

bestuurlijk rechtsoordeel een uitspraak bij de bestuursrechter te krijgen onevenredig bezwarend is, zoals indien het doen van een aanvraag voor een vergunning onevenredig bezwarend of het verzoek tot het treffen van handhavingsmaatregelen wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is, een dergelijk oordeel gelijkgesteld wordt met een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb (vergelijk R. Ortlep, 'Meldingsstelsel Leeuwarden. Strategisch besluitbegrip. Besluitbegrip als toegangsbewijs voor rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 697-713). Voor een dergelijke gelijkstelling is in het onderliggende geval geen aanleiding. Hierbij acht ik het met het College van bijzonder belang dat de belanghebbende de vitaminepreparaten met 100 microgram vitamine D al op de Nederlandse markt heeft gebracht, zodat het uitlokken van een handhavingsbesluit feitelijk al aan de orde is en daarom niet als onevenredig bezwarend kan worden beschouwd.
R. Ortlep

AB 2017/82

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

13 september 2016, nr. 14-3382 BBZ
(Mrs. R.H.M. Roelofs, A. Stehouwer, W.F. Claesens)
m.nt. T.N. Sanders* en S.A.L. van de Sande**

Art. 4:102 Awb

JWWB 2016/236
NJB 2016/1850
ABKort 2016/365
ECLI:NL:CRVB:2016:3399

Belanghebbende levert benodigde gegevens pas in bezwaar aan. Geen wettelijke rente verschuldigd bij tijdige beslissing op bezwaar.

"Uit de memorie van toelichting bij art. 4:102, derde lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 51) blijkt dat deze bepaling ziet op de situatie waarin "een betalingsbeschikking in bezwaar of beroep moet worden gecorrigeerd omdat de belanghebbende pas in de bezwaar- of beroepsfase gegevens aandraagt die hij in een eerder stadium had kunnen en moeten verstrekken." Deze situatie doet zich in dit geval voor. Dat de gegevens op basis waarvan FBA het bedrijf levensvatbaar heeft geacht

en het college heeft geadviseerd de gevraagde bijstand en het gevraagde bedrijfskrediet te verlenen, niet reeds in de aanvraagfase aan FBA zijn verstrekt moet onder de gegeven omstandigheden aan appellanten zelf worden toegerekend."

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 mei 2014, 14/2653 en 14/2657 (aangevallen uitspraak) en uitspraak op het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade tussen: appellant en appellante en het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer (college).

Procesverloop

Namens appellanten heeft mr. K.A. Faber, advocaat, hoger beroep ingesteld en nadere stukken ingezonden.

Het college heeft een verweerschrift ingediend en nadere besluiten ingezonden.

Appellanten hebben hun zienswijze over deze besluiten gegeven en een verzoek om schadevergoeding ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 mei 2016. Appellanten, daartoe opgeroepen, zijn verschenen, bijgestaan door mr. Faber. Het college, daartoe eveneens opgeroepen, heeft zich laten vertegenwoordigen door M. Roodhorst.

Overwegingen

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

1.1. Op 12 augustus 2013 hebben appellanten bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) aangevraagd ter voorziening in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan en ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ten behoeve van de exploitatie van hun bedrijf A., een groothandel in energiedranken (bedrijf).

1.2. Op verzoek van het college heeft de FBA adviesgroep (FBA) over de aanvraag geadviseerd. Daarbij heeft FBA betrokken het door appellanten ingediende ondernemingsplan, branche-informatie, het gesprek met appellant op 20 augustus 2013 en de door appellant op 13 september 2013 verstrekte aanvullende gegevens. In het op basis van deze informatie op 27 september 2013 uitgebrachte advies heeft FBA geconcludeerd dat de exploitatiemogelijkheden niet gunstig zijn en dat het bedrijf niet levensvatbaar is. FBA heeft hieraan onder meer ten grondslag gelegd dat de

* Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.

** Advocaat bij AKD en promovendus aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

concurrentiepositie als slecht wordt beoordeeld, een passende financiering ontbreekt voor het bij de start op € 11.600 geraamde financieringstekort en bij de omzetprognose onvoldoende rekening is gehouden met een aanloopperiode van het bedrijf. Vanwege dit laatste is de omzetprognose verlaagd. Uit de opgestelde exploitatieprognose blijkt dat de cashflow niet toereikend is om na een periode van drie jaar een volwaardig ondernemersinkomen aan het bedrijf te onttrekken, de herinvesteringen te plegen en aan de aflossingsverplichtingen van de Bbz-lening en de fictieve lening te voldoen.

