

187

Centrale Raad van Beroep
3 maart 2017, nr. 15/5389 AOW,
ECLI:NL:CRVB:2017:881
(De Vries, Van der Kade, Van Dalen-van
Bekum)
Noot E. van den Bogaard

**Herhaalde aanvraag. Afwijken van beleid. On-
evenredige gevolgen.**

[Awb art. 4:6, 4:84]

*Essentie: Er moet ten gunste van betrokkene wor-
den afgeweken van het beleid.*

*Samenvatting: Aan betrokkene is een gekort AOW-
pensioen toegekend. Die korting is toegepast on-
danks het feit dat appellant op het aanvraagformu-
lier – in afwijking van de voorgedrukte versie – de
juiste gegevens had vermeld. Aan betrokkene is –
in tegenstelling tot de gebruikelijke gang van zaken
– geen toekenningsbesluit uitgereikt waarin de
korting op zijn AOW-pensioen is neergelegd. Be-
trokkene heeft alleen bericht ontvangen dat hem
een voorschot werd verstrekt. Tussen betrokkene
en de SVB bestond ten tijde van de toekenning van
het AOW-pensioen verschil van inzicht of betrokke-
ne als gehuwd of als alleenstaand moest worden
aangemerkt. Dit heeft erin geresulteerd dat betrok-
kene vanaf mei 2001 als alleenstaand is be-
schouwd. Dit is hem bij besluit van 10 januari 2003
medegedeeld, waarbij impliciet het standpunt is
ingenomen dat hem vanaf november 2000 tot mei
2001 een AOW-pensioen voor een gehuwde toe-
kwam. Ook in dit besluit is niet vermeld dat sprake
was van een korting op het pensioen. De daarop
volgende bezwaarprocedure ging over het gehuwd
of ongehuwd zijn. In het besluit van 23 december
2014 is, ruim veertien jaar na de ingangsdatum
van het AOW-pensioen, voor het eerst melding
gemaakt van de korting van 16% op het AOW-
pensioen.*

*De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat er in het
voorzittende geval aanleiding is ten gunste van
betrokkene af te wijken van de in het beleid neer-
gelegde termijn van vijf jaar. De rechtbank kan
echter niet worden gevolgd in haar standpunt dat
de afwijking van het beleid ertoe moet leiden dat
met volledig terugwerkende kracht tot november
2000 een ongekort AOW-pensioen moet worden
toegekend. De SVB heeft er terecht op gewezen*

*dat betrokkene aan de hem toegekende bedragen
had kunnen zien dat geen volledig AOW-pensioen
werd uitbetaald. Dat betrokkene niet de moeite
heeft genomen een vergelijking te maken met de
in het hem toegezonden tijdschrift vermelde bedra-
gen, komt voor zijn rekening.*

*Een terugwerkende kracht van zeven jaar en een
maand moet in overeenstemming worden geacht
met de door de beleidsregel te dienen doelen.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak
van de Rechtbank Midden-Nederland van 8 juli
2015, nr. 15/2360 (hierna: aangevallen uitspraak),
tussen:

*de Raad van bestuur van de Sociale verzekerings-
bank* (hierna: Svb),

en

[betrokkene], te [woonplaats].

Procesverloop

De Svb heeft hoger beroep ingesteld.
Betrokkene heeft een verweerschrift ingediend.
Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden
op 20 januari 2017. Namens de Svb is mr. G.J.
Oudenes verschenen. Betrokkene is in persoon
verschenen.

Overwegingen

1.1 Betrokkene heeft in september 2000 een aan-
vraag ingediend voor een ouderdomspensioen op
grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW).
Op het voorgedrukte formulier was vermeld dat
betrokkene van 26 juli 1997 tot en met 14 juli 1999
buiten Nederland had gewoond. Betrokkene heeft
dit doorgehaald en vermeld dat hij in die periode
in Nederland woonachtig was.

1.2 Bij besluit van 6 november 2000 heeft de Svb
betrokkene bericht dat hem met ingang van no-
vember 2000 een voorschot op een AOW-pen-
sioen zal worden betaald, met vermelding van het
bedrag dat maandelijks zal worden overgemaakt.

1.3 Nadat onderzoek had plaatsgevonden naar de
leefsituatie van betrokkene, heeft de Svb betrokke-
nes ouderdomspensioen bij besluit van 10 januari
2003 met ingang van mei 2001 herzien naar de
norm voor een alleenstaande, met vermelding van
het uit te betalen bedrag. Betrokkene heeft be-
zwaar gemaakt tegen dit besluit. Hij heeft daarbij
gesteld al vanaf november 2000, de ingangsdatum
van zijn pensioen, alleenstaand te zijn geweest.
Dit bezwaar is op 3 juni 2003 ongegrond ver-
klaard.

