

licht van de Standaard op dit punt en in verband met de omstandigheid dat appellante op de datum in geding al vele jaren slechts twintig uur per week werkt, indicerende motivering om in verband met dit indicatiegebied geen medische urenbeperking aan te nemen.

4.4.6. Verder is in de Standaard (p. 19) onder de indicatie 'Stoornis in de energiehuishouding' opgenomen: "De verzekeringsarts bepaalt de duur en de frequentie van de noodzakelijke extra recuperatieperiodes. De noodzaak voor deze extra recuperatieperiodes moet logisch volgen uit consistente en samenhangende onderzoeksbevindingen en de aard en ernst van het onderliggende medische beeld." Ter uitwerking daarvan is onder "Te groot energiegebruik" (p. 21) onder meer opgemerkt dat pijnsyndromen kunnen leiden tot uitputting en dus een relatief tekort aan energie.

4.4.7. In het licht van wat appellante over haar pijnklachten heeft aangevoerd en hoe zij dat onderbouwd heeft met informatie uit de behandelend sector, is de vermelding in de adviezen dat appellante niet lijdt aan een medische aandoening waarvan plausibel zou zijn dat dit gepaard gaat met een significante energetische beperking, te kort door de bocht, wederom in het licht van de langdurig bestaande situatie op de datum in geding. Bij dit oordeel wordt betrokken dat uit de adviezen niet kan worden afgeleid welke medische informatie de verzekeringsartsen bij hun adviezen hebben betrokken.

4.5. Uit 4.4.3 tot en met 4.4.7 volgt dat een gebrek kleeft aan het bestreden besluit wat betreft de motivering door middel van de adviezen van het Uwv. Gelet op de voorliggende vraag of appellante medisch urenbeperkt is in de zin van artikel 6b, eerste lid, van de PW lijkt een nieuw advies van de medisch adviseur van het college aangewezen waarbij wordt betrokken wat appellante in beroep en hoger beroep heeft aangevoerd en wat onder 4.4.4 tot en met 4.4.7 is overwogen. Daarom bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:51d van de Awb het college op te dragen het onder 4.4.3 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen met inachtneming van wat onder 4.4.4 tot en met 4.4.7 is overwogen.

4.6. Een beslissing over het verzoek tot veroordeling tot schadevergoeding wordt aangehouden tot de einduitspraak, waarbij wordt opgemerkt dat de redelijke termijn op de datum van deze uitspraak nog niet is overschreden.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep draagt het college op om binnen zes weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 30 juni 2015 te herstellen met inachtneming van wat de Raad heeft overwogen.

## 6

Centrale Raad van Beroep  
6 november 2018, nr. 17/2594 PW,  
ECLI:NL:CRVB:2018:3577  
(Kooijman)  
Noot E. van den Bogaard

### Aanvraag. Opgeschorte bijstand. Ongedaan maken beslissing.

[Pw art. 43 lid 1, 54 lid 1]

*Essentie en samenvatting: Indien de bijstand ten tijde van een aanvraag om bijstand niet is ingetrokken of beëindigd maar wel is opgeschort, dan is deze aanvraag niet nodig. Indien het college toch op deze aanvraag heeft beslist, dan dient die beslissing ongedaan te worden gemaakt.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 februari 2017, 16/8642 (aangevallen uitspraak), tussen:

[appellant] te [woonplaats] (appellant)  
het college van burgemeester en wethouders van Leiden (college)

### Procesverloop

Namens appellant heeft mr. L. Kuijper, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft gevoegd met de zaak 18/725 PW plaatsgehad op 16 oktober 2018. Appellant is verschenen bij gemachtigde mr. Kuijper. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. L.J.A. Edelaar. Na de behandeling ter zitting zijn de zaken gesplitst.

