



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb

Sanders, T.N.

Citation

Sanders, T. N. (2018, October 17). *Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66263>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/66263>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/66263> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Sanders, T.N.

Title: Invordering door de overheid : de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb

Issue Date: 2018-10-17

5



5. DE TERUGVORDERING VAN UITKERINGEN BIJ WIJZE VAN SANCTIE

5.1 Inleiding

Het begrip ‘uitkering’ wordt veelvuldig gebruikt in de sociale wetgeving, maar wordt niet in de Awb of een andere wet gedefinieerd. Onder uitkering versta ik in het kader van dit onderzoek de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op het voorzien in een (gedeelte van het) inkomen van de aanvrager. Met het begrip ‘uitkering’ wordt dus bedoeld op zowel sociale *verzekeringen* (zoals de AOW, Anw, WAO etc.), als op sociale *voorzieningen* (Participatiewet, Wmo 2015, Wet Wajong etc). Het verschil tussen de twee is dat voor sociale verzekeringen door werknemers *premies* worden betaald, zodat de werknemer een *“wettelijk gegarandeerd aanspraak [heeft] op een uitkering als tegenprestatie voor de betaalde premies”*, terwijl sociale voorzieningen *“financiële steun in geval van armoede [betreffen] waarbij de uitkerende instanties vrij zijn de vorm en omvang van de steun te bepalen”*.⁴⁸⁵

Omwille van de overzichtelijkheid van dit onderzoek heb ik er voor gekozen om niet *alle* uitkeringen in dit onderzoek te betrekken, maar te kijken naar één soort uitkering: de bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet (‘Pw’) en zijn rechtsvoorgangers, de Wet Werk en Bijstand (‘WWB’) en de Algemene Bijstandswet (‘ABW’). Het betreft een uitkering die veelvuldig wordt verstrekt en waar veel jurisprudentie over beschikbaar is. Wel betrek ik waar relevant en (analoog) toepasbaar jurisprudentie aangaande andere uitkeringen.

Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die *“die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien”* heeft ingevolge artikel 11 Pw recht op bijstand van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente (het ‘college’). Het betreft een inkomensvoorziening bedoeld om te voorkomen dat iemand niet meer kan voorzien in zijn levensonderhoud. De Pw uitkeringen worden bekostigd uit de algemene middelen en betreffen zodoende een sociale voorziening en geen verzekering. Bij sociale voorzieningen is het belangrijk om te waarborgen dat slechts diegene die werkelijk recht hebben op die voorzieningen daar gebruik van maken. Misbruik van die voorzieningen leidt namelijk tot ondermijning

⁴⁸⁵ S. Klosse en G.J. Vonk, Socialezekerheidsrecht, (Deventer, 2014), p. 23.

van de steun van Nederlanders voor het behoud van dergelijke voorzieningen. Terugvordering in het kader van de Pw kent daarom ook zijn eigen bijzondere normatieve kader, inclusief een wettelijke plicht tot herziening en terugvordering bij bepaalde overtredingen. Dit maakt de Pw uitkering interessant vergelijkingsmateriaal in het kader van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk bespreek ik het besluit om een Pw-uitkering terug te vorderen bij wijze van sanctie. Daarbij komen aan de orde hoe dit besluit moet worden gekarakteriseerd en hoe het zich verhoudt tot het besluit tot het herzien van de uitkering. Ook de vraag of een uitkering na herziening moet worden teruggevorderd en onder welke omstandigheden juist moet worden afgezien van terugvordering komen hierna aan de orde.

5.2 Het herzien en terugvorderen van een uitkering

Het karakter van (de herziening van) een uitkering komt in belangrijke mate overeen met het karakter van (de intrekking van) een subsidie. Dat is niet verwonderlijk gelet op het feit dat subsidies en uitkeringen veel op elkaar lijken. Indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kent een bestuursorgaan een bepaald geldbedrag toe aan de aanvrager. Uitkeringen kunnen echter niet worden aangemerkt als een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. Een uitkering wordt immers niet verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, maar als inkomensvoorziening. Daarnaast wijken uitkeringen significant af van subsidies omdat de sociale zekerheidswetgeving veel bijzondere, van de Awb afwijkende of aanvullende, bepalingen kent ten aanzien van de handhaving van die wetten, inclusief bijzondere bevoegdheden tot verrekening, terugvordering en sanctionering.