1.4 Bij besluit van 23 december 2014 heeft de Svb betrokkene bericht dat de Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen per 1 januari 2015 vervalt en wordt vervangen door de inkomensondersteuning AOW. Deze inkomensondersteuning is afhankelijk van het aantal jaren dat AOW-pensioen is opgebouwd. Nu betrokkene 84% AOW-pensioen heeft opgebouwd, zal hij 84% van de maximale inkomensondersteuning ontvangen, aldus dit besluit.

1.5 Betrokkene heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 23 december 2014 en er daarbij op gewezen dat hij geen 84%, maar 100% AOW heeft opgebouwd, nu hij voortdurend in Nederland heeft gewoond en gewerkt. De Svb heeft dit besluit mede opgevat als een verzoek om herziening van zijn AOW-pensioen.

1.6 Bij besluit van 6 februari 2015 heeft de Svb het AOW-pensioen van betrokkene met ingang van januari 2010 herzien naar 100% van het AOW-pensioen. Daarbij is overwogen dat bij de toekenning van het pensioen sprake is geweest van een duidelijke fout van de Svb en dat het pensioen in dergelijke gevallen met een terugwerkende kracht van vijf jaar wordt herzien. Bij beslissing op bezwaar van 20 maart 2015 (bestreden besluit) heeft de Svb zijn besluit van 6 februari 2015 gehandhaafd.

2.1 De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat betrokkene vanaf november 2000 een ongekort AOW-pensioen toekomt, met bepalingen over de vergoeding van het griffierecht.

2.2 De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de Svb beleidsregels heeft ontwikkeld voor de behandeling van een verzoek om terug te komen van een onmiskenbaar onjuist rechtens onaantastbaar besluit, welke beleidsregels in de rechtspraak van de Raad zijn aanvaard. Volgens deze beleidsregels kan een uitkering met terugwerkende kracht van een jaar worden herzien indien de onjuistheid van het eerdere besluit niet is te wijten aan een fout van de Svb en met een terugwerkende kracht tot een maximum van vijf jaar indien de onjuistheid het gevolg is van een fout van de Svb. Naar het oordeel van de rechtbank was er in het geval van betrokkene aanleiding met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) af te wijken van deze beleidsregels. Van belang daarbij is dat in het besluit van 23 december 2014 voor het eerst expliciet is verwoord dat een korting

op het pensioen van betrokkene wordt toegepast en dat betrokkene daartegen direct is opgekomen. Betrokkene heeft in eerdere besluiten alleen aan de hoogte van de bedragen kunnen zien dat hij geen volledig AOW-pensioen ontving. Bij gebrek aan signalen dat er een korting werd toegepast, kon naar het oordeel van de rechtbank niet van betrokkene worden verwacht dat hij de juistheid van de bedragen controleerde.

3.1 De Svb heeft er in hoger beroep op gewezen dat de bevoegdheid om ten voordele van een betrokkene terug te komen van een rechtens onaantastbaar besluit is gebaseerd op artikel 4:6 van de Awb. Het beleid van de Svb is in de rechtspraak van de Raad aanvaard. Nu geen sprake is van nieuwe feiten om veranderde omstandigheden, is er geen gehoudenheid voor de Svb om toepassing te geven aan artikel 4:84 van de Awb. De Svb meent voor dit standpunt steun te vinden in de uitspraak van de Raad van 16 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1727. Verder is de Svb van mening dat betrokkene had kunnen onderkennen dat hij geen volledig AOW-pensioen ontving, nu de maximale bedragen steeds worden vermeld in het tijdschrift dat pensioengerechtigden een of twee keer per jaar wordt toegezonden.

3.2 Betrokkene heeft zich ook in hoger beroep op het standpunt gesteld dat hem vanaf november 2000 een ongekort AOW-pensioen toekomt.

4. De Raad overweegt het volgende.

4.1 De Svb heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het hier gaat om een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb. Bij uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) haar rechtspraak over de toetsing door de bestuursrechter van besluiten op een herhaalde aanvraag of een verzoek om terug te komen van een besluit gewijzigd. In zijn uitspraak van 20 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4872 heeft de Raad de uitspraak van de Afdeling onderschreven en de daarin onder 3.2 tot en met 3.7 gegeven overwegingen overgenomen. Dit betekent dat de Raad de in de overwegingen 3.2 tot en met 3.6 van de uitspraak van de Afdeling weergegeven nieuwe lijn hanteert.