### Overwegingen

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

1.1. Appellant ontving bijstand ingevolge de Participatiewet (PW). Op 23 augustus 2015 heeft appellant het college schriftelijk meegedeeld dat hij in juli 2015 een aantal dagen heeft gewerkt, dat een specificatie volgt, dat zijn verdiensten in augustus 2015 boven het uitkeringsniveau liggen en dat de uitkering met ingang van 1 augustus 2015 gestopt kan worden. Bij besluit van 27 augustus 2015 (opschortingsbesluit) heeft het college het recht op bijstand met ingang van 1 augustus 2015 opgeschort. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat appellant het wijzigingsformulier over de maand juli 2015 niet had ingeleverd of niet volledig had ingevuld en dat daarnaast ook loonspecificaties of andere bewijsstukken van zijn inkomsten ontbraken. Daarbij is appellant in de gelegenheid gesteld de ontbrekende gegevens alsnog uiterlijk 3 september 2015 in te leveren. Tegen het opschortingsbesluit heeft appellant geen rechtsmiddelen aangewend. Appellant heeft op 1 september 2015 een nieuwe aanvraag om bijstand ingediend. Bij brief van 8 september 2015 heeft het college appellant er op gewezen dat hij niet alle bij het opschortingsbesluit gevraagde gegevens had overgelegd. Appellant is in de gelegenheid gesteld dit verzuim te herstellen op 17 september 2015 door op gesprek te verschijnen en daarbij de ontbrekende gegevens over te leggen. Appellant heeft schriftelijk meegedeeld dat hij van die gelegenheid geen gebruik wenste te maken.

1.2. Bij besluit van 22 september 2015 heeft het college de bijstand over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015 herzien (lees: ingetrokken) en de kosten van bijstand over die periode tot een bedrag van € 590,- van hem teruggevorderd.

1.3. Bij besluit van 23 september 2015 heeft het college de bijstand met ingang van 1 augustus 2015 beëindigd (lees: ingetrokken) en de aanvraag van 1 september 2015 buiten behandeling gesteld.

1.4. Bij besluit van 20 september 2016 (bestreden besluit) heeft het college de bezwaren tegen de besluiten van 22 september 2015 en 23 september 2015 ongegrond verklaard. Het college heeft aan de intrekking van de bijstand over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015 ten grondslag gelegd dat appellant de inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen mededeling te doen van zijn inkomsten uit arbeid, met als gevolg dat het recht op bijstand over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015 niet kan worden

vastgesteld. Het college heeft aan de intrekking van de bijstand met ingang van 1 augustus 2015 ten grondslag gelegd dat appellant heeft verzuimd om binnen de hersteltermijn de bij het opschortingsbesluit gevraagde gegevens over te leggen nu hij niet heeft voldaan aan de uitnodiging voor een gesprek op 17 september 2015, met medeneming van die gegevens. Het college heeft aan de buiten behandelingstelling van de aanvraag van 1 september 2015 ten grondslag gelegd dat ten tijde van die aanvraag aan appellant bijstand was toegekend en de bijstand niet was ingetrokken of beëindigd en dat de aanvraag daarom geen doel diende.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het bestreden besluit zo gelezen dat het college de aanvraag van 1 september 2015 op de genoemde grond heeft afgewezen. Voorts heeft de rechtbank de standpunten van het college onderschreven en het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. In hoger beroep heeft appellant zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Appellant heeft in hoger beroep nagenoeg dezelfde gronden aangevoerd als in eerste aanleg.

#### *De intrekking over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015*

4.1. Het besluit tot intrekking van bijstand is een voor de betrokkene belastend besluit, waarbij het aan het bijstandverlenend orgaan is om de nodige kennis over de relevante feiten te vergaren. Dat betekent dat de last om aannemelijk te maken dat aan de voorwaarden voor intrekking is voldaan in beginsel op het bijstandverlenend orgaan rust. Het college mocht afgaan op de gegevens van Suwinet. Daaruit blijkt dat appellant in de periode van 13 juli 2015 tot en met 9 augustus 2015 loon heeft ontvangen tot een bedrag van € 1.916,76 bruto bij [naam B.V.]. Appellant heeft niet meer loongegevens overgelegd dan de loonspecificatie die betrekking heeft op week 31 van 2015 (27 juli tot en met 2 augustus). Daaruit blijkt dat appellant in die week een netto loon van € 329,39 heeft ontvangen, maar daarop zijn ook gegevens door-gestreept, zoals de naam van de werkgever. Appellant heeft daarmee niet aannemelijk gemaakt dat de gegevens van Suwinet niet juist zijn. Nu appellant van zijn inkomsten vanaf 13 juli 2015 geen opgave heeft gedaan, heeft appellant de op hem rustende inlichtingenverplichting geschonden. Omdat uit de gegevens van Suwinet niet blijkt welk deel van het ontvangen loon betrekking heeft

op de maand juli 2015 en welk deel op de maand augustus 2015, heeft het college het recht op bijstand over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015 niet kunnen vaststellen. Nu aan de voorwaarden voor intrekking van de bijstand is voldaan was het college gehouden de bijstand over de periode van 13 juli 2015 tot en met 31 juli 2015 in te trekken.

