

## University of Groningen

### Case note: ECLI:NL:RVS:2018:1360

Tollenaar, A.; Venderbos, M.W.

*Published in:*  
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

**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:*  
 2019

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

*Citation for published version (APA):*  
 Tollenaar, A., & Venderbos, M. W. (2019). Case note: ECLI:NL:RVS:2018:1360. AB 2019/550. Casenote over: Centrale Raad van Beroep, 08/05/2018, 16/6623 PW, ECLI:NL:CRVB:2018:1360 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2019(47), 3715-3719.

#### 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.*

zijn nieuwe besluit allemaal in acht moest nemen. Zie overweging 2.8, waaruit de duidelijke opdracht die de Raad aan de korpschef gaf blijkt. Maar het (b)leek aan dovemansoren gericht. De korpschef heeft volgens de Raad 'evident onvoldoende uitvoering' gegeven aan de uitspraak van 1 juni 2017. Zie voor de concrete tekortkomingen in de besluitvorming overweging 2.10. Ik licht er ter illustratie één ding uit. Een onderdeel van de aanwijzingen uit de uitspraak van de Raad van 1 juni 2017 was dat bij de nieuwe besluitvorming een actieve controle van de kant van de beoordelingsautoriteit niet zou misstaan. Eenvoudigweg voor akkoord tekenen van de beoordeling door een dergelijke autoriteit, zoals de korpschef deed, is dat niet. Need I say more? Ik merk tot slot op dat één van relevante factoren 'pro' om zelf in de zaak te voorzien te maken heeft met het aantal belanghebbenden. In het ambtenarenrecht zijn dat er vaak minder vergeleken met bijvoorbeeld het omgevingsrecht, wat maakt dat in het ambtenarenrecht rechterlijk zelf voorzien wellicht meer in de rede ligt dan bijvoorbeeld in het omgevingsrecht. A.M.L. Jansen

## AB 2019/550

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

8 mei 2018, nr. 16/6623 PW  
(Mr. A.B.J. van der Ham)  
m.nt. M.W. Venderbos\* en A. Tollenaar

Art. 54 lid 3, art. 58 lid 1 Participatiewet

ECLI:NL:CRVB:2018:1360

### Ketenbesluitvorming Participatiewet; gevolgen formele rechtskracht intrekingsbesluit voor het terugorderingsbesluit.

*De gronden die appellanten in hoger beroep hebben aangevoerd zijn nagenoeg een herhaling van wat zij in beroep hebben aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. De Raad kan zich geheel vinden in het oordeel van de rechtbank en in de overwegingen, zoals onder 2 weergegeven, waarop dat oordeel rust. Hij voegt daaraan toe dat het beroep van appellanten op de uitspraken van 24 mei 2016 en 28 juni 2016 niet slaagt. In deze uitspraken is geoordeeld dat een in rechte onaantastbaar besluit tot herziening of intrekking niet met zich meebrengt dat de schending van de inlichtingenverplichting met betrekking tot een opgelegde*

*boete zonder meer een vaststaand gegeven is. In het kader van de oplegging van de boete kan de vraag of sprake is van schending van de inlichtingenverplichting in volle omvang worden beoordeeld. Dit oordeel ziet op een opgelegde boete en houdt verband met de onschuldpresumptie. In het onderhavige geval ligt echter geen boetebesluit voor. Een beoordeling van de schending van de inlichtingenverplichting, zoals appellanten voorstaan, kan dan ook niet meer in dit geding aan de orde komen.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 21 september 2016, 16/953 (aangevallen uitspraak), en uitspraak op het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade tussen:

Appellant,  
en  
Het college van burgemeester en wethouders van Langedijk (college).

### Procesverloop

Namens appellanten heeft mr. A. van Deuzen, advocaat, hoger beroep ingesteld en verzocht het college te veroordelen tot vergoeding van schade.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 maart 2018. Appellant is, met bericht, niet verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door D.M. Pereira Wong-Chung.

### Overwegingen

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

1.1. Appellanten ontvingen sinds 9 september 2011 bijstand op grond van de Wet werk en bijstand.

1.2. Bij besluit van 21 oktober 2014 (hierna: intrekingsbesluit) heeft het college de bijstand van appellanten met ingang van 9 september 2011 ingetrokken. Aan de besluitvorming heeft het college ten grondslag gelegd dat appellanten de inlichtingenverplichting hebben geschonden door drie bankrekeningnummers niet te melden. Hierdoor heeft het college het recht op bijstand niet kunnen vaststellen. Appellanten hebben tegen dit besluit geen rechtsmiddel aangewend.