4.2 In dit geding is van belang hetgeen de Afdeling heeft overwogen onder 3.6 van genoemde uitspraak van 23 november 2016. Als geen sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden, de bestuursrechter een weigering om terug te ko-

men van het eerdere besluit evident onredelijk acht en het bestuursorgaan ter zake beleid voert, toetst de bestuursrechter in de eerste plaats of het bestuursorgaan een juiste toepassing heeft gegeven aan zijn beleid. In het kader van de toetsing of een juiste toepassing is gegeven aan het beleid komt betekenis toe aan artikel 4:84 van de Awb. In dit artikel is neergelegd, dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

4.3 In zijn hogerberoepsschrift heeft de Svb zijn beleid als volgt kort weergegeven. Als een rechtens onaantastbaar toekenningsbesluit onmiskenbaar onjuist is ten gevolge van een fout van de Svb, verhoogt de Svb de uitkering ambtshalve of op verzoek met volledig terugwerkende kracht, echter tot een maximum van vijf jaar. Deze termijn wordt berekend vanaf het moment waarop de Svb haar fout heeft geconstateerd, dan wel de betrokkene een verzoek om herziening heeft ingediend.

4.4 Niet in geschil is dat de Svb deze beleidsregel heeft toegepast. De Svb betwist in hoger beroep het oordeel van de rechtbank dat hij op grond van artikel 4:84 van de Awb ten voordele van betrokkene van zijn beleid had moeten afwijken en betrokkene vanaf november 2000 een ongekorte AOW-uitkering had moeten toekennen.

4.5 De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat er in het voorliggende geval aanleiding is ten gunste van betrokkene af te wijken van de in het beleid neergelegde termijn van vijf jaar. Aan betrokkene is een gekort AOW-pensioen toegekend. Die korting is toegepast ondanks het feit dat appelland op het aanvraagformulier – in afwijking van de voorgedrukte versie – de juiste gegevens had vermeld. Aan betrokkene is – in tegenstelling tot de gebruikelijke gang van zaken – geen toekenningsbesluit uitgereikt waarin de korting op zijn AOW-pensioen is neergelegd. Betrokkene heeft alleen bericht ontvangen dat hem een voorschot werd verstrekt. Tussen betrokkene en de Svb bestond ten tijde van de toekenning van het AOW-pensioen verschil van inzicht of betrokkene als gehuwd of als alleenstaand moest worden aangemerkt. Dit heeft erin geresulteerd dat betrokkene vanaf mei 2001 als alleenstaand is beschouwd. Dit is hem bij besluit van 10 januari 2003 medegedeeld, waarbij impliciet het standpunt is ingenomen dat hem vanaf november 2000 tot mei 2001

een AOW-pensioen voor een gehuwde toekwam. Ook in dit besluit is niet vermeld dat sprake was van een korting op het pensioen. De daarop volgende bezwaarprocedure ging over het gehuwd of ongehuwd zijn. In het besluit van 23 december 2014 is, ruim veertien jaar na de ingangsdatum van het AOW-pensioen, voor het eerst melding gemaakt van de korting van 16% op het AOW-pensioen.

4.6 De rechtbank kan niet worden gevolgd in haar standpunt dat de afwijking van het beleid ertoe moet leiden dat met volledig terugwerkende kracht tot november 2000 een ongekort AOW-pensioen moet worden toegekend. De Svb heeft er terecht op gewezen dat betrokkene aan de hem toegekende bedragen had kunnen zien dat geen volledig AOW-pensioen werd uitbetaald. Dat betrokkene niet de moeite heeft genomen een vergelijking te maken met de in het hem toegezonden tijdschrift vermelde bedragen, komt voor zijn rekening.

4.7 Gegeven de onder 4.5 genoemde bijzondere omstandigheden enerzijds en de in 4.6 genoemde, voor rekening van betrokkene blijvende nalatigheid anderzijds, en in aanmerking nemend dat betrokkene gedurende veertien jaar en twee maanden ten onrechte een gekort AOW-pensioen heeft ontvangen, moet een terugwerkende kracht van zeven jaar en een maand in overeenstemming worden geacht met de door de beleidsregel te dienen doelen.

4.8 Gezien het in 4.1 tot en met 4.7 overwogene zal de Raad de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover daarbij is bepaald dat aan betrokkene met ingang van november 2000 een volledig AOW-pensioen toekomt en bepalen dat aan betrokkene met ingang van december 2007 een volledig AOW-pensioen toekomt.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

– vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij is bepaald dat aan betrokkene met ingang van november 2000 een volledig AOW-pensioen toekomt;

– bepaalt dat aan betrokkene met ingang van december 2007 een volledig AOW-pensioen toekomt;

– bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige, met dien verstande dat de Svb wordt opgedragen uitvoering te geven aan deze uitspraak.

