

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:CRVB:2020:2587

Wever, Marc

Published in:
De Gemeentestem

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wever, M. (2021). Case note: ECLI:NL:CRVB:2020:2587. Gst. 2021/63. Casenote over: Centrale Raad van Beroep, 20/10/2020, 18/4197 PW, ECLI:NL:CRVB:2020:2587 *De Gemeentestem*, 2021(7522), 363-364.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Gst. 2021/63

Centrale Raad van Beroep 20 oktober 2020, nr. 18/4197 PW
(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, P.W. van Straalen en E.C.G. Okhuizen)
m.nt. M. Wever¹

(Art. 54 Participatiewet; art. 7:11 Awb)

JWWB 2020/275
NJB 2020/2745
ABkort 2020/505
AB 2021/36
ECLI:NL:CRVB:2020:2587

Terugkomen op een eerder uitdrukkelijk en bewust verlaten wettelijke grondslag is in strijd met de goede procesorde. (Rotterdam)

Het staat een bestuursorgaan vrij om in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar de grondslag van een besluit te wijzigen. Dat is ook het geval indien, zoals in deze zaak, het bestuursorgaan na vernietiging van de beslissing op bezwaar een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Het bestuursorgaan handelt echter in strijd met de goede procesorde als het de grondslag van het besluit vervangt door een grondslag die het bestuursorgaan in een eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven, net zoals het ook in strijd is met de goede procesorde als de belanghebbende opnieuw een beroepsgrond aanvoert die hij eerder uitdrukkelijk en bewust heeft prijsgegeven.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 juli 2018, 17/6530 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (college)

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. F.S. Jansen, advocaat, hoger beroep ingesteld en nadere stukken ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 juni 2020. Appellante is niet verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. H. Biemond en S.B.H. Fijneman.

Overwegingen

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellante ontving sinds 1 maart 1997 bijstand, laatstelijk ingevolge de Participatiewet (PW).

1.2. Op 1 februari 2017 hebben politieambtenaren van de politie eenheid Rotterdam in de woning van appellante op het uitkeringsadres een hennepkwekerij ontmanteld. Het college is hiervan op de hoogte geraakt nadat de wooncoach van appellante het college had verzocht de betalingen voor gas en elektra stop te zetten. Een sociaal onderzoeker van het cluster Werk en Inkomen van de afdeling Toetsing en Toezicht van de gemeente Rotterdam heeft vervolgens onderzoek gedaan naar het recht op bijstand van appellante. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 15 juni 2017.

1.3. In de onderzoeksresultaten heeft het college aanleiding gezien om bij besluit van 20 juni 2017 (primaire besluit) de bijstand van appellante in te trekken over de periode van 19 september 2016 tot en met 1 februari 2017 en de over die periode gemaakte kosten van bijstand van haar terug te vorderen tot een bedrag van € 5.257,90. Aan dat besluit ligt ten grondslag dat appellante de op haar rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen melding te maken van de exploitatie van een hennepkwekerij in haar woning op het uitkeringsadres. Als gevolg daarvan kan het college het recht op bijstand niet vaststellen.

1.4. Het college heeft het tegen het primaire besluit gemaakte bezwaar bij besluit van 9 oktober 2017 (bestreden besluit) ongegrond verklaard en, onder verwijzing naar het door het college overgenomen advies (advies) van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (bezwaarcommissie), de grondslag van de in het primaire besluit vervatte beslissing gewijzigd. Aan de intrekking ligt niet langer ten grondslag dat appellante de op haar rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden, maar dat appellante anderszins ten onrechte bijstand heeft ontvangen (artikel 54, derde lid, tweede volzin, van de PW).

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep van appellante tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat appellante inkomsten heeft vergaard uit de hennepkwekerij en dat artikel 54, derde lid, tweede volzin, van de PW om die reden niet als grondslag kan dienen. Omdat het college zich ter zitting van de rechtbank op het standpunt heeft gesteld dat aan een nieuw besluit op bezwaar schending van de inlichtingenverplichting ten grondslag zal worden gelegd, heeft de rechtbank die grondslag beoordeeld en op grond daarvan de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand gelaten.

3. Appellante heeft zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen deze uitspraak gekeerd, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand heeft gelaten.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Appellante voert in de eerste plaats aan dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand heeft gelaten. Appellante stelt daartoe – kort gezegd – dat niet kan worden

¹ Marc Wever is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

teruggevallen op de eerder door het college verlaten grondslag. Die grond slaagt. Daartoe wordt als volgt overwogen.

