveel betaalde bijstand over de periode van 6 tot en met 31 januari 2009 van appelland terug te vorderen. In hetgeen appelland heeft aangevoerd ziet de Raad geen dringende redenen om van terugvordering af te zien en evenmin aanknopingspunten voor de stelling dat het College niet in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

4.6. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de aangevallen uitspraak, voor zover aangevoch-

ten, dient te worden vernietigd en dat de beroepen tegen de besluiten 2 en 3 ongegrond worden verklaard.

5. Uit het vorenstaande vloeit voort dat er geen grond is voor het toekennen van een schadevergoeding.

6. De Raad ziet aanleiding het College te veroordelen in de kosten van appelland. Deze kosten worden begroot op € 644 in bezwaar, € 644 in beroep en € 874 in hoger beroep wegens verleende rechtsbijstand.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;

Verklaart de beroepen tegen de besluiten 2 en 3 ongegrond;

Wijst het verzoek om vergoeding van schade af;

Veroordeelt het College in de kosten van appelland tot een bedrag van in totaal € 2162;

Bepaalt dat het College aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 151 vergoedt.

Noot

1. Bovenstaande uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geeft een mooi overzicht van het leerstuk van de omvang van het geding. Die omvang wordt primair getrokken door het lid 1 van art. 8:69 Awb, waarbij het accent ligt op 'de grondslag van het beroepschrift'. Of zoals Verburg het beeldend verwoordt: "leg bij het lezen van dat artikel een enorme nadruk op 'de rechtbank doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift', waarna zachtjes fluisterend kan worden vervolgd 'en de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting'", D.A. Verburg, *De bestuursrechtelijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2008, p. 103.

De activiteiten die de bestuursrechter volgens lid 2 en lid 3 van art. 8:69 Awb ambtshalve aanwendt, blijven allemaal binnen die grens van lid 1 (met uitzondering van ambtshalve toetsing, wat hier verder onbesproken blijft). De toelichting op art. 8:69 Awb in de parlementaire stukken benadrukt vooral waarom de rechter niet zelfstandig gronden voor vernietiging mag aandragen. Het doel van rechtsbescherming en het belang van rechtszekerheid beperken zijn taak tot een beoordeling van de beroepsgronden. Dat de rechter zijn activiteit primair inzet ten behoeve van de ontplooiing van het beroep en niet ter versterking

van het besluit, staat niet geëxpliciteerd, maar volgt logisch uit de opbouw van art. 8:69 Awb. Zij past ook goed binnen de traditionele opzet van het bestuursrechtelijke proces. De eenzijdige machtsuitoefening door het bestuur vraagt als tegenwicht om een laagdrempelig proces, met een rechter die zijn activiteit aanwendt ten behoeve van degene die door de machtsuitoefening in zijn belang wordt geraakt. De bestuursrechter vertaalt de beroepsgronden naar juridische bezwaren (lid 2) en de rechter beziet of hij voldoende informatie heeft om die gronden te beoordelen. Zo niet, dan kan de rechter, binnen de grenzen van het eerste lid, de feiten aanvullen (lid 3).

2. Over de beperkende werking van lid 1 van art. 8:69 Awb is al de nodige jurisprudentie verschenen. Zo heeft de rechter de vrijheid om ter zitting alle vragen te stellen die hij goedgevindt, maar niet alle daarbij verkregen informatie kan hij gebruiken voor een vernietiging. Gaven de beroepsgronden geen aanleiding voor het stellen van die vragen, dan gaat de rechter buiten de beroepsgronden en kan hij zo ontdekte gebreken niet sanctioneren door middel van een vernietiging (ABRvS 6 maart 2006, *LJN AV7782* en *JV 2006/135*). Het is ook vaste jurisprudentie dat de rechter niet de taak heeft de motivering van het bestreden besluit aan te vullen (ABRvS 31 januari 2002, *AB 2002/276*, m.nt. Sewandono; ABRvS 17 september 2004, *JV 2005/5*, m.nt. De Bock; CRvB 15 november 2005, *LJN AU6381* en *JB 2006/35*; CRvB 4 februari 2009, *AB 2009/161*, m.nt. Tollenaar (identieke overwegingen als in casu)). 'Aldus onttrekt immers de rechter de besluitvorming aan het bestuur, zonder de daarvoor in artikel 8:72, derde en vierde lid, van de Awb aangewezen weg te bewandelen.' (ABRvS 17 september 2004, *JV 2005/5*, m.nt. De Bock, r.o. 2.1.1) Of anders gezegd: de rechter onthoudt de burger ten onrechte een erkenning van de onrechtmatigheid van het besluit. Missers in de wettelijke grondslag van het besluit of een ondeugdelijke motivering, kunnen in beginsel niet met behulp van art. 6:22 Awb worden gepasseerd, zie nader M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2011, p. 784 en 790.