NOOT

1. In mijn annotatie onder de uitspraak van de CRvB van 20 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4872, «USZ» 2017/93, heb ik de beoordeling van verzoeken om terug te komen op in rechte onaantastbare besluiten gesteld in het licht van het herstel van in het verleden door het bestuursorgaan gemaakte fouten. Daarbij heb ik signaleerd dat het voor een bestuursorgaan veel makkelijker is om ten nadele van de betrokkene terug te komen op een besluit waarbij het een fout in het voordeel van de betrokkene heeft gemaakt, dan het voor de betrokkene is om een bestuursorgaan te bewegen om in zijn voordeel terug te komen op een besluit waarbij dat bestuursorgaan een fout ten nadele van hem heeft gemaakt. De hier gepubliceerde uitspraak is een treffend voorbeeld van deze ongelijkheid: de betrokkene blijft uiteindelijk met de helft van de door de SVB veroorzaakte schade zitten.

2. Eerst de casus. Uit het vooringevulde aanvraagformulier blijkt dat in de administratie van de SVB was opgenomen dat de betrokkene van 26 juli 1997 tot en met 14 juli 1999 buiten Nederland heeft gewoond (en dus niet verzekerd was). De betrokkene stelt echter dat hij altijd in Nederland heeft gewoond en gewerkt. Dat roept de vraag op waar de fout in de administratie van de SVB vandaan komt. De specifiek genoemde data moeten toch ergens vandaan komen. Uit de uitspraak blijkt niet hoe deze fout is ontstaan, maar wel dat de door de betrokkene aangegeven correctie hiervan niet in de administratie van de SVB is verwerkt, met alle gevolgen van dien. In een tijd waarin de polisadministraties van de uitvoeringsorganen steeds meer doorslaggevend worden gemaakt, is dat zorgwekkend. In afwijking van de normale gang van zaken wordt in de toekenningsbeschikkingen van 6 november 2000 (voorschot) en 10 januari 2003 (definitieve toekenning) geen melding gemaakt van het feit dat op het pensioen een korting wegens niet verzekerde jaren is toegepast. Vervolgens ontstaat discussie over de vraag of betrokkene als alleenstaand of als gehuwd moet worden aangemerkt, waarna de SVB bij besluit van 10 januari 2003 het pensioen met terugwerkende kracht

vanaf 1 mei 2001 herziet naar de norm voor een alleenstaande. Over niet-verzekerde jaren wordt door niemand meer gerept.

Ruim elf jaar later komt de aap uit de mouw als in het besluit van 23 december 2014, waarbij de Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen per 1 januari 2015 wordt vervangen door de Inkomensondersteuning AOW, voor het eerst mededeling wordt gedaan van een korting van 16% wegens niet-verzekerde jaren. Op dit besluit reageert betrokkene adequaat en maakt bezwaar. De SVB erkent zijn fout en herstelt die conform zijn beleid met een terugwerkende kracht van vijf jaar (beleidsregel SB1076, te vinden op www.svb.nl/int/nl/over_de_svb/actueel_kennis/beleidsregels/beleidsregels/index.jsp?zoekopnummer=SB1076). Het resultaat is dat de betrokkene over een periode van negen jaar de uitkering waarop hij wel recht heeft, niet krijgt uitbetaald.

3. De rechtbank oordeelt dat de SVB met toepassing van art. 4:84 Awb van de beleidsregel had moeten afwijken en de fout met volledige terugwerkende kracht moet herstellen. Daarbij heeft de rechtbank van belang geacht dat de SVB pas in december 2014 voor het eerst expliciet duidelijk heeft gemaakt dat er een korting werd toegepast, dat de betrokkene zelf alleen aan de hoogte van de bedragen had kunnen zien dat hij niet het volledige pensioen ontving en dat bij gebreke van signalen niet van hem kon worden verwacht dat hij de juistheid van de bedragen zou controleren.

Wie verwacht dat de SVB dit toch alleszins redelijke oordeel van de rechtbank accepteert en aan de betrokkene uitkeert wat hem – onbetwist! – van meet af aan was toegekomen, komt bedrogen uit. Want de SVB gaat tegen dit oordeel in hoger beroep en stelt dat hij, nu geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden, niet gehouden is om toepassing te geven aan art. 4:84 Awb. Bovendien komt de SVB met het toch wat gezochte argument dat betrokkene had kunnen onderkennen dat hij geen volledig pensioen ontving, aangezien de maximale bedragen worden vermeld in een tijdschrift dat hij een of twee keer per jaar aan alle AOW-gerechtigden toezendt. En uitgerekend op dat argument gaat de CRvB met de SVB mee.