Om een uitkering op grond van de Pw te ontvangen dient de belanghebbende een aanvraag in bij het college, waarna het college een toekenningsbesluit neemt. Het toekenningsbesluit is een betalingsbeschikking als bedoeld in artikel 4:86 Awb. Aan de bijstandsuitkering zijn (veel) bijzondere voorwaarden gekoppeld. Ik beperk mij tot de twee belangrijkste van die voorwaarden omdat deze in de praktijk het overgrote deel van alle herzieningen en terugvorderingen behelzen. Ten eerste is de uitkeringsgerechtigde ingevolge artikel 17, lid 1, Pw verplicht om het college onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op die uitkering (de zogenaamde ‘inlichtingenplicht’). Daarnaast dient de uitkeringsgerechtigde op grond van artikel 17, lid 2, Pw alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de Pw door het college (de zogenaamde ‘medewerkingsplicht’).

Indien blijkt dat een bijstandsontvanger te veel heeft ontvangen, dan herziert het college het besluit tot het verstrekken van bijstand en stelt hij het te ontvangen

bedrag bij. Als de bijstandsontvanger in het geheel geen bijstand had mogen ontvangen, dan wordt het bijstandsbesluit ingetrokken. Beide besluiten worden in de praktijk aangeduid als ‘herzieningsbesluiten’ of ‘intrekkingenbesluiten’. Ook bij het intrekken van een uitkering (gelijk bij het intrekken van een subsidie) kan er een onderscheid worden gemaakt tussen intrekking bij wijze van sanctie en intrekken om andere redenen, maar bij uitkeringen komt alleen de eerste variant voor. Een uitkering is immers bedoeld om in het bestaan van de ontvanger te voorzien zodat intrekking in beginsel alleen geoorloofd is als de ontvanger iets verkeerd heeft gedaan of nooit recht had op de uitkering.

Op grond van artikel 54, lid 3, Pw, herzielt het college een besluit tot toekenning van bijstand indien de uitkeringsgerechtigde zijn inlichtingenplicht schendt en het niet of niet behoorlijk nakomen van die plicht heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand. Het betreft een gebonden bevoegdheid van het college en daarmee een verplichting om de uitkering te herzien. De gedachte achter het invoeren van deze verplichting is dat er te veel afwijkingen waren tussen de gemeenten onderling met betrekking tot de vraag of er moest worden herzien en teruggevorderd en dat verplichte terugvordering bij verwijtbare handelingen van de uitkeringsgerechtigde het draagvlak van de sociale zekerheid zou vergroten.⁴⁸⁶ Deze verplichting is met ingang van 1 januari 2013 ingevoerd in de Wet Werk en Bijstand en ongewijzigd voortgezet onder de Participatiewet.⁴⁸⁷ Dit onderzoek zal zich beperken tot terugvorderingsbeschikkingen die tot stand zijn gekomen na 1 januari 2013.

Ingevolge artikel 54, lid 3, Pw kan het college ook om andere redenen (bijvoorbeeld het schenden van de medewerkingsplicht) het besluit herzien. Herziening betreft dan geen verplichting, maar een discretionaire bevoegdheid van het college. Blijkens het beperkte aantal uitspraken komt deze vorm van herziening nauwelijks voor.

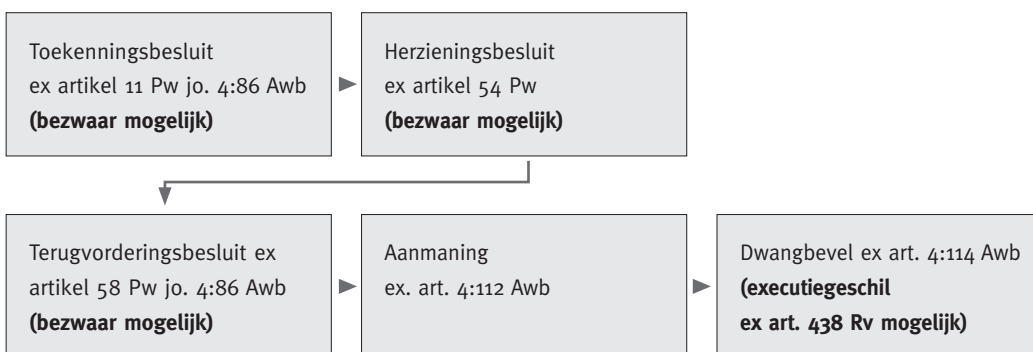
Nadat de uitkering is ingetrokken, volgt terugvordering. Artikel 58, lid 1, Pw bepaalt dat het college bij het door de uitkeringsgerechtigde schenden van de inlichtingenplicht (de plicht tot het volledig, tijdig en correct informeren van het college – artikel 17, lid 1, Pw), gehouden is om tot terugvordering over te gaan. In andere gevallen kan het college tot terugvordering overgaan (artikel 58, lid 2, Pw). Bij het intrekken van een uitkering bij wijze van sanctie betreft het in beginsel de toepassing van artikel 58, lid 1, Pw. Bij het intrekken van een uitkering om andere redenen (bijvoorbeeld een onjuiste berekening zijdens het college), betreft het in beginsel de toepassing van artikel 58, lid 2, Pw.

