

ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3023

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	19-04-2011
Datum publicatie	02-05-2011
Zaaknummer	08/7047 WWB + 09/904 WWB
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	De rechtbank heeft noch in de overwegingen noch in het dictum van de aangevallen uitspraak appelland de opdracht gegeven een nieuw besluit te nemen na de gedeeltelijke vernietiging van het besluit van 25 september 2007. De Raad deelt de uitleg van partijen dat de rechtbank met haar uitspraak het geschil finaal heeft beslecht en dat zij, door de herroeping van de intrekking van bijstand per 1 mei 2007 in stand te laten en de intrekking per latere datum te vernietigen, het recht op bijstand van betrokkene per 1 mei 2007 hersteld heeft. Daarom kan het besluit van 4 december 2008, waarbij appelland de bijstand van betrokkene per 14 mei 2007 op andere gronden heeft ingetrokken niet worden aangemerkt als een besluit dat ter uitvoering van de aangevallen uitspraak is genomen. Door de vernietiging van de aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten, en door de ongegrondverklaring van het beroep tegen het besluit van 25 september 2007 voor zover daarbij de bijstand van betrokkene per 14 mei 2007 is ingetrokken, is evenwel de grondslag aan het besluit van 4 december 2008 komen te ontvallen. Daarom zal de Raad dit besluit vernietigen.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 3:2
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl RSV 2011/194 JWWB 2011/132 NJB 2011, 1200 AB 2011/258 met annotatie van R. Ortlep ABkort 2011/200 JB 2011/156 USZ 2011/182

Uitspraak

08/7047 WWB
09/904 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

U I T S P R A A K

op het hoger beroep van:

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen (hierna: appelland),

tegen de uitspraak van de rechtbank Groningen van 15 oktober 2008, 07/1015 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

[Betrokkene], wonende te [woonplaats] (hierna: betrokkene)

en

appellant

Datum uitspraak: 19 april 2011

I. PROCESVERLOOP

Appellant heeft hoger beroep ingesteld en voorts een naar aanleiding van de aangevallen uitspraak genomen besluit van 4 december 2008 aan de Raad gezonden.

Voor betrokkene heeft mr. R. van Asperen, advocaat te Groningen, zich gesteld en een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 maart 2011. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door

mr. G.A. Jalving en H.J. Roerig, beiden werkzaam bij de gemeente Groningen. Voor betrokkene is verschenen

mr. Van Asperen.

II. OVERWEGINGEN

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

1.1. Betrokkene ontving sinds 22 november 2006 bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) naar de norm voor een alleenstaande met een toeslag van 12 procent van het minimumloon op de grond dat hij als dak-/thuisloze geen woonlasten, maar wel overnachtingskosten heeft.

1.2. Betrokkene heeft meegedeeld dat hij verbleef in een caravan op de camping [naam camping] (hierna: de camping) in de gemeente [naam gemeente] en dat hij zich niet bij die gemeente kon laten inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie. Medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Werk van de gemeente Groningen (hierna: de afdeling) hebben op vrijdag 11 mei 2007 ter verificatie van deze mededeling een bezoek gebracht aan de camping. De beheerder deelde bij die gelegenheid mee dat betrokkene een dag of tien geleden met onbekende bestemming met zijn caravan was vertrokken. Op grond van dit gegeven heeft de afdeling de uitbetaling van de bijstand aan appellant per 1 mei 2007 geblokkeerd. Verder heeft de afdeling betrokkene verzocht contact op te nemen met J. Huisman (hierna: Huisman), een van de medewerkers van de afdeling.

1.3. Op maandag 14 mei 2007 is appellant op het kantoor van de afdeling verschenen om zijn post op te halen. Omdat Huisman in bespreking was, is betrokkene gevraagd om 20 minuten te wachten. Betrokkene is daarop vertrokken. Huisman heeft betrokkene vervolgens gebeld op diens mobiele telefoon. Huisman heeft daarover het volgende opgenomen in zijn rapportage van 15 mei 2007:

“In dit telefoongesprek deelde betrokkene mee dat hij ongeveer een week geleden vertrokken was van [naam camping] en dat hij vanaf dat moment op het [naam strand] in [plaatsnaam] stond (eveneens gemeente [naam gemeente]). Hierop heb ik hem meegedeeld dat zijn uitkering, vanwege het niet verblijven op camping [naam camping], per 1 mei geblokkeerd stond. Betrokkene werd hierop boos en deelde mee dat hij geen gebruik meer wenste te maken van een uitkering van de gemeente Groningen. Ik

heb hem verzocht mij in staat te stellen zijn situatie op het [naam strand] te bekijken, hetgeen door [betrokkene] werd geweigerd en wederom gaf hij aan geen gebruik meer te willen maken van een WWB uitkering via de gemeente Groningen. Hierop heb ik hem verzocht dit schriftelijk te melden.”