4. De CRvB oordeelt dat het gaat om een herhaalde aanvraag als bedoeld in art. 4:6 Awb, zodat het in de uitspraak van de ABRvS van 23 novem-

ber 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131, «USZ» 2017/91, geformuleerde en door de CRvB in zijn uitspraak van 20 december 2016, ECLI:NL:CRvB:2016:4872, «USZ» 2017/93, m.nt. E. van den Bogaard, overgenomen nieuwe toetsingskader aan de orde is en dan met name r.o. 3.6 van de ABRvS. De CRvB herformuleert die overweging in die zin dat als (1) geen sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden, (2) de bestuursrechter een weigering om terug te komen van het eerdere besluit evident onredelijk acht en (3) het bestuursorgaan ter zake beleid voert, de bestuursrechter in de eerste plaats toetst of het bestuursorgaan een juiste toepassing heeft gegeven aan zijn beleid. Daaraan voegt de CRvB toe dat bij die toetsing betekenis toekomt aan art. 4:84 Awb. Dat betekent dat de SVB van zijn beleid dient af te wijken als dat voor betrokkene gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met dat beleid te dienen doelen.

De CRvB is het vervolgens wel eens met de rechtbank dat er reden is om af te wijken van het beleid dat de terugwerkende kracht wordt beperkt tot maximaal vijf jaar, maar niet dat de terugwerkende kracht volledig behoort te zijn. Dat de betrokkene "niet de moeite heeft genomen" een vergelijking te maken met de in het hem toegezonden tijdschrift vermelde bedragen, brengt de CRvB voor zijn rekening. De fout van de SVB en de 'nalatigheid' van de betrokkene tegen elkaar afwegend komt de CRvB tot het oordeel dat partijen de schade ieder voor de helft dienen te dragen, hetgeen resulteert in een terugwerkende kracht van zeven jaar en een maand.

5. Ik heb grote moeite met de door de CRvB gebruikte formulering dat de betrokkene "niet de moeite heeft genomen" de bedragen te controleren aan de hand van een door de SVB verspreid tijdschrift. Me dunkt dat de betrokkene moeite heeft gedaan om de juiste uitkering te verkrijgen. Eerst met betrekking tot de toepasselijke norm en zodra hem duidelijk werd dat er gekort werd wegens onverzekerde jaren, ook op dat punt. Publicatie van de normbedragen in een algemeen aan AOW-gerechtigden toegezonden tijdschrift staat in geen enkele verhouding tot de administratieve dubbelfout (onverzekerde jaren niet gecorrigeerd plus geen kennisgeving van de toepassing van de daaruit voortvloeiende

korting). De CRvB had met meer recht kunnen oordelen dat de SVB "niet de moeite heeft genomen" de door betrokkene opgegeven correctie van de verzekerde jaren adequaat in zijn administratie te verwerken en evenmin "de moeite heeft genomen" hem van de toepaste korting op de hoogte te stellen.

6. Dan art. 4:84 Awb. Hier ligt de kern van de uitspraak: de SVB had met toepassing van art. 4:84 Awb moeten afwijken van zijn beleid dat hij een door hemzelf gemaakte fout herstelt met een terugwerkende kracht van maximaal vijf jaar. De weigering om de uitkering met meer dan vijf jaar terugwerkende kracht te herstellen is daardoor evident onredelijk.

Maar slaat de CRvB hier niet een stap over? Had de CRvB niet eerst moeten toetsen of het beleid dat de SVB een door hemzelf gemaakte fout niet volledig herstelt, maar met een terugwerkende kracht van maximaal vijf jaar, op zich al niet evident onredelijk is?

Bedacht moet worden dat zowel het bestaan van het recht op als de hoogte van de AOW-uitkering volledig in de wet vastligt en de SVB bij de vaststelling daarvan een volledig gebonden bevoegdheid heeft. Zijn taak is het vaststellen van het bestaan en de omvang van de aanspraak zoals die rechtstreeks voortvloeit uit de wet. De rechtszekerheid brengt dan met zich mee dat pensioengerechtigden erop moeten kunnen vertrouwen dat die vaststelling correct geschiedt. En evenzeer moeten pensioengerechtigden erop kunnen vertrouwen dat als bij die vaststelling onverhoopt fouten worden gemaakt, die fouten worden hersteld; het gaat daarbij immers om het herstel van de rechtmatige toestand. Bovendien vormt toekenning van een lagere uitkering dan waarop de wet aanspraak geeft, een inbreuk op het eigendomsrecht van de pensioengerechtigde (die had immers een 'legitimate expectation' dat zijn recht op AOW-pensioen wordt vastgesteld conform de geldende wettelijke bepalingen) en aangezien die inbreuk niet is gerechtvaardigd leidt dat tot schending van art. 1 EP. Een eventueel eigen financieel belang van de SVB is vanuit zijn taak als uitvoerder van de volksverzekeringen geen rechtens te respecteren belang. Dit betekent dat een beleid waarbij ten nadele van de betrokkene gemaakte fouten niet volledig worden hersteld, in beginsel niet aanvaardbaar is. Een dergelijk beleid leidt immers tot het voortbestaan van een

situatie waarvan is vastgesteld dat die in strijd is met de wet, terwijl bij uitkeringen op grond van de volksverzekeringen (anders dan bij de werknemersverzekeringen) veelal geen belangen van derden in het spel zijn.