⁴⁸⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 6 en Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 11-12.

⁴⁸⁷ C.W.C.A. Bruggeman, R. Stijnen en J.C. de Wit, ‘Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein’, Gst. 2017/53, onder 2.11.

Op grond van artikel 58, lid 8, Pw kan het college geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering indien daar dringende redenen voor aanwezig zijn. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van het college.

Het besluit om een toekenningsbesluit te herzien is een betalingsbeschikking ex artikel 54 Pw waarbij de omvang van de aanspraak op bijstand wordt (her)bepaald. Het besluit om het teveel betaalde bedrag terug te vorderen is eveneens een betalingsbeschikking ex artikel 4:86 Awb waarbij het te veel betaalde bedrag als onverschuldigd betaald wordt teruggevorderd. De tenuitvoerlegging van de terugvordering geschiedt conform titel 4.4 Awb, met dien verstande dat de Pw enkele bijzondere verrekeningsbevoegdheden kent. Schematisch weergegeven ziet het proces er als volgt uit.



Voor de kwalificatie van de intrekking van een uitkering lijkt de lijn in de jurisprudentie van de CRvB veel op hetgeen Den Ouden, Jacobs en Verheij betogen ten aanzien van het karakter van de intrekking van subsidies (zie onder 4.2). In beginsel is de intrekking van een uitkering als reactie op een overtreding een sanctie met een reparatoir karakter, tenzij er meer wordt teruggevorderd dan de belanghebbende in de rechtmatige toestand zou hebben mogen ontvangen. In dat geval wordt het een punitieve sanctie. Zo oordeelde de CRvB onder de vigeur van de WWB dat:

“[...] het ervoor moet worden gehouden dat op grond van artikel 58, eerste lid, van de WWB – ook in situaties als deze – niet meer kan worden teruggevorderd dan per saldo ten onrechte aan bijstand is verleend. Daarnaast kan er niet aan voorbij worden gezien dat een besluit tot terugvordering van ten onrechte gemaakte kosten van bijstand, ook als dit besluit is genomen op grond van artikel 58, eerste lid, van de WWB, reparatoir van aard is en dus niet gericht op leedtoevoeging (sanctionering), maar op herstel in de rechtmatige toestand zoals die zou hebben bestaan indien appellanten van meet af aan de juiste inlichtingen hadden verstrekt over hun woon- en leefsituatie.”⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ CRvB 15 maart 2016, USZ 2016/155 m.nt. H.W.M. Nacinovic, CRvB 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3681, zie ook: CRvB 16 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL5726.

Deze lijn heeft de CRvB gecontinueerd onder de vigeur van de Pw⁴⁸⁹ en hanteert de CRvB ook voor andere intrekkingen (zoals bijvoorbeeld de Wet WIA⁴⁹⁰). Behelst de herziening en terugvordering meer dan dat deel dat de belanghebbende ten onrechte heeft ontvangen, dan draagt de terugvordering voor het meerdere een punitief karakter:

“4.7.1. De Raad overweegt dienaangaande eerst het volgende. Het gaat hier om een verlaging die, nu deze samengaat met volledige terugvordering van de ten onrechte verleende bijstand, een punitief karakter heeft.”⁴⁹¹

Interessant verschil tussen de lijn van de CRvB bij de intrekking en terugvordering van uitkeringen en de eerder geschetste lijnen van de ABRvS en het CBB ten aanzien van subsidies is dat niet vereist is dat de belanghebbende aantoont dat hij de uitkering die wordt teruggevorderd, die hij in een rechtmatige situatie gewoon zou hebben gekregen, daadwerkelijk heeft benut voor zijn inkomensvoorziening, terwijl het bij subsidies voor het aannemen van een punitief karakter van een terugvordering een vereiste is dat de subsidiabele activiteit ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Dat is overigens goed te verklaren nu er geen verantwoordingsplicht is voor de wijze waarop een uitkering wordt besteed, terwijl die er wel is bij subsidies.

De intrekking van een uitkering is dus in beginsel een reparatoire sanctie. Indien echter ook dat deel van de uitkering wordt teruggevorderd waar de ontvanger in de rechtmatige toestand wel recht op zou hebben gehad, dan is er sprake van een punitieve sanctie.