1.3. Bij besluit van 1 oktober 2013 heeft het college, onder verwijzing naar het advies van FBA, de aanvraag van appellanten afgewezen op de grond dat het bedrijf niet levensvatbaar is.

1.4. Hangende het bezwaar tegen dit besluit heeft FBA op verzoek van het college een nader advies over de aanvraag uitgebracht naar aanleiding van door appellant in bezwaar verstrekte aanvullende gegevens, waaronder gewijzigde betalingscondities van de Oostenrijkse leverancier van de energiedrank X. FBA concludeert in het op 12 december 2013 uitgebrachte nader advies dat het bedrijf levensvatbaar is en adviseert appellanten bijstand te verlenen en een bedrijfskrediet te verstrekken ter hoogte van € 34.400. FBA heeft hieraan het volgende ten grondslag gelegd. Gelet op de aanpassing van de leverings- en betalingscondities door de Oostenrijkse leverancier en de bezuinigingen op de startinvesteringen is een krediet van € 34.400 toereikend voor de start van het bedrijf. De medewerking van de Oostenrijkse leverancier heeft ook positieve gevolgen voor de concurrentiepositie. Uit de bijgestelde exploitatiebegroting voor de jaren 2014 tot en met 2017 blijkt dat het bedrijf door de wijzigingen levensvatbaar is. Het college heeft zich naar aanleiding van het nader advies van FBA op het standpunt gesteld dat het bezwaar gegrond moet worden verklaard en dat aan appellanten bijstand en een bedrijfskrediet moet worden verleend.

1.5. Tijdens de op 14 januari 2014 gehouden hoorzitting heeft de bezwaarschriftencommissie Werk, Zorg in Inkomen van de gemeente Zoetermeer (bezwaarschriftencommissie) besloten het bezwaarschrift aan te houden en appellant in de gelegenheid gesteld intentieverklaringen van zijn potentiële klanten over te leggen waaruit blijkt dat de potentiële klanten met appellant in zee willen gaan en dat daarmee een omzet van € 120.000 wordt gerealiseerd. Appellant heeft de gevraagde intentieverklaringen overgelegd, waarna het college op 19 februari 2014 een 'Aanvullend gemeentelijk standpunt n.a.v. het bezwaar' heeft uitgebracht. Hierin heeft het college per verklaring verwoord dat en waarom hij vindt

dat "niet met een correcte intentieverklaring aan-nemelijk is geworden dat deze afnemer omzet zal opleveren in 2014". Volgens het college is bij het aanvullend onderzoek aan-nemelijk geworden dat het bedrijf niet levensvatbaar is. Mede op basis van dit aanvullend gemeentelijk standpunt heeft de bezwaarschriftencommissie het college geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. Bij besluit van 11 maart 2014 (bestreden besluit) heeft het college, onder overneming van dat advies, het bezwaar tegen het besluit van 1 oktober 2013 ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. Appellanten hebben in hoger beroep, kort samengevat, aangevoerd dat het college ten onrechte en ongemotiveerd is afgeweken van het nader advies van FBA van 12 december 2013.

4.1. Tevens hebben appellanten de voorzieningenrechter van de Raad verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Na de zitting van de voorzieningenrechter heeft het college FBA verzocht een nader advies uit te brengen naar aanleiding van de door appellant in bezwaar overgelegde intentieverklaringen van potentiële klanten. FBA heeft in het nader advies van 13 augustus 2014 het eerdere (nader) advies van 12 december 2013 gehandhaafd. Hieraan heeft FBA ten grondslag gelegd dat appellant 31 'harde' klanten heeft en dat, gelet op deze klantenkring en de gesprekken die appellant voert met de overige 163 klanten, de verwachting is dat het bedrijf de door FBA begrote omzetten van € 120.000 voor het eerste jaar, oplopend tot € 175.000 in het vierde jaar, zal behalen. FBA adviseert om appellanten ter overbrugging van de kosten van levensonderhoud in de aanloopperiode van hun bedrijf bijstand te verlenen voor de duur van zes maanden en om appellanten een bedrijfskrediet te verstrekken van € 34.400, onder meer onder de voorwaarden dat de aflossingstermijn vier jaar bedraagt en dat de aflossingsverplichting ingaat een jaar na de kredietverstrekking.