7. Welke rechtvaardiging geeft de SVB voor de gehanteerde termijn van vijf jaar? Daarvoor moeten we terug naar het Besluit beleidsregels SVB afwijking ingangsdatum uitkering van 26 april 1996, *Stcrt.* 1996, 146, p. 8. Blijkens de toelichting bij dit besluit is met de maximale termijn van vijf jaar aangesloten bij de systematiek in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de verjaring van rechtsvorderingen tot voldoening van periodieke betalingen (art. 3:308 BW).

Waar deze keuze echter aan voorbij ziet, is dat de verjaring van een civielrechtelijke vordering *naar de toekomst* werkt, terwijl de beperking van de terugwerkende kracht *naar het verleden* werkt. Het uitgangspunt van de civielrechtelijke verjaring is dat deze begint te lopen vanaf het moment dat de schuldeiser zowel weet *dat* hij een vordering heeft als *tegen wie* hij die vordering moet richten. Zie art. 3:309 (onverschuldigde betaling) en 3:310 BW (schadevergoeding en bedongen boete). Ook de verjaring van vorderingen tot periodieke betalingen (art. 3:308 BW) gaat uit van bekendheid van de schuldeiser met zowel het bestaan van zijn vordering als de persoon van zijn schuldenaar. Immers, "rechtsvorderingen tot betaling van (...) alles wat bij het jaar of een kortere termijn moet worden betaald" vinden hun oorsprong in een contractuele relatie tussen schuldeiser en schuldenaar, zodat de schuldeiser precies weet tegen wie hij zijn vordering dient te richten, wat de omvang is van zijn vordering en vanaf welk moment hij die kan opeisen. Als hij vanaf dat laatste moment maar lang genoeg stilzit, dan verliest hij zijn recht om te vorderen. De verjaring van een vordering is dus gerelateerd aan inactiviteit van de *schuldeiser*. Beperking van de terugwerkende kracht waarmee een in het verleden gemaakte fout wordt hersteld, is echter niet gerelateerd aan inactiviteit van de schuldeiser maar aan inactiviteit van de *schuldenaar* en leidt ertoe dat de schuldenaar (het bestuursorgaan) voor deze inactiviteit (het niet tijdig ontdekken en corrigeren van fouten) wordt beloofd.

8. Hoe anders gaat de wetgever om met fouten van uitkeringsgerechtigden. We gaan opnieuw terug naar 1996. Tot 1 augustus 1996 was in art.

24 lid 2 AOW bepaald dat als gevolg van inlichtingenverzuim ten onrechte betaald pensioen kan worden teruggevorderd gedurende vijf jaren na de dag van de betaling. Ook de andere socialezekerheidswetten kenden een dergelijke vervaltermijn van vijf jaar. Hoewel dit doorgaans wel werd aangeduid als verjaring, was dit geen verjaring in eigenlijke zin. Immers, vijf jaar na betaling verjaarde niet de rechtsvordering op de AOW-gerechtigde, maar verviel de bevoegdheid van de SVB om überhaupt tot terugvordering over te gaan. Met de invoering per 1 augustus 1996 van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (*Stb.* 1996, 248), is deze vervaltermijn afgeschaft en vervangen door de civielrechtelijke verjaring. Het gevolg daarvan is dat de SVB (evenals het UWV en de gemeente) vanaf het moment dat duidelijk is dat er ten onrechte uitkering is betaald, vijf jaar de tijd heeft om tot terugvordering over te gaan zonder dat de omvang van de vordering door tijdsverloop wordt beperkt. Die termijn van vijf jaar kan bovendien nog worden verlengd door de verjaring te stuiten, zodat de mogelijkheid om ten onrechte betaalde uitkering terug te vorderen zowel naar het verleden als naar de toekomst onbeperkt is geworden (zie *Kamerstukken II* 1994/95, 23909, 3, p. 29 e.v. en 67).

De wetgever achtte een dergelijke verruiming van de terugvorderingsmogelijkheden gewenst vanuit het uitgangspunt dat in beginsel alle onverschuldigd betaalde uitkering wordt teruggevorderd. Daarbij achtte de wetgever het van primair belang dat een ten onrechte genoten voordeel geheel ongedaan wordt gemaakt (*Kamerstukken II* 1994/95, 23909, 3, p. 25).

Gezien dit door de wetgever geformuleerde uitgangspunt is er geen reden te bedenken waarom een *door een uitkeringsgerechtigde in zijn voordeel* gemaakte fout wel zonder beperking in de tijd dient te worden hersteld, maar een *door een uitkeringsinstantie in het nadeel van de uitkeringsgerechtigde* gemaakte fout niet. Als een ten onrechte *wel* genoten voordeel geheel ongedaan dient te worden gemaakt, dan dient een ten onrechte *niet* genoten voordeel evenzeer geheel ongedaan te worden gemaakt.

