

# ECLI:NL:CRVB:2024:1249

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	04-06-2024
Datum publicatie	02-07-2024
Zaaknummer	22/1360 PW
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Aanvraag bijzondere bijstand. Vaststelling draagkracht. Hoger beroep bestuursorgaan. Bij de vaststelling van de draagkracht mag het college wel het premiedeel van de bestuursrechtelijke zorgpremie in aanmerking nemen, maar niet met het verhogingsdeel. Ten aanzien van het verhogingsdeel geldt dat betrokkene, doordat dit deel op zijn uitkering wordt ingehouden, dit bedrag feitelijk niet kan besteden en niet beschikkingsbevoegd is. Het college had de inhouding wegens het verhogingsdeel dan ook bij de vaststelling van de draagkracht moeten betrekken en in zoverre zijn draagkracht moeten verlagen. Het college heeft een draagkrachtpercentage van 100% mogen hanteren.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JWWB 2024/138 USZ 2024/215 NBR-Pw/2024/022 met annotatie van mr. Lance op den Camp

## Uitspraak

22/1360 PW

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 8 april 2022, 20/2527 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

het college van burgemeester en wethouders van Deventer (college)

[betrokkene] te [woonplaats] (betrokkene)

[bewindvoerder] (bewindvoerder)

Datum uitspraak: 4 juni 2024

## **SAMENVATTING**

In deze zaak gaat het om de vraag of het college bij de beoordeling van een aanvraag om bijzondere bijstand de bestuursrechtelijke zorgpremie volledig had moeten betrekken bij de vaststelling van de draagkracht van betrokkene. De Raad beantwoordt deze vraag negatief voor wat betreft het premiedeel, omdat het gaat om een lopende zorgverzekering, waarvoor geldt dat iedereen zorgpremie moet betalen. Ten aanzien van het verhogingsdeel geldt dat betrokkene, doordat dit deel op zijn uitkering wordt ingehouden, dit bedrag feitelijk niet kan besteden en niet beschikkingsbevoegd is. Daarom had het college dit bij de vaststelling van de draagkracht van betrokkene moeten betrekken. Het college heeft een draagkrachtpercentage van 100% mogen hanteren.

## **PROCESVERLOOP**

Met een besluit van 7 juli 2020 heeft het college aan betrokkene bijzondere bijstand toegekend voor maandelijkse bewindvoeringskosten en de aanvraag om bijzondere bijstand voor de kosten van de intake afgewezen. Betrokkene heeft daartegen bezwaar gemaakt, maar het college is met een besluit van 3 november 2020 (bestreden besluit) bij de afwijzing gebleven.

Betrokkene en zijn bewindvoerder hebben tegen dat besluit beroep ingesteld. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak het beroep gegrond verklaard en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van die uitspraak.

Het college heeft hoger beroep ingesteld.

Betrokkene en zijn bewindvoerder hebben een verweerschrift ingediend.

De Raad heeft de zaak behandeld op een zitting van 22 augustus 2023. Voor betrokkene en zijn bewindvoerder is mr. T.E. van der Bent, advocaat, verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. F.L.H. Deuzeman.

## **OVERWEGINGEN**

## **Inleiding**

### *Totstandkoming van het bestreden besluit*

1. Bij de beoordeling van het hoger beroep zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang.
  - 1.1. Bij beschikking van 8 mei 2020 heeft de rechtbank betrokkene op zijn verzoek onder bewind gesteld vanwege zijn lichamelijke of geestelijke toestand en vanwege problematische schulden.
  - 1.2. Het CAK heeft betrokkene aangemerkt als wanbetaler vanwege het langer dan zes maanden niet betalen van de zorgpremie en in elk geval in de maand juni 2020 een verhoogde zorgpremie ingehouden op de WIA-uitkering van betrokkene. Als gevolg van de onder 1.1 genoemde schulden heeft een deurwaarder beslag gelegd op een deel van de maandelijkse WIA-uitkering van betrokkene.
  - 1.3. De bewindvoerder van betrokkene heeft op 26 juni 2020 bij het college bijzondere bijstand aangevraagd voor de maandelijks kosten van bewindvoering en voor de intakekosten.
  - 1.4. Bij besluit van 7 juli 2020, gehandhaafd bij besluit van 3 november 2020 (bestreden besluit) heeft het college betrokkene bijzondere bijstand toegekend voor de maandelijkse kosten van bewindvoering over de periode 1 mei 2020 tot en met 30 april 2021. De aanvraag voor bijzondere bijstand voor de kosten van de intake heeft het college afgewezen, omdat betrokkene deze kosten uit zijn inkomen kan betalen. Bij het berekenen van de draagkracht heeft het college de kosten van het beslag wel op de draagkracht in mindering laten komen, maar de verhoogde zorgpremie niet.