4.2. Naar aanleiding van dit advies heeft het college appellanten bij besluit van 23 september 2014 (nader besluit 1), onder vervallenverklaring (lees: herroeping) van het besluit van 1 oktober 2013, alsnog bijstand ingevolge het Bbz 2004 verleend over de periode van 1 oktober 2014 tot en met 31 maart 2015 naar de norm voor gehuwden ter voorziening in de algemene noodzakelijke bestaanskosten. Hierbij heeft het college bepaald dat de geschatte bedrijfsinkomsten over de periode van 1 januari 2015 tot 1 april 2015 op de bijstand zullen worden ingehouden tot een bedrag van € 830 per maand. Voorts heeft het college bij nader besluit van – eveneens – 23 september

2014 (nader besluit 2) bijstand toegekend ingevolge het Bbz 2004 ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ten behoeve van hun bedrijf tot een bedrag van € 34.400 in de vorm van een rentedragende lening. Hierbij heeft het college bepaald dat het aflossingsbedrag voor deze lening € 831,33 per maand bedraagt en dat de eerste termijn dient te worden voldaan op 1 november 2014. Bij besluit van dezelfde datum heeft het college, onder verwijzing naar de huidige inkomenssituatie van appellanten, de boekhoudkundige gegevens en naar het nader advies van FBA van 13 augustus 2014, met toepassing van artikel 41, tweede lid, van het Bbz 2004, voor de periode van 1 november 2014 tot 1 november 2015 uitstel verleend van de voor appellanten geldende aflossingsverplichting.

5. Appellanten hebben verder op de hierna te bespreken gronden verzocht om vergoeding van zowel materiële als immateriële schade die zij stellen te hebben geleden door de besluitvorming.

6. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

6.1. De nadere besluiten 1 en 2 worden, gelet op de artikelen 6:19 en 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), mede in de beoordeling betrokken.

Aangevallen uitspraak

6.2. Aangezien het college zijn standpunt over de aanvraag in hoger beroep heeft verlaten en bij de nadere besluiten 1 en 2 alsnog bijstand heeft verleend ter voorziening in de algemene noodzakelijke bestaanskosten en in de behoefte aan bedrijfskapitaal, dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd. De Raad zal het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaren en dat besluit vernietigen.

Nadere besluiten

6.3. De Raad ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of appellanten voldoende procesbelang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van de nadere besluiten 1 en 2. Voor het antwoord op deze vraag is volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 24 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO4946) bepalend of het resultaat dat de indiener van een bezwaar- of beroepschrift nastreeft ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat voor deze indiener feitelijke betekenis kan hebben.

6.4.1. Appellanten hebben als enige beroepsgrond tegen het nader besluit 1 aangevoerd dat het college op de bijstand ten onrechte een korting heeft toegepast wegens geschatte bedrijfsin-

komsten. Dit is volgens appellanten in strijd met de artikelen 11 en 12 van het Bbz 2004.

6.4.2. Op basis van de ter zitting van de Raad door appellanten en de vertegenwoordiger van het college afgelegde verklaringen is komen vast te staan dat het college over de periode van januari tot en met maart 2015 maandelijks wel een bedrag van € 830 heeft ingehouden op de bijstand van appellanten, maar deze inhoudingen alsnog ongedaan heeft gemaakt en uiteindelijk de volledige bijstand over genoemde periode heeft uitbetaald. Dit betekent dat het door appellanten beoogde resultaat met de in 6.4.1 geformuleerde beroepsgrond, te weten het ongedaan maken van de inhoudingen, al was bereikt. Dat het ongedaan laten maken van de inhoudingen veel voeten in de aarde heeft gehad, zoals appellanten ter zitting hebben betoogd, leidt niet tot een ander oordeel. Ditzelfde geldt voor het ter zitting door appellanten gevoerde betoog dat zij voor de toekomst willen bewerkstelligen dat op hun bijstand geen inhoudingen wegens geschatte bedrijfsinkomsten meer worden toegepast. Dit kan immers niet worden bereikt met een inhoudelijke beoordeling van het nader besluit 1, nu de periode waarover bij dit besluit bijstand is verleend beperkt is gebleven tot de periode van 1 oktober 2014 tot en met 31 maart 2015.