1.4. Op 14 mei 2007 heeft betrokkene bij de receptie/infobalie van de gemeente Groningen een formulier ingevuld, ondertekend en afgegeven, waarop hij verklaart dat hij zijn uitkering wil laten stoppen ingaande 14 mei 2007, waaraan hij heeft toegevoegd “vanaf 1-5-07 geblokkeerd”.

1.5. Bij besluit van 29 mei 2007 heeft appellant het recht op bijstand van betrokkene met ingang van 1 mei 2007 ingetrokken op de grond dat betrokkene niet voldaan heeft aan zijn inlichtingenverplichting door niet mee te werken aan een onderzoek naar zijn verblijfssituatie, waardoor zijn recht op bijstand niet kan worden vastgesteld.

1.6. Bij besluit van 25 september 2007 heeft appellant het bezwaar tegen het besluit van 29 mei 2007 gedeeltelijk gegrond verklaard, het recht op bijstand ingetrokken met ingang van 14 mei 2007 en betrokkene een vergoeding van de kosten van de bezwaarschriftprocedure toegekend. Dit besluit berust op de overweging dat de bijstand is ingetrokken overeenkomstig het verzoek van betrokkene.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het besluit van 25 september 2007, voor zover het betrekking heeft op het niet handhaven van de intrekking over de periode vanaf 1 mei 2007 tot 14 mei 2007, niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang. De rechtbank heeft het beroep, voor zover gericht tegen de intrekking van bijstand met ingang van 14 mei 2007, met een bepaling omtrent griffierecht en proceskosten gegrond verklaard en het besluit van 25 september 2007 in zoverre vernietigd. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat appellant betrokkene slechts aan een verzoek tot intrekking van de bijstand kan houden indien het duidelijk is dat betrokkene dit verzoek heeft gemeend en weloverwogen heeft gedaan. De rechtbank heeft daartoe verwezen naar artikel 3:44, eerste en vierde lid, en artikel 3:59 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en overwogen dat het besluit tot intrekking van bijstand in bezwaar een rechtshandeling is. De aard van deze rechtshandeling verzet zich er niet tegen dat de regel, dat een rechtshandeling vernietigbaar is wegens misbruik van omstandigheden, daarop wordt toegepast. De rechtbank is vervolgens - kort gezegd - tot het oordeel gekomen dat er sprake is van misbruik van omstandigheden doordat appellant heeft vastgehouden aan het verzoek van betrokkene tot intrekking van bijstand, terwijl appellant wist dat het verzoek slechts was ingegeven door boosheid, dat betrokkene niet plotseling over onvoorziene inkomsten beschikte en dat betrokkene geheel afhankelijk was van zijn bijstandsuitkering.

3. Appellant heeft zich in hoger beroep tegen deze uitspraak gekeerd behoudens voor zover het beroep van betrokkene tegen het besluit van 25 september 2007 niet-ontvankelijk is verklaard. Appellant heeft aangevoerd dat hij betrokkene niet bewogen heeft tot het verzoek tot intrekking; betrokkene is hier spontaan toe overgegaan. Verder wist appellant niet dat betrokkene geen andere inkomsten had; appellant was juist bezig met het onderzoek naar het recht op bijstand naar aanleiding van de niet gemelde verplaatsing van de verblijfplaats van betrokkene. Ten slotte heeft appellant aangevoerd dat hij voldoende zorgvuldig is omgegaan met de mededeling van betrokkene. Volgens zijn beleid is een schriftelijk verzoek, op een daarvoor bestemd formulier, van de betrokkene vereist. Daaraan is in dit geval voldaan. Een verder onderzoek of afkoelingsperiode was niet vereist.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Artikel 3:44 van het BW, in de titel 2 met het opschrift Rechtshandelingen, luidt voor zover hier van belang:

“1. Een rechtshandeling is vernietigbaar, wanneer zij door bedreiging, door bedrog of door misbruik van omstandigheden is tot stand gekomen.