Omdat herziening van een uitkering vanwege schending van de inlichtingenplicht een verplichting is voor het bevoegd gezag, waarbij er bovendien geen wettelijke bepaling is die het bestuursorgaan toestaat om in bijzondere omstandigheden af te zien van herziening, speelt evenredigheid in het kader van de herzieningsbeschikking geen rol.⁴⁹² Bij discretionaire herziening (schending van de medewerkingsplicht) kan evenredigheid van de herziening wel een rol spelen. Daarbij merk ik echter op dat herzieningen in verband met het niet nakomen van de medewerkingsplicht zeer

489 CRvB 15 maart 2016, AB 2016/459, m.nt. R. Stijnen.

490 CRvB 5 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4060: “De in geding zijnde toepassing van artikel 77 van de Wet WIA is reparatoir van karakter. Met het besluit wordt de uitkeringssituatie van appellant in overeenstemming met de wet gebracht. Van enige leedtoevoeging is geen sprake.”

491 CRvB 26 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1627, zie ook: CRvB 21 juli 2015, AB 2015/333, m.nt. R. Stijnen, USZ 2015/317, m.nt. M. Koolhoven.

492 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 2 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:2933 en Rb. Gelderland 27 januari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:441.

schaars zijn. In de gepubliceerde jurisprudentie heb ik daarvan twee gevallen aangetroffen,⁴⁹³ waarbij in beide gevallen de evenredigheid van het besluit niet ter discussie stond.

5.3 Verhouding tussen het herzien en het terugvorderen

Gelijk bij de intrekking en terugvordering van subsidies geldt bij uitkeringen ook dat sinds de invoering van de vierde tranche er zonder een voorafgaand herzieningsbesluit geen terugvorderingsbesluit kan zijn. In het herzieningsbesluit wordt immers vastgesteld dat er onverschuldigd is betaald. Zonder die vaststelling is het niet mogelijk om het teveel betaalde bedrag terug te vorderen.⁴⁹⁴

Anders dan bij de lasten onder dwangsom en bestuursdwang (en gelijk als bij subsidies), vindt het opleggen van de sanctie (het herzien) en de effectuering daarvan (het terugvorderen) doorgaans gelijktijdig plaats in een combi-beschikking. Daarmee wordt een groot deel van het leed dat is geschetst in de hoofdstukken van dit proefschrift aangaande de lasten onder dwangsom en bestuursdwang de belanghebbende bespaard. Immers, hoewel sommige onderwerpen in de herzieningsbeschikking aan de orde moeten komen en andere in de terugvorderingsbeschikking, maakt het in gevallen waar de beschikkingen gelijktijdig in dezelfde brief worden bekendgemaakt weinig uit als de belanghebbende de argumenten per abuis tegen de terugvorderingsbeschikking aanvoert. Zo er al een duidelijk onderscheid wordt gemaakt in het schrijven van de overheid, is de bestuursrechter in ieder geval coulant in de interpretatie van de bezwaar- en beroepsgronden.⁴⁹⁵

Het gebrek aan een scherp onderscheid tussen het besluit tot herziening enerzijds en het besluit tot effectuering daarvan anderzijds verklaart ook dat aan de verhouding tussen de intrekkingbeschikking en de terugvorderingsbeschikking geen aandacht is besteed in de wetenschappelijke literatuur. Klosse en Vonk besteden er in hun handboek beperkt aandacht aan in zoverre dat zij het onderscheid tussen herziening, terugvordering en de feitelijke invordering wel maken, maar verder volstaan zij met het kenmerken van de terugvorderingsbeschikking als weinig meer dan het besluit *“waarin wordt bepaald welk bedrag de betrokken moet terugbetalen aan de uitkeringsinstelling”*.⁴⁹⁶ Het terugvorderingsbesluit komt eveneens niet zelfstandig aan de orde in kronieken of andere publicaties in het sociale zekerheidsrecht.⁴⁹⁷ Een beschouwing

493 Rb. Den Haag 24 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:3125 en Rb. Den Haag 13 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:3974.

494 Vergelijk: Rb. 's-Gravenhage, 11 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX3435.

495 CRvB 20 januari 2016, AB 2016/225, m.nt. T.N. Sanders, USZ 2016/112, m.nt. M. Koolhoven, Gst. 2016/56, m.nt. L.J.M. Timmermans.

496 S. Klosse en G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, (Deventer, 2014), p. 306-307.

497 C.W.C.A. Bruggeman, R. Stijnen en J.C. de Wit, 'Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein', Gst. 2017/53.

van de literatuur aangaande het sociale zekerheidsrecht leidt mij dan ook tot de conclusie dat de verhouding tussen het herzienings- en het terugvorderingsbesluit, dan wel de verdeling van de onderwerpen over deze onderwerpen, beperkt aandacht heeft gekregen in de wetenschap.