De rechter zal vooral in de verleiding komen om die motivering aan te vullen, als hij bemerkt dat een alternatieve weigeringsgrond aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd, zoals in bovenstaande zaak. Inhoudelijk kan dan immers hetzelfde besluit worden genomen. Ook lastig is het wanneer eiser zelf bewijsstukken aandraagt (zoals een rapport van een deskundige) en de rechter bij lezing van dat stuk vooral informatie tegenkomt die het standpunt van het bestuurs-

orgaan ondersteunt. De rechter begint met zijn actieve onderzoek ten behoeve van de beroepsgronden van eiser, maar eindigt met informatie die niet het beroep, maar het besluit versterkt. Toch moet de rechter dan eerst het besluit vernietigen, in het geval het besluit een deugdelijke motivering ontbeert. Ook onder het voorgestelde gewijzigde art. 6:22 Awb (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, Wet aanpassing bestuursprocesrecht) blijft een inhoudelijk motiveringsgebrek lastig te passeren, omdat eiser daar gemakkelijk door kan zijn benadeeld. Zeker bij een alternatieve weigeringsgrond, had eiser mogelijk ook alternatieve beroepsgronden naar voren willen brengen.

3. Ingewijden in het bestuursrecht zullen nu zeggen: niets nieuws onder de zon! Maar het landschap is toch wel veranderd sinds de invoering van de Awb. De rechter richt zich anno 2012 slechts als eerste stap op de gronden van eiser, maar het is zeker ook een hoofdtaak voor hem geworden om al voorbij de vernietiging te kijken. Steeds dient de rechter te bezien of hij het geschil definitief kan beslechten door bij een gegrond beroep de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien, eventueel na toepassing van een bestuurlijke lus. Die tendens zal zich verder doorzetten.

Het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht bevat een nieuw art. 8:41 a Awb (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 450, nr. 8H, nota van wijziging (herdruk)). Daarin krijgt de bestuursrechter de wettelijk opdracht om het geschil zo veel mogelijk definitief te beslechten. De plaatsing van dit artikel in het begin van Titel 8.2 Awb is veelzeggend. Nog voordat de rechter weet of hij het besluit zal vernietigen, krijgt hij al de opdracht om na te denken over de mogelijkheden na een dergelijke vernietiging. De regering wil daarmee uitdrukken dat het finaliteitsstreven leidend is voor het handelen van de bestuursrechter, al vanaf het moment dat hij de zaak in behandeling neemt (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 450, nr. 8H, p. 57 en 58). 'Artikel 8:41 a doet uiteraard niet af aan artikel 8:69; onveranderd blijft dus dat de bestuursrechter in beginsel gebonden is aan de omvang van het geschil zoals door de indiener van het beroepschrift – en mogelijke derden-belanghebbenden – aan hem voorgelegd.' (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 450, nr. 8H, p. 58).

De bestuursrechter blijft ook onder dit voorgestelde regime een lastige denker uitvoeren. Eerst neemt de rechter de zaak door met enkel de gronden van eiser in het hoofd (voor de overwegingen die leiden tot de conclusie of het besluit moet worden vernietigd). Vervolgens beziet hij de informatie nog eens om te beoordelen of hij daarmee de conclusie van het vernietigde besluit kan onderbouwen en de rechtsgevolgen in

stand kan laten, of dat hij daarmee een vervangend besluit kan nemen. Dat had de rechtbank in deze zaak verkeerd gedaan. Zij was al definitief het geschil aan het beslechten door de motivering van het besluit aan te vullen, nog voordat zij het beroep gegrond achtte. In de ogen van de burger kan dat de indruk wekken dat de rechter zich primair tot taak stelt het besluit van het bestuur overeind te houden.

Het is goed voorstelbaar dat art. 8:41 a en 8:69 Awb in de toekomst tot meer fricties gaan leiden. Rechteren zoeken onder de Nieuwe Zaaksbehandeling ook naar alternatieve oplossingen voor het geschil, waarbij zij zich ter zitting niet al te veel laten leiden door de grenzen van art. 8:69 Awb (C.T. Aalbers, 'De bestuursrechtelijke zitting nieuwe stijl', *NTB* 2011/35). Consequentie daarvan is dat een deel van wat op zitting wordt besproken, niet in de uitspraak terecht kan komen. Dat vergt van de rechter in het kader van verwachtingsmanagement de nodige voorlichting aan partijen ter zitting. En dat stelt hem nog vaker voor de lastige denksport welke informatie hij voor de vernietiging dan wel voor de finale beslechting van het geschil kan gebruiken.

Y.E. Schuurmans