Dit betekent dat het beleid van de SVB waarbij de uitkeringsgerechtigde bij het herstel van een door de SVB zelf gemaakte fout ongunstiger wordt behandeld (namelijk geen nabetaling over

de volledige termijn) dan bij het herstel van een door de uitkeringsgerechtigde gemaakte fout (wel terugvordering over de volledige termijn) niet acceptabel is en een op dat beleid gebaseerde weigering van rechtsherstel evident onredelijk. De rechtbank heeft dit scherper gezien dan de CRvB.

9. Bij de beoordeling van de mate waarin de SVB van zijn beleid had moeten afwijken heeft de CRvB impliciet het (civielrechtelijke) leerstuk van de eigen schuld betrokken. De vraag is echter of de CRvB tot een juiste verdeling komt van ieders aandeel in het ontstaan van de schade. Het leerstuk van de eigen schuld is geregeld in art. 6:101 BW, waarvan het eerste lid luidt:

“Wanneer de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend, wordt de vergoedingsplicht verminderd door de schade over de benadeelde en de vergoedingsplichtige te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen, met dien verstande dat een andere verdeling plaatsvindt of de vergoedingsplicht geheel vervalt of in stand blijft, indien de billijkheid dit wegens de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten of andere omstandigheden van het geval eist.” Voor een verdeling waarbij rekening wordt gehouden met de eigen schuld van de benadeelde, is allereerst vereist dat er een *causaal verband* is (“mede een gevolg is”) tussen de schade en een aan de benadeelde toe te rekenen omstandigheid. Het is de vraag of aan die voorwaarde is voldaan. Immers, dat er te weinig uitkering is betaald, is in de eerste plaats het gevolg van een fout in de administratie van de SVB en van het feit dat de SVB de door de betrokkene opgegeven correctie daarvan niet heeft verwerkt. Dan is de vraag of het feit dat de betrokkene de SVB niet zelf op de fout heeft geattendeerd, kan worden aangemerkt als een aan de betrokkene toe te rekenen omstandigheid die aan de schade heeft bijgedragen. De CRvB beantwoordt deze vraag, in navolging van de SVB, bevestigend.

Gelet op de uitspraak van de Hoge Raad van 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:309, is het echter de vraag of de CRvB dit terecht doet. In die uitspraak overweegt de HR namelijk dat de bezitter van een onroerende zaak de eigenaar in de regel niet, bij wijze van eigen schuld (art. 6:101 BW), kan tegenwerpen dat deze heeft nagelaten on-

derzoek te doen naar eventuele inbezittingen van zijn zaak door onbevoegden. De HR meent dat van een grondeigenaar niet kan worden verlangd dat hij zijn percelen periodiek op bezitsinbreuken controleert als daarvoor geen concrete aanleiding bestaat (curs. EvdB). Hoewel dit arrest betrekking heeft op een onroerende zaak, ligt in de door de HR geformuleerde regel het algemene uitgangspunt besloten dat als er geen concrete aanleiding bestaat om nader onderzoek te doen, het achterwege laten daarvan niet als eigen schuld kan worden tegen geworpen. Aangezien in onze casus de SVB geen mededeling had gedaan van de toegepaste korting wegens niet-verzekerde jaren, had de betrokkene geen concrete aanleiding om de juistheid van de toegekende bedragen te controleren en kon de SVB het nalaten daarvan niet bij wijze van eigen schuld tegenwerpen

Als dit nalaten echter wel moet worden aangemerkt als aan de betrokkene toe te rekenen omstandigheid die aan de schade heeft bijgedragen, dan dient vervolgens de schade te worden verdeeld *in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen*. Gelet op de gebruikte bewoordingen (“niet de moeite heeft genomen”) rekent de CRvB de betrokkene zijn onwetendheid zwaar aan. Zo zwaar dat deze in de ogen van de CRvB in gelijke mate aan de schade heeft bijgedragen als de door de SVB gemaakte fouten. Nu is het natuurlijk best aannemelijk dat als de betrokkene eerder zou hebben doorgehad dat de SVB de door hem opgegeven correctie van de verzekerde jaren niet had verwerkt en hij de SVB daar eerder op zou hebben geattendeerd, de SVB deze fout eerder zou hebben gecorrigeerd en de schade niet zo hoog zou zijn opgelopen. Maar heeft zijn onwetendheid daardoor in gelijke mate bijgedragen tot de schade als de fout van de SVB dat heeft gedaan? Of eist de billijkheid, in de termen van art. 6:101 lid 1 BW, *wegens de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten* (geen kennisgeving van de korting) en de *andere omstandigheden van het geval* (de korting werd aan het zicht onttrokken door de discussie over de toepasselijke norm) niet eigenlijk een andere verdeling? Mag van een uitkeringsgerechtigde worden verwacht dat hij telkens de juistheid van de aan hem toegekende bedragen verifieert? Dat is wel wat de uitspraak suggereert. Het gevolg daarvan is dat