1.3. Naar aanleiding van het intrekingsbesluit heeft het college bij besluit van 1 september 2015, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 2 februari 2016 (bestreden besluit), de over de periode van 9 september 2011 tot en met 31 juli 2014 gemaakte kosten van bijstand van appellanten teruggevorderd tot een bedrag van € 60.678,77. Aan

\* M.W. Venderbos is gemeentjurist sociaal domein en verbonden aan de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

de besluitvorming heeft het college ten grondslag gelegd dat de wet, anders dan de commissie voor bezwaarschriften stelt, geen ruimte biedt om met eventuele (verminderde) verwijtbaarheid rekening te houden bij terugvorderingen die voortvloeien uit het schenden van de inlichtingenverplichting.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank, samengevat, overwogen dat in het bestreden besluit voldoende is gemotiveerd waarom van het advies van de commissie voor de bezwaarschriften is afgeweken. Appellanten hebben geen rechtsmiddel ingesteld tegen het intrekkingbesluit, zodat dit besluit onherroepelijk is geworden. Dat appellanten vanwege de slechte beheersing van de Nederlandse taal hebben verzuimd tijdig bezwaar te maken, maakt dit niet anders. Met het intrekkingbesluit is komen vast te staan dat aan appellanten over de periode 29 september 2011 tot en met 31 juli 2014 ten onrechte bijstand is verleend. De grondslag van het intrekkingbesluit staat niet meer ter discussie. Het college was gehouden om tot terugvordering over te gaan. De uitspraak van 3 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:445, leidt niet tot een ander oordeel omdat deze ziet op een geding dat betrekking heeft op een verzoek om kwijtschelding, zoals bedoeld in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In dat kader is een schending van de inlichtingenverplichting niet zonder meer een vaststaand gegeven en kan deze schending daar in volle omvang aan de orde worden gesteld. Omdat in dit geval sprake is van een verplichting tot terugvordering, is de zogeheten zesmaandenjurisprudentie niet van toepassing. In wat appellanten hebben aangevoerd zijn geen dringende redenen gelegen om van terugvordering af te zien.

3. In hoger beroep hebben appellanten zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Appellanten voeren aan dat zij vanwege de slechte beheersing van de Nederlandse taal geen bezwaar hebben gemaakt tegen de intrekking. Zij stellen dat de schending van de inlichtingenverplichting bij de terugvordering nog aan de orde kan worden gesteld en verwijzen hiervoor naar de uitspraken van 3 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:445, van 24 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1947 en van 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024. Voorts stellen appellanten dat het college aanleiding had moeten zien een lager terugvorderingsbedrag vast te stellen omdat het al op 6 juni 2013 bekend was met het bestaan van de bankrekeningen pas na drie jaar een heronderzoek heeft verricht, waardoor de vordering onnodig lang is opgelopen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. De gronden die appellanten in hoger beroep hebben aangevoerd zijn nagenoeg een herhaling van wat zij in beroep hebben aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. De Raad kan zich geheel vinden in het oordeel van de rechtbank en in de overwegingen, zoals onder 2 weergegeven, waarop dat oordeel rust. Hij voegt daaraan toe dat het beroep van appellanten op de uitspraken van 24 mei 2016 en 28 juni 2016 niet slaagt. In deze uitspraken is geoordeeld dat een in rechte onaantastbaar besluit tot herziening of intrekking niet met zich meebrengt dat de schending van de inlichtingenverplichting met betrekking tot een opgelegde boete zonder meer een vaststaand gegeven is. In het kader van de oplegging van de boete kan de vraag of sprake is van schending van de inlichtingenverplichting in volle omvang worden beoordeeld. Dit oordeel ziet op een opgelegde boete en houdt verband met de onschuldpresumptie. In het onderhavige geval ligt echter geen boetebesluit voor. Een beoordeling van de schending van de inlichtingenverplichting, zoals appellanten voorstaan, kan dan ook niet meer in dit geding aan de orde komen.