Evenals bij subsidies komt het ook bij uitkeringen voor dat sommige bestuursorganen ervoor kiezen om de herzieningsbeschikking en de terugvorderingsbeschikking los van elkaar te nemen en apart bekend te maken. Het komt – net zoals bij subsidies – dus ook voor dat de belanghebbende te laat is en tevergeefs tegen de terugvordering opkomt in plaats van tegen de herziening. De bestuursrechter treedt dan niet meer in de beoordeling van de herziening en werpt de belanghebbende de formele rechtskracht tegen.⁴⁹⁸

De verdeling van de onderwerpen over de herzienings- en terugvorderingsbeschikkingen is als volgt:

Herzieningsbeschikking	Terugvorderingsbeschikking
Overtreding	Effectuering
Rechtvaardigingsgronden	Evenredigheid
Evenredigheid sanctie	
Overtrederschap	

5.4 Terugvordering als uitgangspunt en het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering

Ik stel voorop dat, gelijk de verhouding tussen het besluit tot herziening en het besluit tot terugvordering (alsook de verdeling van de onderwerpen tussen beiden), het terugvorderingsbesluit als op zichzelf staand besluit weinig aandacht krijgt in de wetenschappelijke literatuur. In de literatuur worden de herziening en de terugvordering vaak in één adem genoemd en, hoewel de herziening en de evenredigheid daarvan belangstelling geniet vanuit de wetenschap (zie ook onder 4.2), wordt de terugvordering als zodanig niet zelfstandig behandeld. Dat is goed te begrijpen: voor

⁴⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: Rb. Overijssel 14 juli 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3357 en Rb. Noord-Holland 1 juni 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:4382: "Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat het besluit tot herziening en intrekking, dat genomen is op grond van artikel 54, derde lid, van de Pw, in rechte onaanastbaar is geworden. De rechtbank wijst in dit verband op de uitspraak van de Raad van 3 december 2002 (ECLI:NL:CRVB:2002:AF3034). Uit deze uitspraak volgt voor de onderhavige zaak dat hetgeen door eiser wordt aangevoerd teneinde zijn neveninkomsten in de periode 1 mei 2014 tot en met 9 februari 2015 aan te tonen, betrokken had moeten worden bij de toetsing van het besluit tot beëindiging en intrekking, en niet bij de toetsing van het besluit tot terugvordering. Gelet hierop kan hetgeen eiser heeft aangevoerd niet alsnog betrokken worden bij de toetsing van het besluit tot terugvordering, dat genomen is op grond van artikel 58, eerste lid, van de Pw."

het sociaal zekerheidsrecht is het voornamelijk interessant wat er bij de herzieningsbeschikking gebeurt. De terugvorderingsbeschikking lijkt vanuit dat perspectief dus weinig meer dan de technische uitvoering van de herzieningsbeschikking. Het gebrek aan literatuur leidt ertoe dat dit deel van het onderzoek enkel gebaseerd is op de rechtspraak.

Het besluit tot terugvordering is ondanks zijn afhankelijke karakter een zelfstandig besluit waar een zelfstandige ex nunc belangenafweging dient plaats te vinden. Het toetsingskader bij terugvordering wordt – aldus de wetgever – primair gevormd door het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb en het evenredigheidsbeginsel van 3:4 Awb.⁴⁹⁹ In het kader van de terugvordering kan uiteraard ook een beroep worden gedaan op andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel,⁵⁰⁰ maar de beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid vormen het leeuwendeel van de ingeroepen beginselen bij de terugvordering van uitkeringen.

Vrijwel alle gepubliceerde uitspraken over terugvorderen op grond van de Pw betreffen terugvorderingen vanwege de schending van de inlichtingenplicht. Bij deze terugvorderingen is zowel de herziening van het toekenningsbesluit als de terugvordering een gebonden bevoegdheid. Bij een gebonden bevoegdheid is er geen ruimte voor een evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4 Awb. Immers, de wetgever heeft de te verrichten belangenafweging reeds bij het vaststellen van de verplichting verricht zodat “uit een wettelijk voorschrift [...] een beperking voortvloeit” als bedoeld in artikel 3:4 Awb. Er vindt bij dergelijke terugvorderingen dus strikt genomen geen enkele evenredigheidstoetsing plaats (die heeft de wetgever immers al verricht), zodat in feite nooit zou kunnen worden afgezien van terugvordering vanwege de belangen van de overtreder. In sommige gevallen blijkt overigens (ten onrechte) ook bij terugvordering op grond van de schending van de inlichtingenplicht een evenredigheidstoets te worden verricht.⁵⁰¹

De Pw kent echter wel nog een drukventiel bij de gebonden terugvordering. Op grond van artikel 58, lid 8, Pw kan worden afgezien van terugvordering bij “*dringende redenen*”. Het discretionaire karakter van die bevoegdheid zorgt ervoor dat er in dat kader feitelijk toch nog een (beperkte) belangenafweging plaatsvindt. Klosse en Vonk constateren mijns inziens terecht dat hoewel de bepaling een ruime mate van beleidsvrijheid lijkt te impliceren, dit feitelijk niet het geval is.⁵⁰² Toch overweegt de CRvB over de toetsing van of er sprake is van dringende redenen dat het:

499 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr.3, p. 28-29.