#### *De intrekking met ingang van 1 augustus 2015*

4.2. Appellant heeft tegen het opschortingsbesluit geen rechtsmiddel aangewend, zodat uitsluitend ter beoordeling voorligt de vraag of de intrekking van de bijstand ingaande 1 augustus 2015 op grond van artikel 54, vierde lid, van de PW, in rechte stand kan houden. Daarbij staat ter beoordeling of de betrokkene verzuimd heeft binnen de daartoe gestelde termijn de bij het opschortingsbesluit gevraagde gegevens of gevorderde bewijsstukken te verstrekken. Indien dat het geval is, dient vervolgens te worden nagegaan of de betrokkene hiervan een verwijt kan worden gemaakt. Die verwijtbaarheid kan ontbreken indien het gaat om gegevens of gevorderde bewijsstukken die niet van belang zijn voor de verlening van bijstand of om gegevens waarover de betrokkene niet binnen de gestelde hersteltermijn redelijkerwijs heeft kunnen beschikken. Het college heeft de bijstand ingetrokken op de grond dat appellant op 17 september 2015 niet op gesprek is verschenen en de bij het opschortingsbesluit gevraagde loongegevens niet heeft overgelegd.

4.3. Appellant heeft in hoger beroep aangevoerd dat hij alle gegevens heeft overgelegd waarover hij beschikte en dat hij aan de inlichtingenverplichting heeft voldaan. Appellant heeft echter verzuimd de volledige loongegevens over te leggen. Die gegevens zijn van belang voor de verlening van bijstand. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij niet redelijkerwijs daarover heeft kunnen beschikken. Het verzuim kan hem dan ook verweten worden, zodat college bevoegd was de bijstand per 1 augustus 2015 in te trekken.

#### *De beslissing op de aanvraag van 1 september 2015*

4.4. Vaststaat dat het college geruime tijd voor 1 september 2015 aan appellant bijstand heeft toegerekend en dat de bijstand op die datum niet was ingetrokken of beëindigd. Dat brengt mee dat de aanvraag van 1 september 2015 niet nodig was. Het college heeft niettemin op die aanvraag beslist. Deze beslissing dient daarom ongedaan te worden

gemaakt. Daaraan staat niet in de weg dat ten tijde van de aanvraag van 1 september 2015 het recht op bijstand was opgeschort. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Het hoger beroep slaagt in zoverre.

#### **Conclusie**

4.5. Wat hiervoor onder 4.4 is overwogen betekent dat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad - met gegronde verklaring van het beroep - het bestreden besluit vernietigen voor zover dit betrekking heeft op de beslissing op de aanvraag van 1 september 2015. De Raad ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak te voorzien en het besluit van 23 september 2015 te herroepen voor zover dit betrekking heeft op de beslissing op de aanvraag van 1 september 2015.

5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de kosten van appellant. Deze kosten worden begroot op € 501,- in bezwaar, € 1.002,- in beroep en € 1.002,- in hoger beroep, in totaal € 2.505,- voor verleende rechtsbijstand.

#### **Beslissing**

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 20 september 2016 voor zover dit betrekking heeft op de beslissing op de aanvraag van 1 september 2015;
- herroept het besluit van 23 september 2015, voor zover dat ziet op de beslissing op de aanvraag van 1 september 2015;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 20 september 2016;
- veroordeelt het college in de kosten van appellant tot een bedrag van € 2.505,-;
- bepaalt dat aan appellant het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 170,- vergoed.

#### **NOOT**

1. Hoewel de uiteindelijke uitkomst (appellants aanvraag leidt niet tot toekenning van een uitkering) mij wel juist lijkt, overtuigt deze uitspraak toch niet. Dat komt doordat de CRvB niet duidelijke

lijk maakt wat de juridische grondslag is van zijn oordeel dat het op de aanvraag genomen besluit ongedaan moet worden gemaakt. Bovendien is dat oordeel naar mijn mening onjuist.