de eindverantwoordelijkheid voor de juistheid van een besluit niet meer bij het bestuursorgaan wordt gelaten, maar bij de burger wordt gelegd; en, in het verlengde daarvan, door het bestuursorgaan gemaakte fouten voor rekening van de burger worden gebracht. Gegeven het steeds ingewikkelder worden van de socialezekerheids-wetgeving lijkt mij dat niet reëel.

E. van den Bogaard,
Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

188

Centrale Raad van Beroep
8 maart 2017, nr. 14/2958 WW,
ECLI:NL:CRVB:2017:1103
(Van Dun, Lange, Van der Kris)

Schadevergoeding. Herbeoordelingsoperatie zzp.

[Awb art. 1:3; BW art. 6:106 lid 1]

Essentie: Verzoek om schadevergoeding wegens gederfde WW-uitkering en gemiste aanspraken op premievrij voortzetting van ouderdomspensioen toegewezen.

Samenvatting: In het kader van het zogeheten project herbeoordeling ZZP-dossiers zijn de besluiten tot herziening, terugvordering en het opleggen van een boete herroepen. Appellant heeft het UWV verzocht een schadebesluit te nemen, omdat hij als gevolg van deze onrechtmatige besluiten, bezien in samenhang met de overige acties waarmee het UWV indertijd zijn besluiten kracht bijzette, schade heeft geleden. Het UWV heeft de onrechtmatigheid van de besluiten erkend. Daarmee staat ook vast dat deze onrechtmatigheid aan het UWV moet worden toegerekend. Aannemelijk is dat, als het UWV zijn besluiten van 9 december 2005 en 5 januari 2006 niet had genomen, appellant zijn aanspraken op zijn WW-uitkering niet had prijsgegeven en de door hem gestelde schade, bestaande uit gederfde WW-uitkering en gemiste aanspraken op premievrije voortzetting van ouderdomspensioen, niet zou zijn ontstaan. Niet weersproken is immers dat zonder deze onrechtmatige besluiten

het UWV geen aangifte zou hebben gedaan bij de officier van justitie, dat er dan geen strafrechtelijke vervolging van appellant zou hebben gedreigd, noch een dreiging van een boeteoplegging zou zijn geweest en dat er dan geen conservatoir beslag zou zijn gelegd op de woning van appellant. Evenmin is weersproken dat appellant (enkel) wegens deze omstandigheden en de gevolgen daarvan voor zijn gezondheid zijn aanspraken op een WW-uitkering heeft prijsgegeven en dat hij zonder de onrechtmatige besluiten in het genot van zijn WW-uitkering was gebleven. Daarmee is het causaal verband tussen de gestelde schade en de onrechtmatige besluiten, in de zin van een 'condicio sine qua non'-verband, gegeven (zie HR 6 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:18). Vervolgens is aan de orde of de gestelde schade het UWV als gevolg van de onrechtmatige besluiten kan worden toegerekend.

Als gevolg van de gebrekkige informatievoorziening van het UWV liep appellant bij voortzetting van zijn WW-uitkering een reëel risico dat hij bij een volgende schending van zijn inlichtingenplicht niet alleen opnieuw zou worden geconfronteerd met een herziening en terugvordering van zijn WW-uitkering, maar ook dat het UWV opnieuw aangifte zou doen bij het openbaar ministerie en hij weer of alsnog strafrechtelijk zou worden vervolgd dan wel dat het UWV hem een bestuurlijke boete zou opleggen, die bij recidive veel hoger zou uitvallen. Daarnaast hield het UWV op dat moment nog vast aan zijn onrechtmatige besluiten tot herziening en terugvordering van WW-uitkering en werd appellant als gevolg van deze onrechtmatige besluiten geconfronteerd met een conservatoir beslag op zijn woning. Tegen deze achtergrond, en de ernstige sociale en psychische spanningen die een ander met zich meebrachten, kan appellant in redelijkheid niet worden tegengeworpen dat hij op 15 mei 2006 zijn aanspraken op een WW-uitkering heeft prijsgegeven. De conclusie is dan ook dat de door appellant gestelde inkomens- en pensioenschade als een gevolg van de onrechtmatige besluiten geheel aan het UWV kan worden toegerekend. Er is gelet op de omstandigheden geen aanleiding de schadevergoedingsplicht van het UWV op grond van schending van de schadebeperkingsplicht door appellant te verminderen.