4.2. Het college heeft aan het primaire besluit ten grondslag gelegd dat appellante haar inlichtingenverplichting heeft geschonden. In bezwaar heeft appellante aangevoerd dat van een schending van de inlichtingenverplichting geen sprake is. Dit is voor het college aanleiding geweest om tijdens de hoorzitting de schending van de inlichtingenverplichting als grondslag te verlaten. Het college heeft zich tijdens de hoorzitting op het standpunt gesteld dat appellante haar inlichtingenverplichting niet heeft geschonden. De bezwaarcommissie heeft in het advies overwogen dat hier wellicht anders over kan worden gedacht, maar zij achtte zich niet in de positie om te adviseren terug te komen van de stelling van het college dat appellante haar inlichtingenverplichting niet heeft geschonden. Zij heeft daarom geadviseerd het bestreden besluit te handhaven onder wijziging van de grondslag daarvan. Het college heeft het advies onderschreven en in zijn geheel overgenomen en heeft daarmee zijn bij de hoorzitting ingenomen standpunt dat appellante haar inlichtingenverplichting niet heeft geschonden, gehandhaafd. Gelet op het voorgaande heeft het college de schending van de inlichtingenverplichting als grondslag van de besluitvorming bewust en ondubbelzinnig prijsgegeven.

4.3. Het staat een bestuursorgaan vrij om in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar de grondslag van een besluit te wijzigen. Dat is ook het geval indien, zoals in deze zaak, het bestuursorgaan na vernietiging van de beslissing op bezwaar een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Het bestuursorgaan handelt echter in strijd met de goede procesorde als het de grondslag van het besluit vervangt door een grondslag die het bestuursorgaan in een eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven, zoals het ook in strijd is met de goede procesorde als de belanghebbende opnieuw een beroepsgrond aanvoert die hij eerder uitdrukkelijk en bewust heeft prijsgegeven. Zie de uitspraak van 15 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3174. Voor zijn oordeel vindt de Raad steun in het arrest van de Hoge Raad van 10 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO6786.

4.4. Zoals uit 4.2 volgt, heeft het college de schending van de inlichtingenverplichting als grondslag van de besluitvorming bewust en ondubbelzinnig prijsgegeven. Het college kan de schending van de inlichtingenverplichting na vernietiging van het bestreden besluit, gelet op 4.3, niet opnieuw aan de besluitvorming ten grondslag leggen. De rechtbank kon de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit daarom niet op de eerder uitdrukkelijk verlaten grondslag in stand laten.

4.5. Uit 4.3 en 4.4 volgt dat de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover aangevochten. Het college heeft zich ter zitting van de Raad op het standpunt gesteld dat in dat geval het primaire besluit niet in stand kan blijven. Dat besluit zal daarom worden herroepen.

5. Aanleiding bestaat om het college te veroordelen in de kosten van appellante. Deze kosten worden begroot op € 1.050,- in bezwaar en € 525,- in hoger beroep voor

verleende rechtsbijstand. Dat is in totaal € 1.575,-, welk bedrag komt bovenop de kostenveroordeling die de rechtbank heeft uitgesproken voor de in beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1.002,-.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- herroept het besluit van 20 juni 2017 en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van het door de rechtbank vernietigde besluit van 9 oktober 2017;
- veroordeelt het college in de kosten van appellante tot een bedrag van € 1.575,-;
- bepaalt dat het college aan appellante het in hoger beroep betaalde griffierecht van € 126,- vergoedt.

Naschrift

1. Art. 7:11 Awb verplicht bestuursorganen tot een volledige heroverweging van een in bezwaar bestreden besluit. Bestuursorganen genieten in dat verband veel vrijheden. Een van die vrijheden betreft de mogelijkheid tot het wijzigen van de wettelijke grondslag van het bestreden besluit (zie: ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2240). Uit de hierboven gepubliceerde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep volgt voor bestuursorganen een inperking van die vrijheid. Andere annotaties bij de uitspraak zijn te vinden in *AB 2021/36*, m.nt. R. Ortlep, en *JB 2020/224*, m.nt. L.J.M. Timmermans.

2. In casu was het recht op bijstand van appellante ingetrokken en het te veel aan bijstand verstrekte bedrag teruggevorderd wegens schending van de inlichtingenplicht (op het adres van appellante was een hennepkwekerij gevonden en ontmanteld). In het besluit op bezwaar zijn de intrekking en terugvordering gehandhaafd, maar is de wettelijke grondslag ervoor gewijzigd. Niet een schending van de inlichtingenplicht, maar art. 54 lid 3, tweede volzin, Participatiewet (PW) is aan de intrekking ten grondslag gelegd. Dit houdt in dat het college van B&W van oordeel is dat – vanwege een andere reden dan een schending van de inlichtingenplicht – ten onrechte of tot een te hoog bedrag bijstand is verstrekt (zie ook: CRvB 17 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4172, *AB 2020/167*, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman).

Het besluit op bezwaar met de nieuwe wettelijke grondslag is voorgelegd aan de rechtbank. Deze oordeelt dat het college ten onrechte art. 54 Pw ten grondslag heeft gelegd aan het besluit, omdat het niet aannemelijk heeft gemaakt dat appellante inkomsten heeft verkregen uit de hennepkwekerij. Maar omdat het college ter zitting had verklaard na de vernietiging een nieuw besluit op bezwaar te zullen nemen met als nieuwe wettelijke grondslag de oorspronkelijke wettelijke grondslag, schending van de inlichtingenplicht, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen in stand gelaten.