2. Wat is de casus? Op 23 augustus 2015 informeert appellant het college dat hij in de maand juli 2015 een paar dagen heeft gewerkt, dat zijn inkomsten in de maand augustus 2015 boven bijstandsniveau liggen en dat zijn uitkering met ingang van 1 augustus 2015 kan worden gestopt. Een week later, op 1 september 2015, vraagt hij opnieuw bijstand aan. Naar ik aanneem, doet hij dat in de veronderstelling dat naar aanleiding van zijn melding van 23 augustus 2015 de bijstand met ingang van 1 augustus zal worden ingetrokken, zodat voor het opnieuw kunnen ontvangen van bijstand een nieuwe aanvraag nodig is.

Appellant weigert echter categorisch om informatie te verstrekken over de hoogte van zijn inkomsten. Zo ziet het college zich geconfronteerd met een uitkeringsgerechtigde die met een tussenpoos van een week eerst zijn uitkering wil laten intrekken en vervolgens opnieuw aanvraagt. Kennelijk denkt appellant op die manier te ontkomen aan zijn inlichtingenplicht met betrekking tot zijn inkomsten over die tussenliggende maand. Dat het college daarin niet meegaat, zal wel niemand verbazen.

Het college neemt twee besluiten. Bij besluit van 22 september 2015 trekt het college het recht op bijstand over de periode van 13 tot en met 31 juli 2015 in en vordert het de over die periode betaalde bijstand van appellant terug. Bij besluit van 23 september 2015 trekt het college het recht op bijstand met ingang van 1 augustus 2015 in, omdat als gevolg van appellants schending van zijn inlichtingenplicht het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld, en stelt het de aanvraag van 1 september 2015 buiten behandeling, omdat ten tijde van die aanvraag sprake was van een lopende uitkering en de aanvraag daarom geen doel diende.

Bij de CRvB komt de zaak tezamen met de afwijzing (bij besluit van 29 december 2016) van appellants latere aanvraag van 15 september 2016, waarover de CRvB op dezelfde datum uitspraak heeft gedaan (zie ECLI:NL:CRVB:2018:3578). Ook in die zaak weigerde appellant categorisch om inzicht te verschaffen in zijn financiën. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat de CRvB

hier korte metten mee heeft willen maken. Maar dat neemt niet weg dat wijze waarop de CRvB dat doet, naar mijn overtuiging niet correct is.

3. Op de intrekking en terugvordering over de periode van 13 tot en met 31 juli 2015 valt niets af te dingen, aangezien appellant nadrukkelijk heeft geweigerd om inzicht te geven in zijn inkomsten. En dat geldt ook voor de intrekking per 1 augustus 2015.

De aanvraag van 1 september 2015 leidt echter tot drie verschillende benaderingen: het college stelt de aanvraag *buiten behandeling*, de rechtbank interpreteert dat als een *afwijzing* van de aanvraag en volgens de CRvB had het college überhaupt *geen besluit* mogen nemen. Hoe kan dat?

4. In r.o. 4.4. overweegt de CRvB dat "(v)aststaat dat het college geruime tijd voor 1 september 2015 aan appellant bijstand heeft toegekend en dat de bijstand op die datum niet was ingetrokken of beëindigd. Dat brengt mee dat de aanvraag van 1 september 2015 *niet nodig* was. Het college heeft niettemin op die aanvraag beslist. Deze beslissing dient daarom *ongedaan* te worden gemaakt (cursivering EvdB)." Dat de beslissing ongedaan moet worden gemaakt, impliceert dat de CRvB vindt dat het college op deze aanvraag niet *mocht* beslissen. Waarom niet? Omdat die aanvraag niet nodig was.

Daarom herroept de CRvB het op de aanvraag genomen besluit. Maar het gevolg daarvan is dat die aanvraag weer open staat. Dat de aanvraag (in de ogen van het college en van de CRvB) geen doel diende c.q. niet nodig was, laat onverlet dat hij wel is gedaan – en dus dat er op moet worden beslist; althans, als het een aanvraag is in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb.