6.5.1. Appellanten hebben als enige beroepsgrond tegen het nader besluit 2 aangevoerd dat het college de aflossingsverplichting van appellanten ten onrechte, want in afwijking van het nader advies van FBA van 13 augustus 2014, heeft laten ingaan per 1 november 2014. Hoewel appellanten uitstel van de aflossingsverplichting is verleend, worden zij benadeeld door deze gang van zaken. Volgens appellanten zal een nieuw verzoek om uitstel van de aflossingsverplichting worden beschouwd als een tweede uitstelverzoek. Dit kan in hun nadeel zijn, aangezien het bedrijf dan sneller als niet levensvatbaar zal worden beschouwd en indien dat niet zo is, appellanten in ieder geval de mogelijkheid missen om eenmaal uitstel voor een jaar te vragen.

6.5.2. Vaststaat dat de aflossingsverplichting van appellanten pas op 1 november 2015 is ingegaan. Voorts is op basis van de verklaringen van appellanten ter zitting komen vast te staan dat zij tot op heden nog niet hebben afgelost op het Bbz-krediet. Appellanten hebben niet duidelijk kunnen maken waarom en in welk opzicht een inhoudelijke beoordeling van het nader besluit 2 voor hen nog feitelijk betekenis zou kunnen hebben.

6.6. Uit 6.4.2 en 6.5.2 volgt dat appellanten met een inhoudelijke beoordeling van de nadere besluiten 1 en 2 geen resultaat kunnen bereiken dat voor hen feitelijk van betekenis is. Gelet hier-

op, en mede in aanmerking genomen wat hierna is overwogen over het verzoek om schadevergoeding in 7.3 en volgende, hebben appellanten geen procesbelang bij de beoordeling van de besluiten 1 en 2. De beroepen tegen die besluiten dienen daarom niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Verzoek om schadevergoeding

7.1. Appellanten hebben aangevoerd dat zowel het besluit van 1 oktober 2013 als het bestreden besluit onrechtmatig is en dat zij als gevolg van die besluiten materiële en immateriële schade hebben geleden. Wat de materiële schade betreft, hebben appellanten erop gewezen dat veel tijd is verstreken tussen de indiening van de aanvraag en de daadwerkelijke verlening van het bedrijfskrediet. Daardoor hebben zij kosten moeten maken tot een bedrag van € 13.688 voor het huren van een kantoorpand, een leaseauto, gas en licht en voor de aanschaf van materialen, zonder dat daar omzet tegenover stond. Daarnaast bestaat de materiële schade uit de bruto omzet tot een bedrag van € 42.112 die appellanten zijn misgelopen en uit wettelijke rente wegens de te late uitbetaling van de algemene bijstand en het bedrijfskrediet. Wegens de stress die het voeren van de procedures bij appellanten heeft veroorzaakt, verzoeken appellanten vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 500.

7.2.1. Het college betwist dat het besluit van 1 oktober 2013 en/of het bestreden besluit onrechtmatig is. Het besluit van 1 oktober 2013 is immers tot stand gekomen na een door FBA uitgebracht advies en bij het bestreden besluit is het bezwaar tegen eerstgenoemd besluit weloverwogen ongegrond verklaard.

7.2.2. Vaststaat dat het college het besluit van 1 oktober 2013 heeft herroepen. Niettemin kan dit besluit toch niet als onrechtmatig worden gekwalificeerd. Daartoe is het volgende van belang. Het besluit van 1 oktober 2013 is gebaseerd op een door FBA uitgebracht advies. Aan dat advies liggen, zo blijkt uit 1.2, de door appellanten zelf aangeleverde gegevens en de gegevens uit een met appellants gevoerd gesprek ten grondslag. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA1511), is een bijstandverlenend orgaan in zaken als hier aan de orde gerechtigd om zich bij zijn besluitvorming te baseren op concrete adviezen van deskundige instanties als FBA. In dit geval is geen situatie aanwezig waarin die regel niet zou opgaan. Appellanten hebben wel gesteld, maar niet op verifieerbare wijze aannemelijk gemaakt dat het advies van FBA van 27 september 2013 op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, feitelijke onjuistheden bevat of ondeugdelijk is gemotiveerd. Het college mocht het besluit van 1

oktober 2013 dan ook op dit advies baseren. Dat FBA op basis van in bezwaar aangeleverde aanvullende gegevens een nader, voor appellanten, positief advies over de aanvraag heeft gegeven, brengt niet met zich dat het eerdere advies van FBA niet deugde.