4. Misbruik van omstandigheden is aanwezig, wanneer iemand die weet of moet begrijpen dat een ander door bijzondere omstandigheden, zoals noodtoestand, afhankelijkheid, lichtzinnigheid, abnormale

geestestoestand of onervarenheid, bewogen wordt tot het verrichten van een rechtshandeling, het tot stand komen van die rechtshandeling bevordert, ofschoon hetgeen hij weet of moet begrijpen hem daarvan zou behoren te weerhouden.”

Artikel 3:59 van het BW, in dezelfde titel, luidt:

“Buiten het vermogensrecht vinden de bepalingen van deze titel overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de rechtshandeling of van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.”

4.2. De strekking van artikel 3:44, vierde lid, van het BW is dat degene die een rechtshandeling verricht, door vernietiging daarvan kan worden beschermd tegen de gevolgen van die rechtshandeling, indien hij tot het verrichten daarvan is bewogen door de daar aangeduide omstandigheden en de ander, meestal zijn wederpartij, daarvan misbruik maakt door dat wetende, de totstandkoming van de rechtshandeling te bevorderen. De rechtbank heeft het besluit tot intrekking van bijstand per 14 mei 2007 beschouwd als de rechtshandeling die door misbruik van omstandigheden tot stand is gekomen. Appellant, die deze rechtshandeling verrichtte, is echter niet daartoe bewogen door de kwetsbare omstandigheden waarin hijzelf als bestuursorgaan verkeerde en tegen de gevolgen waarvan hij bescherming verdient. Ook valt niet in te zien hoe betrokkene, die het besluit verzocht en zo gezien kan worden als degene die de rechtshandeling bevorderde, in dit geval misbruik van die omstandigheden heeft gemaakt. In zoverre mist dit artikellid overeenkomstige toepassing en kan het besluit van 25 september 2007 niet met toepassing van dit artikellid worden vernietigd.

4.3. Anders dan een besluit kan een verzoek om bijstand in te trekken niet als een rechtshandeling worden beschouwd. Betrokkene kon immers door zijn verzoek het beoogde rechtsgevolg, het einde van het recht op bijstand, niet tot stand brengen. Daartoe was immers een besluit van appellant noodzakelijk. Artikel 3:44, eerste en vierde lid, van het BW is dan ook niet overeenkomstig van toepassing op het verzoek tot intrekking van bijstand. Dat verzoek komt dan ook niet op grond van die bepaling voor vernietiging in aanmerking.

4.4. Voor zover de rechtbank bedoeld heeft dat aan artikel 3:44, vierde lid, van het BW een rechtsbeginsel ten grondslag ligt, inhoudende dat degene die, bewogen door zijn kwetsbare omstandigheden, een handeling verricht door het recht beschermd moet worden tegen degene die misbruik maakt van die kwetsbaarheid, en dat dit rechtsbeginsel ook toepasbaar is in het bestuursrecht, heeft zij artikel 3:59 van het BW te ruim uitgelegd. Deze zogenoemde schakelbepaling ziet immers op bepalingen, niet op rechtsbeginselen.

4.5. Dit voert tot de conclusie dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het besluit van 25 september 2007, voor zover daarbij de bijstand met ingang van 14 mei is ingetrokken, voor vernietiging in aanmerking komt wegens misbruik van omstandigheden. De aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten, komt daarom voor vernietiging in aanmerking. De Raad zal vervolgens het beroep tegen het besluit van 25 september 2007 beoordelen.

4.6. Betrokkene heeft ter zitting van de rechtbank aangevoerd dat appellant zorgvuldig de intenties van betrokkene had moeten onderzoeken, met name als dat verzoek gedaan is terwijl de betrokkene uit boosheid handelt. Daarbij is de vergelijking getrokken met een ontslagname op louter emotionele gronden, in welk geval de werkgever moet onderzoeken of de werknemer daadwerkelijk bedoeld heeft ontslag te nemen. In hoger beroep heeft betrokkene dit verbonden met de in artikel 3:44, vierde lid, van het BW neergelegde bescherming tegen een wilsgebrek, namelijk misbruik van een bestuursorgaan van de heftige gemoedstoestand of lichtzinnigheid van degene die zo een verzoek doet.

4.7. De Raad stelt voorop, overeenkomstig zijn vaste rechtspraak, dat een besluit tot intrekking van bijstand een voor de betrokkene belastend besluit is, waarbij het aan het bestuursorgaan is om bij de voorbereiding van dat besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dat geldt in beginsel ook in een situatie waarin een bijstandsgerechtigde zelf om intrekking van zijn bijstandsuitkering verzoekt.