4.2. Uit 4.1 volgt dat het hoger beroep niet slaagt, zodat de aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Gelet hierop bestaat voor een veroordeling tot vergoeding van schade geen grond. Het verzoek daartoe zal daarom worden afgewezen.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- wijst het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade af.

### Noot

1. De hier opgenomen – inmiddels al iets oudere – uitspraak van de CRvB gaat over de formele rechtskracht bij zogenaamde ketenbesluitvorming, waarbij het ene besluit voortborduurt op het andere besluit. In dit geval betreft het ketenbesluitvorming vanwege een handhavingszaak in het kader van de Participatiewet (Pw). Bij zo'n handhavingszaak wordt, na een geconstateerde schending van de inlichtingenplicht (art. 17 lid 1 Pw), het recht op bijstand herzien of ingetrokken (art. 54 lid 3, eerste volzin, Pw) gevolgd door terugvordering van de kosten van bijstand (art. 58 lid 1 Pw). Het komt regelmatig voor

dat beide besluiten afzonderlijk van elkaar worden genomen, waarbij bovendien geregeld een zekere tijdsperiode verstrijkt voordat wordt teruggevorderd. In de hier opgenomen zaak is dat niet anders; het terugvorderingsbesluit volgt ruim tien maanden na het intrekkingbesluit.

Deze praktijk heeft voor een belanghebbende grote consequenties. In het geval hij geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het intrekking- of herzieningsbesluit, en pas bezwaar maakt tegen het terugvorderingsbesluit, lijkt hij achter het net te vissen. Bestendige jurisprudentie was immers dat wanneer geen rechtsmiddelen waren aangewend tegen het eerstgenoemde besluit, de bevoegdheid tot terugvordering vaststond (vgl. CRvB 4 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0191, RSV 2011/111, m.nt. Bruggeman en CRvB 3 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2645). In het kader van de procedure tegen de terugvordering kon dan niet meer worden gesproken over de (feiten en juridische oordelen ten aanzien van de) herziening c.q. intrekking (oftewel: is sprake van een inlichtingenverzuim, waardoor geen recht op bijstand bestaat c.q. het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld)?

2. De formele rechtskracht van eerdere, niet bestreden besluiten in dit soort 'ketenbesluitvorming' heeft in de afgelopen periode veel aandacht gekregen. Zo besteedt A-G Widdershoven aandacht aan dit verschijnsel in zijn conclusie van 24 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:249, over het rechtskarakter van waarschuwingen) en komt de materie eveneens terug in de conclusie van A-G Wattel van 4 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1152, over bijzondere omstandigheden bij de invordering van een dwangsom). Ook de preadviezen van de VAR in 2019 gaan over dit onderwerp (met name: J.E.M. Polak, 'De toekomst van de formele rechtskracht' en T.N. Sanders, 'Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid?' in: *De toekomst van de formele rechtskracht* (preadviezen VAR), Den Haag, 2019).

Wanneer men het geheel overziet, dan lijken zich twee stromingen af te tekenen. Enerzijds is er de stroming waarin de formele rechtskracht van een eerder besluit alleen wordt gerelativeerd wanneer het opvolgende besluit een punitief besluit betreft. Anders gezegd: in het geval een bestuurlijke boete wordt opgelegd op grond van feiten en juridische oordelen die (ook) ten grondslag hebben gelegen aan een eerder besluit (bijvoorbeeld: een intrekkingbesluit) en wanneer dat eerdere besluit onherroepelijk is geworden, dan kan de belanghebbende in een procedure over die bestuurlijke boete het gehele feitencomplex aan de orde stellen. De formele rechtskracht van het eerdere besluit belemmert hem daarbij niet. Over dit standpunt be-

staat eigenlijk niet zoveel twijfel (vgl. CRvB 18 juli 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY5576, RSV 2006/271 en CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024, *ABkort* 2016/301); zie ook de noot van Stijnen bij CRvB 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2451, *AB* 2015/333, punt 3). Gesteld zou zelfs kunnen worden dat hier strikt genomen geen sprake is van ketenbesluitvorming, omdat de boete niet afhankelijk is van de eerdere intrekking c.q. terugvordering (zie het preadvies van Polak, pag. 42).