7.2.3. Hangende het bezwaar heeft FBA, zonder voorbehoud, geconcludeerd dat het bedrijf levensvatbaar is en het college geadviseerd de aanvraag toe te wijzen. Gelet hierop valt niet in te zien dat de bezwaarschriftencommissie en het college vervolgens nog zelf nader onderzoek hadden moeten doen naar de levensvatbaarheid van het bedrijf. Zo daarover nog twijfels bestonden, had het college de eerder ingeschakelde deskundige FBA moeten benaderen om nader onderzoek te doen. Dat het college dit niet heeft gedaan, maar zelf de door appellanten verstrekte intentieverklaringen heeft beoordeeld, klemt te meer, omdat FBA na bestudering van deze verklaringen het op 12 december 2013 uitgebrachte advies heeft gehandhaafd. Onder deze omstandigheden moet de conclusie zijn dat het bestreden besluit onrechtmatig is.

7.3. De gestelde materiële schade bestaat uit wettelijke rente in verband met de te late uitbetaling van de algemene bijstand en het bedrijfskrediet en uit overige schade die het gevolg is van de te late uitbetaling van het bedrijfskrediet. De verschuldigdheid van wettelijke rente is sinds 1 juli 2009 geregeld in afdeling 4.4.2 van de Awb. Voor schade die niet leidt tot toekenning van wettelijke rente moet zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht (uitspraak van 27 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT7159). Artikel 6:119, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat schadevergoeding, verschuldigd wegens vertraging in de voldoening van een geldsom, bestaat in de wettelijke rente van die som over de tijd dat de schuldenaar in verzuim is geweest.

7.4. Uit 7.3 volgt dat in beginsel geen plaats is voor zelfstandige vergoeding van de gestelde schade, in de vorm van omzetverlies en gemaakte kosten, die verder uit de vertraagde uitbetaling van het bedrijfskrediet zou zijn voortgevloeid, nog daargelaten of in zoverre wel kan worden gesproken van schade die het gevolg is van het bestreden besluit. Anders dan appellanten ter zitting hebben gesteld, vormt de enkele omstandigheid dat het hier gaat om de vertraagde uitbetaling van bijstand ter voorziening in de vorm van bedrijfskapitaal en niet om de vertraagde uitbetaling van een uitkering voor levensonderhoud geen aanleiding om af te wijken van het bepaalde in artikel 6:119, eerste lid, van het BW.

7.5. Vervolgens zal moeten worden beoordeeld vanaf welk moment het college wettelijke

rente verschuldigd is. Daarover wordt het volgende overwogen.

7.5.1. In artikel 4:100 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat indien het bestuursorgaan de beschikking tot betaling van een door hem verschuldigde geldsom niet tijdig geeft, het wettelijke rente verschuldigd is vanaf het tijdstip waarop het in verzuim zou zijn geweest indien de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven.

7.5.2. Artikel 4:102, tweede en derde lid, van de Awb luidt als volgt:

“2. Indien een afwijzende beschikking tot betaling door het bestuursorgaan als gevolg van bezwaar of beroep wordt vervangen door een beschikking tot betaling, is het bestuursorgaan wettelijke rente verschuldigd vanaf het tijdstip waarop het in verzuim zou zijn geweest indien de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven.

3. Wettelijke rente is niet verschuldigd voor zover de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, dan wel aan de belanghebbende is toe te rekenen dat onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt.”

7.5.3. Uit de memorie van toelichting bij artikel 4:102, derde lid, van de Awb (*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 51*) blijkt dat deze bepaling ziet op de situatie waarin “een betalingsbeschikking in bezwaar of beroep moet worden gecorrigeerd omdat de belanghebbende pas in de bezwaar- of beroepsfase gegevens aandraagt die hij in een eerder stadium had kunnen en moeten verstrekken.” Deze situatie doet zich in dit geval voor. Dat de gegevens op basis waarvan FBA het bedrijf levensvatbaar heeft geacht en het college heeft geadviseerd de gevraagde bijstand en het gevraagde bedrijfskrediet te verlenen, niet reeds in de aanvraagfase aan FBA zijn verstrekt moet onder de gegeven omstandigheden aan appellanten zelf worden toegerekend.