### *Uitspraak van de rechtbank*

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en het college opdracht gegeven de draagkracht van betrokkene opnieuw te berekenen met inachtneming van de uitspraak. Volgens de rechtbank speelt een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid bij de beantwoording van de vraag of de kosten noodzakelijk zijn geen rol meer. Er is door het college op onjuiste wijze toepassing gegeven aan artikel 35 van de Participatiewet (PW). Het college kan volgens de rechtbank niet worden gevolgd in zijn redenering dat betrokkene beschikt of redelijkerwijs kan beschikken over zijn inkomen voor zover er sprake is van de verhoogde zorgpremie, die partijen de wanbetalersboete hebben genoemd. De rechtbank heeft hier aanleiding gezien de situatie te vergelijken met de situatie waarin sprake is van een executoriaal beslag. Betrokkene kan het inkomensdeel dat wordt besteed aan de wanbetalersboete immers ook niet feitelijk besteden en hij is ter zake niet beschikkingsbevoegd. Om die reden kan het bestreden besluit geen standhouden. Het college had de wanbetalersboete in mindering moeten brengen bij de vaststelling van de draagkracht. De rechtbank heeft de overige beroepsgronden tegen de draagkrachtberekening onbesproken gelaten. Zij heeft overigens vastgesteld dat tussen partijen niet in geschil is dat de gepubliceerde Beleidsregels bijzondere bijstand Wet Werk en Bijstand 2013 (Beleidsregels) vanwege de inwerkingtreding van de PW hun gelding als beleidsregels hebben verloren, maar dat deze nog wel de bestendige gedragslijn van het college vormen.

### *Het standpunt van het college*

3. Het college is het met de uitspraak van de rechtbank niet eens. Wat hij daartegen heeft aangevoerd wordt hierna besproken.

## Het oordeel van de Raad

- 4.1. De Raad beoordeelt of de rechtbank terecht het besluit tot afwijzing van de aanvraag van bijzondere bijstand heeft vernietigd. Hij doet dat aan de hand van de argumenten die het college in hoger beroep heeft aangevoerd, de beroepsgronden. De Raad komt tot het oordeel dat het hoger beroep slaagt. Hierna legt de Raad uit hoe hij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.
- 4.2. De wettelijke regels en beleidsregels die voor de beoordeling van het hoger beroep belangrijk zijn, zijn te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

### *De bestuursrechtelijke premie*

- 4.3. Het college heeft aangevoerd dat de verhoogde zorgpremie van het CAK niet als buitengewone last in de zin van artikel 10, vierde lid, van de Beleidsregels kan worden beschouwd die voor de bepaling van de draagkracht wordt meegerekend, omdat het college anders indirect bijstand voor boetes zou verlenen. Ook kan de verhoogde zorgpremie volgens het college niet gelijk worden gesteld met een situatie waarin sprake is van executoriaal beslag. Dit betoog slaagt deels. Daartoe is het volgende van belang.
  - 4.3.1. Omdat betrokkene langer dan zes maanden de premie voor zijn zorgverzekering niet heeft betaald, heeft zijn zorgverzekeraar hem aangemerkt als wanbetaler en hem aangemeld bij het CAK. Als gevolg daarvan moest betrokkene een verhoogde zorgpremie gaan betalen aan het CAK, de zogenaamde bestuursrechtelijke premie. Hij betaalde op dat moment geen nominale premie meer aan zijn zorgverzekeraar. De bestuursrechtelijke premie voor wanbetalers is in 2020 vastgesteld op 1.698,- per jaar. De gemiddelde nominale premie in 2020 was vastgesteld op een bedrag van 1.421,- . Uit de overgelegde betaalspecificatie van het UWV van 15 juni 2020 blijkt dat de bestuursrechtelijke premie in opdracht van het CAK in elk geval over de maand juni 2020 is ingehouden op de WIA-uitkering van betrokkene. Het betreft een bedrag van 141,50, hetgeen overeenkomt met een twaalfde deel van 1.698,-. Gelet op het verschil tussen de gemiddelde nominale premie en de bestuursrechtelijke premie ging het in 2020 om een bedrag van maximaal 277,- per jaar en 23,08 per maand dat betrokkene meer moest betalen voor zijn zorgverzekering als gevolg van de aanmelding bij het CAK.
  - 4.3.2. Op grond van vaste rechtspraak<sup>1</sup> kan het college bij de draagkrachtvaststelling alleen inkomsten en vermogen in aanmerking nemen die feitelijk kunnen worden aangewend om te voorzien in de kosten waarvoor bijzondere bijstand is gevraagd. Niet gezegd kan worden dat een belanghebbende beschikt of redelijkerwijs kan beschikken over zijn inkomen, voor zover daarop executoriaal beslag is gelegd. Hij kan dat inkomensdeel immers niet feitelijk besteden, is ter zake niet beschikkingsbevoegd, noch kan hij de beslagene aanspreken om, in weerwil van het belegde beslag, bedoeld inkomensdeel aan hem uit te betalen.
  - 4.3.3. De door betrokkene aan het CAK afgedragen bestuursrechtelijke premie bestaat gelet op 4.3.1 uit een premiedeel en een verhogingsdeel. Ter zitting is gebleken dat het partijen enkel nog gaat om het verhogingsdeel van de bestuursrechtelijke premie. Ten aanzien van het premiedeel is de Raad met partijen van oordeel dat dit niet gelijk kan worden gesteld met een (executoriaal) beslag. Het betreft immers een lopende zorgverzekering, waarbij geldt dat iedereen in Nederland zorgpremie moet betalen. Dat dit bij betrokkene is gebeurd door middel van broninhouding door het CAK maakt dit niet anders. De Raad ziet echter aanleiding om voor het verhogingsdeel anders te oordelen. Betrokkene kan het bedrag van zijn uitkering dat met het verhogingsdeel van de bestuursrechtelijke premie is ingehouden, net als in een situatie van executoriaal beslag, niet feitelijk besteden. Hij is ter zake ook niet beschikkingsbevoegd. Het college had de inhouding wegens het verhogingsdeel dan ook bij de vaststelling van de draagkracht moeten betrekken en in zoverre zijn draagkracht moeten verlagen.