500 Rb. Den Haag 2 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5972 en Rb. Noord-Holland 18 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7834.

501 Rb. Zeeland-West-Brabant 7 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3635. Zie in gelijke zin: Rb. Zeeland-West-Brabant 8 december 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:8722.

502 S. Klosse en G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, (Deventer, 2014), p. 308.

“een individuele afweging van alle relevante omstandigheden [...] betreft.”⁵⁰³

In het kader van de toetsing van de dringende redenen kunnen omstandigheden aan de orde komen die terugvordering toch onevenredig maken en daarmee een dringende reden opleveren. Een mooi voorbeeld van hoe deze systematiek werkt is te vinden in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 april 2016:

“[...] Omdat de beslissing tot intrekking en terugvordering een gebonden bevoegdheid is, kan het beroep van eisers op de in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde beginselen van belangenafweging en evenredigheid niet slagen. De rechtbank is daarnaast niet gebleken van dringende redenen op grond waarvan verweerder geheel of gedeeltelijk van terugvordering had moeten afzien. [...] Dat eiseres, zoals zij stellen, gezondheidsproblemen hebben, levert niet een dergelijke dringende reden op.”⁵⁰⁴

Ondanks dat er geen evenredigheidstoets wordt uitgevoerd, worden de gezondheidsproblemen van de eisers toch betrokken bij de toetsing van of er sprake is van dringende redenen. Het ontbreken van een verwijtbaarheidstoets betekent dat ook geen aanleiding is om niet terug te vorderen als “[h]et [...] *niet ter discussie* [staat] *dat appellant geen verwijt treft* [en] *dat het* [bestuursorgaan] *onverschuldigd* [...] *heeft betaald*.”⁵⁰⁵

Voor alle terugvorderingen geldt dat het college daarvan kan afzien in die gevallen dat er sprake is van dringende redenen ingevolge artikel 58, lid 8, Pw. De CRvB kent een standaardoverweging voor beantwoording van de vraag wanneer daar sprake van is.

“4.5. [...]. Dringende redenen als bedoeld in artikel 58, achtste lid, van de PW om van terugvordering af te zien kunnen slechts zijn gelegen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van een terugvordering van een betrokkene. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt.”⁵⁰⁶

⁵⁰³ CRvB 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1796.

⁵⁰⁴ Rb. Rotterdam 28 april 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3164 en Rb. Den Haag 31 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:9098.

⁵⁰⁵ CRvB 19 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2612 – een zaak in het kader van de Ziektewet, welke wet eveneens voorziet in een gebonden terugvordering behoudens ‘dringende redenen’.

⁵⁰⁶ CRvB 31 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:491.

5.4.1 Onaanvaardbare sociale gevolgen

Onder onaanvaardbare sociale gevolgen wordt verstaan onaanvaardbare fysieke of sociale gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde of zijn of haar naasten. De enkele leeftijd en gezondheid van de uitkeringsgerechtigde zijn onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van dringende redenen.⁵⁰⁷ De drempel voor het aannemen van onaanvaardbare sociale gevolgen ligt in algemene zin (zeer) hoog. Als een overtreder al aannemelijk weet te maken dat bepaalde omstandigheden zich voordoen (de enkele stelling dat dit het geval is, is uiteraard onvoldoende⁵⁰⁸), dan nog is de drempel nagenoeg onoverkoombaar. Illustratief hiervoor is een uitspraak van de rechtbank Den Haag:

*“In de medische toestand van eiseres liggen geen dringende redenen besloten zoals hiervoor bedoeld. Niet gebleken is dat de terugvordering een zo grote belasting voor eiseres betekent dat er sprake is van levensbedreigende omstandigheden.”*⁵⁰⁹

Het spreekt voor zich dat van levensbedreigende omstandigheden niet snel sprake zal zijn bij een besluit dat ziet op financiële verstrekkingen – mede in acht genomen het feit dat de beslagvrije voet moet worden gerespecteerd bij de effectuering van het besluit (zie hierna). Vaak speelt daarbij een rol dat het moeilijk is om aan te tonen dat fysieke of psychische klachten (die zich bij de ontvangers van uitkeringen niet zelden voordoen) (i) voldoende ernstig zijn en (ii) het gevolg zijn van de terugvordering. Zo overwoog de CRvB bijvoorbeeld:

*“4.9. In het geval van appellant is [geen sprake van een dringende reden]. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat zijn kennelijk reeds bestaande hartklachten zijn toegenomen als gevolg van het besluit tot terugvordering van 26 september 2012 én dat die toename heeft geleid tot een onaanvaardbaar sociaal gevolg als vorenbedoeld. De door appellant ingebrachte verklaring van 5 november 2012 van zijn huisarts biedt daarvoor geen toereikende grondslag.”*⁵¹⁰

In de rechtspraak komen ogenschijnlijk schrijnende gevallen voor waarbij de psychische druk van een omvangrijke terugvordering op een minvermogene begripelikerwijs zwaar lijkt te wegen, zodanig zwaar dat de overtreder soms leidt aan suïcidale neigingen.⁵¹¹ Ook dat is echter geen dringende reden. Zelfs al verklaart de behandelend psycholoog dat bij de overtreder “bij een toename van zorgen rondom de financiële

⁵⁰⁷ Rb. Rotterdam 10 oktober 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:7288.

⁵⁰⁸ CRvB 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1796.

⁵⁰⁹ Rb. Den Haag 21 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4322.

⁵¹⁰ CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:423.

⁵¹¹ Rb. Zeeland-West-Brabant, 22 april 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:2705.

situatie (negatieve uitslag rechtszaak) paniek/wanhoop kan toeslaan en dat daarbij ook gedachten aan suicide kunnen ontstaan” leidt niet tot de conclusie dat er sprake is van dringende redenen.⁵¹² Gelet op deze hoge drempel is het weinig verwonderlijk dat ik in de gepubliceerde jurisprudentie geen gevallen van een door de bestuursrechter gehonoreerd beroep op onaanvaardbare sociale gevolgen heb weten aan te treffen.

5.4.2 Onaanvaardbare financiële gevolgen

De kans dat een overtreder onaanvaardbare financiële gevolgen aannemelijk zal kunnen maken is blijkens de jurisprudentie nog kleiner dan dat hij onaanvaardbare sociale gevolgen aannemelijk weet te maken. Dit komt omdat de bestuursrechter vrijwel blindelings verwijst naar het bestaan van de beslagvrije voet die ‘de scherpe kantjes’ van de terugvordering eraf haalt.⁵¹³ Zelfs bij gestelde ‘broodnood’ is er geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar dringende redenen.⁵¹⁴ Illustratief is een uitspraak van de CRvB van 17 februari 2015:

“Financiële problemen vormen in het algemeen geen dringende redenen als vorenbedoeld. Appellant heeft in verband met zijn aanzienlijke schulden reeds de bescherming van de regels over de beslagvrije voet als neergelegd in artikel 475b tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Volgens zijn verklaring is hij, met inachtneming van de beslagvrije voet, in elk geval in staat in de meest noodzakelijke levensbehoeften te voorzien. Daar doet niet aan af dat appellant niet in staat is zijn schulden aan het college af te lossen. Appellant kan te zijner tijd aan het college verzoeken om kwijtschelding van die schulden. Van een onaanvaardbare financiële situatie als vorenbedoeld is dus ook geen sprake.”⁵¹⁵

Een vaker voorkomende overweging van de CRvB is de volgende:

“[om dringende redenen aan te nemen] moet [er] iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand zijn. Daarbij is van belang dat financiële gevolgen van een besluit tot terugvordering zich in het algemeen pas voordoen indien daadwerkelijk tot invordering wordt overgegaan. In dat kader heeft de betrokkene als schuldenaar bescherming, of kan zij deze zo nodig invoeren, van de regels over de beslagvrije voet als neergelegd in de artikelen 475b tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De door betrokkene naar voren gebrachte

⁵¹² CRvB 18 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:902.

⁵¹³ CRvB 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1796.

⁵¹⁴ Rb. Rotterdam 16 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1131.

⁵¹⁵ CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:423.

problematiek, die vooral ziet op de schulden en de daaraan verbonden aflossingen, maakt niet dat sprake is van dringende redenen, zoals hier bedoeld.”⁵¹⁶

Hoe verstrekkend dit uitgangspunt kan zijn toont een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 april 2016 aan:

“12. Eiseres heeft aangevoerd dat er sprake is van dringende redenen. Eiseres heeft daarbij gewezen op de omstandigheid dat zij al ruim dertien jaar op bijstandsniveau leeft en daarom geen reserves op heeft kunnen bouwen om het terugvorderingsbedrag te kunnen voldoen. Daarnaast zal eiseres – gelet op haar persoonlijke omstandigheden – ook nimmer in staat zijn om nog een inkomen te genereren. Eiseres heeft er ten slotte op gewezen dat zij betalingsachterstanden heeft.