7.5.4. In de memorie van toelichting bij artikel 4:102, derde lid, van de Awb is voorts nog opgemerkt:

“dat [deze bepaling] de verschuldigdheid van wettelijke rente bij niet tijdig beslissen [...] onverlet laat. Als een burger pas in zijn bezwaarschrift de gegevens verstrekt waaruit blijkt dat hij recht heeft op een betaling die hem bij het primaire besluit was geweigerd, is het bestuursorgaan geen wettelijke rente verschuldigd indien het tijdig op het bezwaarschrift beslist. Maar als het bestuursorgaan te laat op het bezwaarschrift beslist, is het wettelijke rente verschuldigd vanaf de dag waarop het in verzuim zou zijn geweest als op de laat-

ste dag van de termijn op het bezwaarschrift zou zijn beslist.”

7.5.5. Vaststaat dat het college bij het bestreden besluit het bezwaar tegen het besluit van 1 oktober 2013 ten onrechte ongegrond heeft verklaard en pas bij de besluiten 1 en 2 een juiste beslissing op dat bezwaar heeft genomen. Het bezwaarschrift is ontvangen op 7 oktober 2013. De beslistermijn beliep, in aanmerking genomen dat het college een bezwaarschriftencommissie heeft ingeschakeld, op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Awb, twaalf weken te rekenen vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. De betalingstermijn van de bijstand ter voorziening in het levensonderhoud en in bedrijfskapitaal was op grond van artikel 4:87, eerste lid, van de Awb zes weken. Indien op de laatste dag van de beslistermijn een juiste beslissing op bezwaar zou zijn genomen, is dus op 21 maart 2014 het verzuim ingetreden. Dit betekent, gelet ook op artikel 4:100 van de Awb, dat de wettelijke rente op laatstgenoemde datum is gaan lopen. De wettelijke rente loopt tot de dag waarop het college de algemene bijstand en het bedrijfskapitaal betaalbaar heeft gesteld aan appellanten.

7.6. Bij het beantwoorden van de vraag of er voldoende aanleiding bestaat om immateriële schadevergoeding toe te kennen, moet naar vaste rechtspraak (uitspraak van 21 maart 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC9247) ook zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht. Voor nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, heeft een benadeelde overeenkomstig artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het BW recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding indien de benadeelde lichamelijk letsel heeft opgelopen, in zijn eer of goede naam is aangetast of op andere wijze in zijn persoon is aangetast. De wetgever heeft daarbij het oog gehad op ernstige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer alsook op andere persoonlijkheidsrechten van de betrokkene (uitspraak van 5 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL0342). In het licht hiervan is voor vergoeding van immateriële schade onvoldoende dat sprake is van min of meer sterk psychisch onbehagen en van zich gekwetst voelen door het onrechtmatig genomen besluit (uitspraak van 27 augustus 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BF1067).

7.7. Met de enkele stelling dat de procedures bij appellanten stress hebben veroorzaakt, hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat zij door het bestreden besluit zodanig hebben geleden dat sprake is van geestelijk letsel als bedoeld in artikel 6:106, eerste lid, van het BW.

7.8. Uit 7.2.1 tot en met 7.7 volgt dat het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade moet worden toegewezen voor zover het gaat om geleden schade in vorm van wettelijke rente over de laat uitbetaalde bijstand ter voorziening in het levensonderhoud en in bedrijfskapitaal, en dat dit verzoek voor het overige moet worden afgewezen.

Proceskosten

8. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van appellanten. Deze kosten worden begroot op € 992 in beroep en op € 992 in hoger beroep wegens verleende rechtsbijstand, in totaal € 1.984.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 11 maart 2014;
- verklaart de beroepen tegen de nadere besluiten 1 en 2 niet-ontvankelijk;
- wijst het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade toe voor zover het gaat om geleden schade in de vorm van wettelijke rente over de laat uitbetaalde bijstand ter voorziening in het levensonderhoud en in bedrijfskapitaal, op de wijze als in 7.5.5 omschreven, en wijst dit verzoek voor het overige af;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellanten tot een bedrag van € 1.984;
- bepaalt dat het college aan appellanten het door hen in beroep en in hoger beroep betaalde giffierecht van in totaal € 167 vergoedt.