Anderzijds is er de stroming die ook ruimte ziet om de formele rechtskracht in besluitvormingsketens te relativieren in het geval het opvolgende besluit *niet* punitief van aard is. In dat geval is de formele rechtskracht van het eerdere besluit beperkt tot de rechtsgevolgen van dat besluit en niet tot de feiten en juridische oordelen die aan dat besluit ten grondslag liggen. In een procedure tegen een later besluit in de (reparatoire) keten zouden deze dus opnieuw aan de orde mogen worden gesteld.

3. Sanders behoort duidelijk tot de eerste stroming (zie bijvoorbeeld zijn preadvies, pag. 127–130 en zijn noot bij ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1963, *AB* 2018/407). Widdershoven kan — gelet op zijn conclusie (ECLI:NL:RVS:2018:249, onder 5.12) — tot de tweede stroming worden gerekend. Polak lijkt een soort tussenpositie in te nemen (zie zijn preadvies, pag. 42–44) en reserveert de ruimte om de formele rechtskracht van eerdere besluiten te relativieren voor tweepartijengeschillen waarin zich geen belanghebbenden met een tegengesteld belang aandienen. Dat lijkt ook de opvatting van Wattel, die zich stoort aan de 'on-doordringbare schotten' tussen besluiten en een 'wat meer ontspannen houding' ten aanzien van de formele rechtskracht onder omstandigheden wenselijk acht (ECLI:NL:RVS:2018:1152, onder 8.5–8.6).

4. Widdershoven baseert zich onder meer op een uitspraak van de CRvB van 3 februari 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:445, *AB* 2016/123, m.nt. Ortlep, RSV 2016/73, m.nt. Tollenaar). De CRvB boog zich in die zaak over een besluit omtrent het afzien van verdere terugvordering van een drielid door het UWV verstrekte uitkeringen (TW, WAO en ZW). In het kader van deze socialezekerheidswetten is van belang dat het moment waarop de bevoegdheid van het UWV ontstaat om een vordering kwijt te schelden afhankelijk is van de vraag of deze vordering is ontstaan door de schending van een inlichtingenplicht (bijvoorbeeld: art. 57 lid 3 en 4 WAO). Dat betekent dat de belanghebbende in een procedure over de kwijtschelding mogelijk naar voren wil brengen dat de vordering niet is ontstaan uit een inlichtingenverzuim. In de betreffende zaak was dit punt echter

al betwist in een eerdere procedure tegen een – inmiddels in rechte vaststaand – (intrekkings) besluit. Dat maakte volgens de CRvB echter niet uit. Cruciaal is r.o. 4.3 van de betreffende uitspraak:

‘Zoals de Raad eerder heeft geoordeeld [...] ziet de rechtskracht van een intrekkings- of herzieningsbesluit uitsluitend op de met dat besluit tot stand gebrachte rechtsgevolgen en niet op de daaraan ten grondslag gelegde oordelen van feitelijke en juridische aard, zoals de beoordeling van de inlichtingenverplichting in dit geval. Daarbij maakt het geen verschil of ten gevolge op de in rechte onaantastbare besluiten tot intrekking en terugvordering, het opleggen van een boete of het afzien van verdere terugvordering aan de orde is.’

Verwarrend is dat de CRvB in deze uitspraak (hierna verder aangeduid als de 2016-uitspraak) doet alsof dit een bestendige jurisprudentielijn is. De uitspraak waarnaar wordt verwezen (CRvB 18 juli 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY5576, RSV 2006/271) betreft echter een zaak omtrent een boetebesluit. Het nieuwe aspect in de 2016-uitspraak was nu juist het punt dat dit ook mogelijk is indien het nieuwe besluit niet punitief van aard is.

Je zou de 2016-uitspraak dus kunnen zien als een poging om de jurisprudentielijn op te rekenen: de CRvB wil geen voorbehoud (meer) maken ten aanzien van het karakter van het besluit waartegen wordt geprocedeerd en biedt ruimte om alle feiten en oordelen in een later besluit aan de orde te stellen, ook in het geval die feiten en oordelen ten grondslag hebben gelegen aan een ander, onherroepelijk, besluit. In de praktijk werd er op die manier ook met enige regelmaat toepassing aan gegeven. Ons zijn rechtbankuitspraken in het bijstandsdomein bekend waarbij, naar aanleiding van de 2016-uitspraak, in het kader van de procedure tegen enkel de terugvordering (onder meer) het oordeel omtrent het inlichtingenverzuim vól werd beoordeeld (zie bijv. de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 29 september 2017, nr. AWB 36/36; niet gepubliceerd).