Appellante stelt in hoger beroep dat het college niet kan terugvallen op de eerder verlaten grondslag. Dat argument treft doel. De CRvB oordeelt dat het bestuursorgaan in strijd met de goede procesorde handelt 'als het de grondslag van het besluit vervangt door een grondslag die het bestuursorgaan in een eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven'. Dat was het geval, omdat het college tijdens de bezwaarhoorzitting het standpunt had verlaten dat de inlichtingenplicht was geschonden. De CRvB oordeelt dat de rechtbank het bestreden besluit terecht heeft vernietigd, maar de rechtsgevolgen van het bestreden besluit niet in stand had mogen laten. De CRvB vernietigt daarom de uitspraak van de rechtbank en herroept het primaire besluit, omdat er geen andere wettelijke bepaling aan het besluit ten grondslag te leggen zijn.

3. Voorop staat dat het vanuit proceseconomische redenen en het 'zorgvuldig en doelmatig' gebruik van rechtsmiddelen begrijpelijk is dat bestuursorganen na de vernietiging van een besluit op bezwaar in het nieuwe besluit niet alsnog een eerder uitdrukkelijk verlaten standpunt mogen innemen (een standaardfrase die de Afdeling hanteert bij oordelen over de goede procesorde, zie bijvoorbeeld ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:557). Dat een dergelijke werkwijze in strijd met de goede procesorde wordt geacht, is ook begrijpelijk. De Waard schrijft dat een goede procesorde zich onder meer verzet tegen het (bewust) op het verkeerde been zetten van de tegenpartij. Indien een bestuursorgaan een weigeringsgrond bewust en uitdrukkelijk heeft prijsgegeven in een eerder stadium van een procedure, verdwijnt daarmee de noodzaak voor een burger zich daartegen nog verder te verweren (zie B.W.N. de Waard, 'De goede procesorde', *JBplus* 2001 3(4)).

Op grond van de hier gepubliceerde uitspraak van de CRvB is het voor bestuursorganen niet toegestaan meer dan één keer (expliciet) van gedachten te veranderen over het al dan niet van toepassing zijn van een bepaalde wettelijke grondslag. Is een bepaald standpunt eenmaal verlaten, dan is het niet toegestaan dat standpunt op een later moment alsnog weer in te nemen. Dat betekent echter niet dat het terugvallen op een andere wettelijke grondslag in het nieuwe besluit op bezwaar geheel is uitgesloten. Is een weigeringsgrond bijvoorbeeld onbesproken gebleven, dan verzet de lijn van de CRvB zich niet tegen een wijziging van de wettelijke grondslag in het (nieuwe) besluit op bezwaar. Daarnaast geldt dat het een bestuursorgaan vrijstaat om in de nieuwe ronde van besluitvorming nader onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden (art. 3:2 Awb). Blijkt uit dat onderzoek nieuwe relevante informatie, dan is aannemelijk dat het bestuursorgaan wel de mogelijkheid behoudt op een eerder uitdrukkelijk prijsgegeven wettelijke grondslag terug te vallen.

4. Bij lezing van de uitspraak was ik wel enigszins verbaasd dat het college van B&W van Rotterdam er niet voor heeft gekozen art. 17 Pw ten grondslag te leggen aan de intrekking en terugvordering. Uit vaste jurisprudentie van de CRvB volgt immers dat het feit dat in de (huur)woning van een betrokkene een hennepkwekerij is aangetroffen niet alleen de veronderstelling rechtvaardigt dat de

betrokkene daarvan de (mede)eigenaar is, maar ook dat de opbrengst mede aan hem/haar ten goede is gekomen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 18 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3622). Om zich met succes te verweren tegen dat bewijsvermoeden dient de ontvanger van bijstand met overtuigende, objectieve en verifieerbare gegevens aan te tonen dat zij de hennepkwekerij niet heeft geëxploiteerd en ook overigens in het geheel geen inkomsten uit of in verband met deze kwekerij heeft ontvangen. Dat laatste is vanzelfsprekend erg lastig. Ik heb ondanks enig speurwerk dan ook geen enkele uitspraak kunnen vinden waar een bijstandsontvanger dat met succes heeft betoogd. Uit de uitspraak blijkt overigens niet waardoor B&W van Rotterdam ervan overtuigd is geraakt dat appellante de inlichtingenplicht niet heeft geschonden. In de uitspraak staat enkel vermeld dat appellante heeft aangevoerd dat van een schending van de inlichtingenverplichting geen sprake is en dat dit voor het college aanleiding was om tijdens de hoorzitting de schending van de inlichtingenverplichting als grondslag te verlaten.

M. Wever