Noot

1. Eigen schuld, dikke bult. Dat is niet hoe het rechtsadagium luidt, maar het is wel de kern van het principe dat in art. 4:102 lid 3 Awb is verankerd. Draagt de belanghebbende pas in bezwaar of beroep gegevens aan die hij in een eerder stadium had moeten verstrekken en blijkt daaruit dat hij recht heeft op een betaling die hem aanvankelijk is geweigerd, dan is geen wettelijke rente verschuldigd over de vertraging van de betaling. Tenminste, indien het bestuursorgaan zich aan de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar heeft gehouden.

2. Aan de orde was een aanvraag om bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004). Bijstand was aangevraagd ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ten behoeve van de exploitatie van een groothandel in (Oostenrijkse) energiedranken en daarnaast ter voorziening in de algemene

noodzakelijke kosten van het bestaan. Het college heeft de aanvraag aanvankelijk afgewezen op grond van de bevindingen van een geraadpleegde deskundige (FBA) dat het bedrijf niet levensvatbaar is (zoals wordt geëist door art. 2 lid 1 jo. art. 1 Bbz 2004). In bezwaar hebben appellanten aanvullende gegevens verstrekt. Naar aanleiding hiervan heeft de deskundige een nader advies uitgebracht. Hierin concludeerde zij dat het bedrijf toch levensvatbaar was en adviseerde zij om alsnog bijstand toe te kennen.

Het college besloot echter om het nader deskundigenadvies niet te volgen en om het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit besluit was gebaseerd op eigen onderzoek naar door appellanten overgelegde intentieverklaringen van potentiële klanten. Deze beslissing op bezwaar houdt stand in beroep. In hoger beroep wordt echter een derde deskundigenadvies ingewonnen. Hierin wordt ingegaan op de overgelegde intentieverklaringen. Na beoordeling daarvan blijft de deskundige bij het tweede advies tot toekenning van bijstand. Ten langen leste volgt het college dit advies: het primaire besluit tot afwijzing van de aanvraag wordt herroepen en bij twee nadere besluiten wordt algemene bijstand én bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal toegekend.

4. Aangezien het college zijn standpunt over de aanvraag in hoger beroep had verlaten en alsnog bijstand had toegekend, worden de uitspraak van de rechtbank én de beslissing op het bezwaar tegen het primaire besluit vernietigd door de CRvB. Bij de beoordeling van het (van rechtswege ontstane) beroep tegen de nadere besluiten bestaat geen procesbelang (r.o. 6.3-6.6). Tot zover is de uitspraak weinig spannend. Interessant wordt het pas bij de beoordeling van het verzoek van appellanten om vergoeding van de schade die zij als gevolg van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar stellen te hebben geleden (r.o. 7.1 e.v.). In de eerste plaats is daarbij van belang of het primaire besluit en/of het besluit op bezwaar als onrechtmatig dienen te worden aangemerkt.

5. Het primaire besluit is weliswaar herroepen door het college, maar is niet onrechtmatig (r.o. 7.2.2). Tot dit oordeel komt de Raad op basis van een *ex tunc*-benadering waarin betekenis wordt toegekend aan zowel de redenen voor de herroeping als de omstandigheden waaronder het besluit tot stand is gekomen (vgl. CRvB 3 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:459). Opmerkelijk is dat de Raad vervolgens nog eens uitlegt waarom de beslissing op bezwaar wél onrechtmatig is. Dit besluit is immers vernietigd omdat het college hangende het hoger beroep alsnog bijstand had toegekend. Met die vernietiging is de onrechtmatigheid van dat besluit reeds gegeven (vgl. CRvB

21 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3463). De Raad motiveert de onrechtmatigheid van het besluit nader met de overweging dat het college ten onrechte zelf aanvullend onderzoek heeft gedaan naar de levensvatbaarheid van het bedrijf, terwijl de conclusie van het tweede deskundigenadvies (al) was dat het bedrijf levensvatbaar was en die conclusie door de deskundige na bestudering van de intentieverklaringen is gehandhaafd in het derde advies (r.o. 7.2.3).