5. De hier opgenomen – weliswaar enkelvoudig gedane – uitspraak werpt echter een ander licht op de jurisprudentielijn. In de betreffende zaak hadden appellanten géén bezwaar aangetekend tegen het besluit tot intrekking van de bijstand van 21 oktober 2014, maar wél tegen het terugvorderingsbesluit van 1 september 2015. In beroep en hoger beroep beriepen appellanten zich onder meer op de 2016-uitspraak en probeerden zij feiten en oordelen die ten grondslag lagen aan het intrekkingsbesluit, opnieuw aan de orde te stellen. De CRvB verwerpt die mogelijkheid met een – naar ons oordeel – wat on-

bevredigende motivering (volstaan wordt met een verwijzing naar de motivering van de rechtbank). In r.o. 4.1 lijkt de CRvB de relativering van de formele rechtskracht (weert te beperken tot bestuurlijke boetes. Dat druist in tegen de 2016-uitspraak en de interpretatie die daaraan door *Widdershoven* is gegeven. Het lijkt er echter niet op dat de CRvB ‘om’ heeft willen gaan. De formulering wijst daar niet op. Bovendien is de zaak enkelvoudig afgedaan. Dat maakt de verwarring over de jurisprudentielijn er niet minder op.

6. Volgens ons is er bij toepassing van de Participatiewet alle reden om bij ketenbesluitvorming niet te krampachtig vast te houden aan de leer van de formele rechtskracht. Anders dan bijvoorbeeld onder de Algemene bijstandswet het geval was (zie art. 81 lid 1 jo. art. 69 lid 3 onder a *Abw*; oud), maakt de Pw geen strikte wettelijke koppeling tussen het intrekkings- en terugvorderingsbesluit (zo’n koppeling maakt soms dat de relativering van de formele rechtskracht anders moet uitpakken; zie ook R. Stijnen, ‘Actuele jurisprudentie inzake blokkering, opschorting, herziening en terugvordering van bijstand’, *Gst.* 2008/83, par. 2). Weliswaar volgt uit het samenstel van de Pw-bepalingen dat een besluit tot herziening c.q. intrekking op grond van art. 54 lid 3, eerste volzin, (nog steeds) een constitutief vereiste is voor een terugvordering op grond van art. 58 lid 1, maar dat neemt niet weg dat de feiten en juridische oordelen opnieuw ter discussie zouden mogen komen in het kader van een procedure tegen alleen het terugvorderingsbesluit. De omstandigheid dat de wetgever de mogelijkheid van separate, elkaar opvolgende appellabele besluiten in het leven heeft geroepen, brengt wat ons betreft met zich dat de rechtmatigheid van het vervolgbesluit aan adequate rechtsbescherming moet kunnen worden onderworpen.

Daarbij achten wij het niet logisch dat betwisting van de feiten en juridische oordelen wél kan bij een kwijtscheldingsverzoek na een in rechte vaststaande intrekking c.q. terugvordering (zie de 2016-uitspraak), maar *niet* bij een terugvordering na een in rechte vaststaande intrekking. Weliswaar is de verhouding tussen besluiten in de keten kwijtschelding na intrekking c.q. terugvordering lossier dan in de keten terugvordering na intrekking, maar gelet op de vrij algemene rechts-overweging in de 2016-uitspraak (zie punt 4), zou dit naar ons idee niet per se gewicht in de schaal hoeven te leggen. Ook het feit dat de terugvordering van art. 58 lid 1 Pw een gebonden bevoegdheid is, hoeft niet te betekenen dat om die reden feiten en juridische oordelen niet meer ter discussie zouden mogen staan. Dat benadrukt in fei-

te des te meer het belang van toereikende rechtsbescherming tegen het terugvorderingsbesluit.

7. Een wat meer ontspannen benadering van de formele rechtskracht past bovendien bij de koers die is ingezet door de ABRvS in haar uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:446, AB 2019/436, m.nt. T.N. Sanders), mede naar aanleiding van de al genoemde conclusie van A-G Wattel (ECLI:NL:RVS:2018:1152). In de betreffende zaak werd geprocedeerd tegen een invorderingsbesluit, terwijl het dwangsombesluit al in rechte vaststond. De ABRvS oordeelde dat 'een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking [...] in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen'. In beginsel, want dat kan anders zijn 'indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is' (r.o. 2.2). Ook het CBB heeft zich inmiddels bij deze koers aangesloten (CBB 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:190).