### *Het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid*

4.4. Het college heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bij de vraag naar de draagkracht opnieuw de noodzakelijkheid van de kosten heeft beoordeeld, nu hierbij de vraag is meegenomen of betrokkene tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft getoond. De Raad volgt de rechtbank hierin niet, nu het college pas in verweer bij de rechtbank het standpunt heeft ingenomen dat sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid van de kant van betrokkene en dit niet aan de besluitvorming ten grondslag heeft gelegd, zodat van een onjuiste toepassing van artikel 35, eerste lid, van de PW geen sprake is.

### *Het draagkrachtpercentage*

4.5. Het college heeft verder aangevoerd dat de rechtbank zich niet heeft uitgelaten over het draagkrachtpercentage. Betrokkene heeft zich in beroep in dit kader op het standpunt gesteld dat het college ten onrechte een draagkrachtpercentage van 100% in plaats van 110% heeft gehanteerd van kort gezegd het inkomen boven de bijstandsnorm overeenkomstig artikel 10, eerste lid, van de Beleidsregels en dit niet toereikend gemotiveerd. Een WIA-uitkering is volgens het college echter geen inkomen uit betaalde arbeid en in het vierde lid van artikel 11 van de Beleidsregels is expliciet niet opgenomen inkomsten uit of in verband met betaalde arbeid, zodat het draagkrachtpercentage van 110% hier niet van toepassing is.

4.5.1. Dit betoog slaagt. Bij de uitleg van de Beleidsregels moet volgens artikel 1, tweede lid daarvan worden aangesloten bij de begripsbepalingen van de Wet werk en bijstand, nu Participatiewet. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen inkomsten uit en in verband met arbeid. In de toelichting op de Beleidsregels wordt de eerste groep inkomsten omschreven als "inkomen uit betaalde arbeid". Omdat betrokkene een WIA-uitkering ontving, was er van inkomsten uit betaalde arbeid geen sprake, zodat het college op grond van zijn op dat moment als vaste gedragslijn gehanteerde Beleidsregels op goede gronden een draagkrachtpercentage van 100% in plaats van 110% heeft gehanteerd. Daarmee is dit onderscheid en de toepassing daarvan voldoende gemotiveerd. Dat de Beleidsregels inmiddels gewijzigd zijn, maakt dat niet anders.

4.6. De rechtbank heeft wat onder 4.3.3 en 4.5.1 is overwogen niet onderkend. De aangevallen uitspraak dient daarom te worden vernietigd voor zover die ziet op de opdracht om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van die uitspraak. Het college zal een nieuwe beslissing op het bezwaar van betrokkene moeten nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

4.7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil bestaat wel aanleiding om met toepassing van artikel 8:113 van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

### **Conclusie en gevolgen**

4.8. Het hoger beroep slaagt dus. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover die ziet op de opdracht om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van die uitspraak.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding. Omdat de aangevallen uitspraak niet in stand blijft wordt van het college voor het ingestelde hoger beroep geen griffierecht geheven.