6. Vervolgens rijst de hamvraag: vanaf welk moment is wettelijke rente verschuldigd over de te late uitbetaling van de algemene bijstand en het bedrijfskrediet? In dit verband staat de Raad uitgebreid stil bij het bepaalde in art. 4:102 lid 3 Awb, waaruit volgt dat wettelijke rente niet verschuldigd is voor zover onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt (zie eerder CRvB 27 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:145; CRvB 2 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3998 en CBB 15 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW8808). De Raad overweegt dat uit de memorie van toelichting blijkt dat deze bepaling ziet op de situatie waarin *“een betalingsbeschikking in bezwaar of beroep moet worden gecorrigeerd omdat de belanghebbende pas in de bezwaar- of beroepsfase gegevens aandraagt die hij in een eerder stadium had kunnen en moeten verstrekken”* (Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 51). Volgens de Raad doet zich hier een situatie voor als bedoeld in art. 4:102 lid 3 Awb. Aan appellanten moet worden toegerekend dat zij de gegevens op basis waarvan de deskundige het bedrijf in bezwaar levensvatbaar heeft geacht niet in de aanvraagfase hebben verstrekt (r.o. 7.5.3).

7. De toegevoegde waarde van deze vaststelling schuilt in de wijze waarop de Raad art. 4:102 lid 2 Awb uitlegt. Dit artikellid regelt de aanspraak op wettelijke rente wanneer een *“afwijzende beschikking tot betaling door het bestuursorgaan als gevolg van bezwaar of beroep wordt vervangen door een beschikking tot betaling.”* In dit geval waren zowel het primaire besluit als de beslissing op bezwaar ‘afwijzende beschikkingen tot betaling’. Het primaire besluit was rechtmatig en mocht een afwijzende beschikking zijn; de beslissing op bezwaar daarentegen was *onrechtmatig* en had eigenlijk een beschikking tot betaling moeten zijn. De Raad is kennelijk van oordeel dat zowel de beslissing op bezwaar als het primaire besluit hebben te gelden als ‘afwijzende beschikkingen tot betaling’ die als gevolg van de aanwending van rechtsmiddelen zijn ‘vervangen’ in de zin van art. 4:102 lid 2 Awb. Daarmee heeft de Raad het ‘eigen schuld, dikke bult-principe’ van art. 4:102 lid 3 Awb nodig voor het oordeel dat pas wettelijke rente verschuldigd is vanaf het moment waarop de beslistermijn ten aanzien van

het bezwaar en de betalingstermijn tezamen zijn verstreken (zie r.o. 7.5.5).

8. Er is ook een andere redenering denkbaar, die ervan uitgaat dat slechts de (onrechtmatige) beslissing op bezwaar moet worden aangemerkt als het ‘vervangen van een afwijzende beschikking’ in de zin van art. 4:102 lid 2 Awb. Deze gedachtegang sluit aan bij de reden voor het ontstaan van een vertraging in de betaling. Uitgangspunt is dan dat slechts de beslissing op bezwaar anders had moeten luiden en een betalingsbeschikking tot stand had moeten brengen. Voor deze redenering is steun te vinden in de geschiedenis van de totstandkoming van art. 4:102 lid 2 Awb. Daarin wordt gesproken van vertragingen in de betaling door ‘verkeerde’ en ‘onjuiste’ beschikkingen (Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 50). Het primaire besluit was in dit geval op zichzelf niet verkeerd of onjuist, zodat berekend kan worden dat reeds uit art. 4:102 lid 2 Awb voortvloeit dat er in dit geval pas wettelijke rente vanaf de beslissing op bezwaar verschuldigd is.

9. Het besluit in primo (een afwijzende betalingsbeschikking) is in dit geval echter herroepen en vervangen door een besluit strekkende tot betaling. Daarom lijkt ons de uitleg die de Raad geeft, dat uit art. 4:102 lid 2 Awb in dit geval voortvloeit dat er wettelijke rente verschuldigd zou zijn vanaf het besluit in primo, juist. Het nadeel van deze uitleg is dan weer wel dat toepassing van art. 4:102 lid 3 Awb noodzakelijk is om de wettelijke rente te beperken (lees: pas een verplichting tot vergoeding van die rente aan te nemen vanaf de beslissing op bezwaar). Blijkens deze uitspraak is dat echter geen onoverkomelijk probleem in gevallen waarin de belanghebbende een verwijt treft van de vertraging.

T.N. Sanders en S.A.L. van de Sande