Mocht de CrvB niet al voldoende reden zien zijn jurisprudentie omtrent de formele rechtskracht van onherroepelijke besluiten in de hier aan de orde zijnde keten verdergaand te relativeren (wat onze voorkeur heeft, zie punt 8), dan vormt zo'n evidentie criterium mogelijk nog een handvat.

8. Het verdient wat ons betreft aanbeveling om de lijn die is ingezet met de 2016-uitspraak voort te zetten en toe te passen bij ketenbesluitvorming die plaatsvindt in het kader van onder meer de Participatiewet. Het feit dat sprake is van een tweepartijengeschil tussen een burger en de overheid, waarbij geen derden betrokken zijn die belang kunnen hebben bij een eerder onaantastbaar besluit in de keten, de omstandigheid dat de wederpartij vaak een kwetsbare burger betreft en de omstandigheid dat het hier geregeld om besluitvorming gaat met grote (financiële) gevolgen, vormen daarvoor extra rechtvaardiging. Het is zeker niet onvoorstelbaar dat die burger in de reeks van besluiten die in een (reparatoir) handhavingstraject doorgaans worden genomen (blokkering, opschorting, beëindiging, intrekking en terugvordering) een enkel besluit gemist heeft, of door gebrekkige taalvaardigheid c.q. andere problematiek de noodzaak van bezwaar tegen dat ene besluit niet (tijdig) heeft ingezien. Het is begrijpelijk dat hij in elk geval wél in de pen klimt als het terugvorderingsbesluit op de deурmat valt. Een aanvulling op de rechtsbescherming in het geval 'enkel' tegen de terugvordering wordt geprocedeerd is wenselijk, te meer daar het nogal eens voorkomt dat de terugvordering is gebaseerd op een fraudeonderzoek dat (niet geringe) gebreken vertoont. Inderdaad kan dat leiden tot (iets) meer werk

voor het bestuursorgaan, nu het zich in die procedure opnieuw moet verantwoorden over het handhavingsonderzoek en de daarmee verkregen feitelijke grondslag. Maar dat lijkt ons hier, afgezet tegen de belangen van de burger, een overzichtelijke prijs (vgl. T. Barkhuysen, 'Billijker bestuursrecht met minder formele rechtskracht', *NJB* 2019/2415).

M.W. Venderbos en A. Tollenaar

## AB 2019/551

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

27 augustus 2019, nr. 17/1268

(Mrs. R.R. Winter, R.W.L. Koopmans, B. Bastein)  
m.nt. M.J. Jacobs\*

Art. 1:16 Regeling LNV-subsidies; art. 4:46 Awb

ECLI:NL:CBB:2019:364

**Rijksbijdrage ter financiering van onderwijs op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs is verstrekt met het oog op het reguliere onderwijs, waaronder de kosten van personeel en materiaal. Er is geen sprake van cumulatie met de subsidie van de Minister van LNV omdat die subsidie met een ander doel is gegeven.**

*Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat appellante de rijksbijdrage, die ziet op de bekostiging van initieel onderwijs, toch voor het project heeft kunnen aanwenden omdat het project/de opleiding structureel deel uitmaakt van het cursusaanbod van appellante. Voor zover verweerder daarmee heeft willen betogen dat (een deel van) de projectactiviteiten feitelijk ziet/zien op regulier onderwijs waarop de rijksbijdrage betrekking heeft, geldt naar het oordeel van het College dat, indien al juist, dit niet met zich brengt dat sprake is van een cumulatie van subsidies. De LNV-subsidie ziet immers niet op activiteiten van regulier onderwijs zodat de daarvoor door appellante gemaakte kosten geen deel uitmaken van de door de LNV-subsidie gesubsidieerde projectkosten. Als kosten zijn gedeclareerd die zien op het reguliere onderwijs, zou dit zich dan ook moeten laten vertalen in een verlaging van de onder de LNV-subsidie gedeclareerde projectkosten.*

Uitspraak van de meervoudige kamer van 27 augustus 2019 in de zaak tussen:

\* M.J. Jacobs is Raadadviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en bijzonder hoogleraar Wetgeving en reguleringsvraagstukken aan de VU.