4.8. Tussen partijen staat vast dat betrokkene tweemaal mondeling en vervolgens schriftelijk verzocht heeft de hem verleende bijstand in te trekken. Niet in geschil is dat betrokkene op dat moment begreep wat de gevolgen van zijn verzoek waren en dat hij die kon overzien. In hetgeen betrokkene heeft aangevoerd ziet de Raad geen grond voor de conclusie dat betrokkene niet in staat was zijn wil te bepalen, of dat zijn verzoek niet overeenkwam met wat hij op dat moment wilde, noch van de situatie dat betrokkene een onjuiste voorstelling van zaken had, bijvoorbeeld over de gevolgen van zijn verzoek, of dat hij bedreigd werd.

4.9. De Raad is verder van oordeel dat appellant niet tekort is geschoten in zijn verplichting om zorgvuldig onderzoek te doen. Daarvoor is het volgende redengevend. Appellant is niet afgegaan op het herhaalde mondelinge verzoek van betrokkene, maar heeft hem verzocht dit verzoek schriftelijk te doen. Daarmee heeft appellant in dit geval aan betrokkene zowel in vorm als in tijd voldoende bezinningsmogelijkheden gegeven. Verder is van belang dat Huisman het eerste mondelinge verzoek niet geaccepteerd heeft, maar gezocht heeft naar een mogelijkheid om bijstandsverlening voort te zetten uitgaande van de nieuwe verblijfplaats van betrokkene. De Raad overweegt hierover ten slotte dat appellant onder de hiervoor besproken omstandigheden niet gehouden was om, zoals betrokkene aanvoert, een (verdere) afkoelingsperiode in te lassen dan wel nader onderzoek te doen naar de intenties van betrokkene.

4.10. Betrokkene heeft nog betoogd dat appellant wist dat betrokkene geheel afhankelijk was van bijstandsverlening en geen onvoorziene inkomsten had verkregen, en dat appellant daarom zorgvuldiger onderzoek had moeten doen. Dit betoog faalt omdat die gestelde kennis nu juist niet voor handen was bij appellant. Immers, doordat betrokkene zijn verblijfplaats had gewijzigd en een onderzoek naar zijn verblijfsomstandigheden niet toestond, was het voor appellant niet duidelijk of appellant in bijstandbehoevende omstandigheden verkeerde en of hij wel recht op bijstand had jegens de gemeente Groningen.

4.11. Hetgeen onder 4.6 tot en met 4.10 is overwogen voert tot de conclusie dat het beroep, voor zover gericht tegen de intrekking van bijstand met ingang van 14 mei 2007, ongegrond moet worden verklaard.

4.12. De rechtbank heeft noch in de overwegingen noch in het dictum van de aangevallen uitspraak appellant de opdracht gegeven een nieuw besluit te nemen na de gedeeltelijke vernietiging van het besluit van 25 september 2007. De Raad deelt de uitleg van partijen dat de rechtbank met haar uitspraak het geschil finaal heeft beslecht en dat zij, door de herroeping van de intrekking van bijstand per 1 mei 2007 in stand te laten en de intrekking per latere datum te vernietigen, het recht op bijstand van betrokkene per 1 mei 2007 hersteld heeft. Daarom kan het besluit van 4 december 2008, waarbij appellant de bijstand van betrokkene per 14 mei 2007 op andere gronden heeft ingetrokken niet worden aangemerkt als een besluit dat ter uitvoering van de aangevallen uitspraak is genomen. Door de vernietiging van de aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten, en door de ongegrondverklaring van het beroep tegen het besluit van 25 september 2007 voor zover daarbij de bijstand van betrokkene per 14 mei 2007 is ingetrokken, is evenwel de grondslag aan het besluit van 4 december 2008 komen te ontvallen. Daarom zal de Raad dit besluit vernietigen.

5. De Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;

Verklaart het beroep tegen het besluit van 25 september 2007, voor zover daarbij de bijstand van betrokkene is ingetrokken met ingang van 14 mei 2007, ongegrond;

Vernietigt het besluit van 4 december 2008.

Deze uitspraak is gedaan door C. van Viegen als voorzitter en O.L.H.W.I. Korte en N.M. van Waterschoot als leden, in tegenwoordigheid van N.M. van Gorkum als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 19 april 2011.

(get.) C. van Viegen.

(get.) N.M. van Gorkum.

IJ