Hier schuilt het eigenlijke argument van de CRvB: met de frase dat de aanvraag "niet nodig" was, bedoelt de CRvB dat de aanvraag niet kan worden aangemerkt als een *aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb*. Dat lijkt mij echter niet zonder meer juist. Het antwoord op de vraag of de aanvraag van 1 september 2015 kan worden aangemerkt als aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb, wordt namelijk beïnvloed door de andere besluiten van het college en verschieft daardoor van kleur.

5. Art. 1:3 lid 3 Awb verstaat onder een *aanvraag*: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. Art. 1:3 lid 1 Awb verstaat onder een *besluit*: een schriftelijke beslissing

van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met *rechtshandeling* wordt bedoeld dat de beslissing rechtsgevolgen teweegbrengt, dat wil zeggen dat daardoor een verandering optreedt in de wereld van het recht of een rechtsverhouding wordt vastgelegd, gewijzigd of opgeheven.

De vraag die moet worden beantwoord, is daarom of appellants aanvraag van 1 september 2015 kan leiden tot een *verandering in de rechtsverhouding tussen hem en het college*. Het antwoord op die vraag is afhankelijk van de rechtsgevolgen van de andere door het college genomen besluiten.

6. Op 1 september 2015 was er een lopend recht op bijstand en kon een nieuwe aanvraag van bijstand niet leiden tot een verandering in de rechtsverhouding tussen appellant en het college. Zoals de CRvB terecht overweegt, doet het feit dat dit was opgeschort, er niet aan af dat dit lopende recht er op dat moment wel was. Maar op 23 september 2015 verandert dit.

Het besluit van 23 september 2015 bestaat uit twee zelfstandige besluitonderdelen: (1) het besluit tot intrekking van het recht op bijstand per 1 augustus 2015 en (2) het besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag van 1 september 2015. Het onderscheid tussen deze besluitonderdelen is essentieel, omdat de rechtsgevolgen van besluitonderdeel 1 van invloed zijn op de kwalificatie van de aanvraag van 1 september 2015 en daarmee op besluitonderdeel 2. Het rechtsgevolg van besluitonderdeel 1 is immers dat *met terugwerkende kracht* vanaf 1 augustus 2015 geen recht op bijstand bestaat, dus ook niet op 1 september 2015. Als gevolg van de intrekking van het recht per 1 augustus 2015 kan de aanvraag van 1 september 2015 wel degelijk leiden tot een verandering in de rechtsverhouding tussen appellant en het college, namelijk de toekenning van een nieuw recht op uitkering met ingang van 1 september 2015. Op de datum waarop besluitonderdeel 2 wordt genomen, moet – als gevolg van besluitonderdeel 1 – de aanvraag van 1 september 2015 dan ook worden gekwalificeerd als aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb. Maar zowel het college als de CRvB gaan bij de beoordeling van besluitonderdeel 2 voorbij aan de rechtsgevolgen van besluitonderdeel 1.

7. Waar het uiteindelijk om gaat is of appellant – beoordeeld naar de situatie zoals die *op de besluitdatum rechtens geldt* – in de periode van 1 september 2015 (datum aanvraag) tot en met 23 september 2015 (datum besluit) in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien (art. 7 lid 1 onder b Pw).

Op 23 september 2015 was de rechtens bestaande situatie dat appellant vanaf 13 juli 2015 geen recht op bijstand meer had (van 13 tot en met 31 juli 2015 als rechtsgevolg van het besluit van 22 september 2015 en vanaf 1 augustus 2015 als rechtsgevolg van besluitonderdeel 1 van het besluit van 23 september 2015). Dat betekent dat het college de aanvraag van 1 september 2015 niet met verwijzing naar een lopend recht op bijstand buiten behandeling kon stellen of (in de lezing van de rechtbank) kon afwijzen. Dat lopende recht had het college immers (in besluitonderdeel 1) met terugwerkende kracht ingetrokken.

Het college had de aanvraag dan ook inhoudelijk moeten beoordelen. Of dat voor appellant tot een gunstiger uitkomst zou hebben geleid, valt overigens, gelet op zijn categorische weigering inzicht te verschaffen in zijn inkomsten, nog te bezien.

E. van den Bogaard,

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