## **BESLISSING**

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover die ziet op de opdracht om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van die uitspraak;
- bepaalt dat het college een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- bepaalt dat tegen de nieuw te nemen beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

Deze uitspraak is gedaan door O.L.H.W.I. Korte, A.M. Overbeeke en A.M. RentemaWesterhof, in tegenwoordigheid van B. Beerens als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 4 juni 2024.

(getekend) O.L.H.W.I. Korte

*De griffier is verhinderd te ondertekenen*

### **Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wettelijke regels en beleidsregels**

*Participatiewet*

Artikel 35, eerste lid:

Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, bedoeld in artikel 36, de studietoelage, bedoeld in artikel 36b, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.

*Beleidsregels bijzondere bijstand Wet Werk en Bijstand 2013*

## Artikel 1 Begripsbepalingen:

1. In deze beleidsregels wordt onder de wet verstaan de Wet Werk en Bijstand (Stb 2003, 375, 9 oktober 2003).
2. De begripsbepalingen van de wet zijn onverkort op deze beleidsregels van toepassing.

## Artikel 10 Draagkracht:

1. Voor de vaststelling van de bruto draagkracht worden in aanmerking genomen de middelen zoals bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet.
2. De bruto draagkracht in het inkomen wordt berekend door de totale middelen, bepaald op jaarbasis en teruggerekend naar een netto maandbedrag, te verminderen met de op de aanvrager van toepassing zijnde maandelijkse bijstandsuitkering.

[]

4. Voor de bepaling van de bruto draagkracht worden niet meegerekend:
  - a. het bedrag van de ten laste van betrokkenen blijvende premies van vrijwillige verzekering tegen ziektekosten, verminderd met het bedrag van de nominale premie die betrokkene verschuldigd zou zijn bij ziekenfondsverzekering;
  - b. het bedrag van vakantietoeslag behorende bij de toepasselijke bijstandsnorm indien door betrokkene geen vakantietoeslag wordt ontvangen;
  - c. de kosten van ten laste van betrokkene blijvende buitengewone lasten;
  - d. het niet als vermogen in aanmerking te nemen bedrag, zoals bedoeld in artikel 34 lid 2 sub a en d van de wet.
  - e. 1,5 maal de van toepassing zijnde bijstandsnorm.

## Artikel 11, vierde lid:

Indien er sprake is van inkomsten uit betaalde arbeid wordt, in afwijking van artikel 9 tweede lid, de bruto draagkracht berekend over de inkomsten uit arbeid vanaf 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm ingevolge artikel 20 en 21 WWB.

## *Zorgverzekeringswet*

### Artikel 18c, eerste lid:

Indien ten aanzien van een zorgverzekering, rente en incassokosten buiten beschouwing latend, een premieschuld ter hoogte van zes of meer maandpremies is ontstaan, meldt de zorgverzekeraar dit, onder vermelding van de voor de heffing van de bestuursrechtelijke premie alsmede voor de uitvoering van artikel 34a noodzakelijke persoonsgegevens van de verzekeringnemer en de verzekerde, aan het CAK, de verzekeringnemer en, indien deze een ander is dan de verzekeringnemer, aan de verzekerde.

### Artikel 18d, eerste lid:

De verzekeringnemer is vanaf de eerste dag van de maand volgende op de maand waarin het CAK de melding, bedoeld in artikel 18c, heeft ontvangen aan het CAK een bij ministeriële regeling te bepalen,

bestuursrechtelijke premie van ten minste 110% en ten hoogste 130% van de gemiddelde premie verschuldigd.

#### *Regeling Zorgverzekering*

##### Artikel 6.5.2:

De bestuursrechtelijke premie als bedoeld in artikel 18d van de Zorgverzekeringswet, bedraagt per maand 141,50 en de bestuursrechtelijke premie, bedoeld in artikel 18e van de Zorgverzekeringswet, bedraagt per maand 136,83.

#### *Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2019*

Volgens de toelichting wordt het percentage voor de vaststelling van de bestuursrechtelijke premie voor de wanbetaler met ingang van 2019 verlaagd van 125% naar 120%.

#### *Regeling vaststelling geraamde gemiddelde nominale premie voor 2020*

##### Artikel 1:

De geraamde gemiddelde nominale premie, bedoeld in artikel 2b, eerste lid, van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op 1.421,-.

#### *Algemene wet bestuursrecht*

##### Artikel 8:113:

Indien de uitspraak van de hogerberoepsrechter ertoe strekt dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt, kan de uitspraak tevens inhouden dat beroep tegen dat besluit slechts kan worden ingesteld bij de hogerberoepsrechter.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 19 januari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:110.

---