13. De rechtbank is van oordeel dat hetgeen eiseres heeft aangevoerd, geen dringende reden oplevert op grond waarvan het college af had moeten zien van terugvordering van de ten onrechte verstrekte bijstandsuitkering. De rechtbank wijst er in dit verband nog op dat bij de invordering of verrekening de aflossingsbedragen in die zin moeten worden vastgesteld dat eiseres blijft beschikken over de beslagvrije voet, bedoeld in artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, welke als regel voldoende bescherming biedt om in het levensonderhoud te kunnen blijven voorzien.”⁵¹⁷

Het gegeven dat iemand nog (vele) jaren gedwongen zal worden om op 90% van de bijstandsnorm (de beslagvrije voet) te leven, is onvoldoende om te kwalificeren als dringende redenen. Wat hieraan opvalt is dat eventuele onaanvaardbare financiële gevolgen van de terugvordering door de bestuursrechter in feite naar de civiele rechter (of het kwijtscheldingsbesluit) wordt doorgeschoven. Dat volgt ook uit de preambule van de redenering van de CRvB in de reeds geciteerde uitspraak van 11 januari 2016 waarin de CRvB overweegt dat *“van belang [is] dat financiële gevolgen van een besluit tot terugvordering zich in het algemeen pas voordoen indien daadwerkelijk tot invordering wordt overgegaan”*, waarbij de CRvB met invordering de feitelijke effectuering bedoelt.

5.4.3 Andere onaanvaardbare gevolgen

Hoewel de CRvB overweegt dat van onaanvaardbare gevolgen slechts sprake kan zijn in het geval van onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen, blijkt er

⁵¹⁶ CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10, Rb. Den Haag 21 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:722, in gelijke zin: Rb. Rotterdam 23 januari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:343 en Rb. Gelderland 28 april 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:2340.

⁵¹⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 april 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:2700.

toch nog een (kleine) restcategorie te zijn van andere betogen die wel in het kader van de dringende redenen worden getoetst maar die niet in de eerder genoemde categorieën vallen. Daarbij kan gewezen worden op de mogelijkheid dat het bestuursorgaan verwijtbaar heeft gehandeld door bijvoorbeeld administratieve fouten te maken of niet te reageren op vragen van de uitkeringsgerechtigde.⁵¹⁸ Dat is echter geen aanleiding om een dringende reden aan te nemen. Ook het feit dat de overtreder alsnog de rechtmatige situatie heeft hersteld door nu wel aan zijn verplichtingen te voldoen is onvoldoende om aan te nemen dat er sprake is van dringende redenen.⁵¹⁹

5.5 Tussenconclusie

De terugvorderingsbeschikking bij een uitkering behelst de ten uitvoerlegging van een reparatoire sanctie, het besluit tot intrekken van een verleende uitkering bij wijze van sanctie. De terugvordering van een uitkering heeft dan ook in de regel het karakter van de intrekking van de uitkering, te weten: reparatoir. Een terugvorderingsbeschikking kan, net zoals het besluit tot intrekken van een uitkering, evenwel een punitief karakter hebben indien er meer wordt teruggevorderd dan het bedrag waarop de uitkeringsgerechtigde onder normale omstandigheden recht op zou hebben gehad.

Tussen het herzieningsbesluit en de terugvorderingsbeschikking is een verdeling gemaakt van de onderwerpen die in elk besluit aan de orde kunnen komen. In de praktijk blijkt dit doorgaans geen grote problemen op te leveren omdat de twee besluiten vaak gezamenlijk in één brief worden opgenomen. Het komt echter wel voor dat de twee besluiten in aparte brieven zijn opgenomen. In die gevallen is er sprake van een knelpunt. In die gevallen is de bestuursrechter namelijk strikt en wordt de overtreder de formele rechtskracht van het herzieningsbesluit tegengeworpen indien hij daar niet tijdig tegenop is gekomen.

De terugvordering van een uitkering is een gebonden bevoegdheid. Het bestuursorgaan is dus verplicht om terug te vorderen. Afzien van terugvordering is slechts mogelijk als er sprake is van 'dringende redenen'. Van dringende redenen kan, blijkens de rechtspraak, sprake zijn indien terugvordering leidt tot onaanvaardbare sociale, financiële of andere gevolgen. Er is mij geen geval gebleken waarin een bestuursrechter aannam dat er een dringende reden was om af te zien van terugvordering.

⁵¹⁸ Rb. Rotterdam 22 september 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6971, zie ook: Rb. Oost-Brabant 10 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7033 voor eenzelfde overweging.

⁵¹⁹ Rb. Rotterdam 11 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9061.