

Verjaringsperikelen

Neem de volgende niet-denkbeeldige situatie: een medewerker heeft aanspraak op wachtgeld ten laste van een gemeente met als voorwaarde dat inkomsten die hij uit arbeid of bedrijf vergaart met het wachtgeld verrekend worden.

Wat nu, als de gewezen medewerker de inkomsten niet op geeft? De gemeente betaalt dan teveel wachtgeld en kan deze van de gewezen ambtenaar terugvorderen als 'onverschuldigd betaald'. Deze bevoegdheid is sinds 1 juli 2009 opgenomen in artikel 116a Ambtenarenwet.

Terugvordering onverschuldigde betalingen

Voor 1 juli 2009 kon een bestuursorgaan onverschuldigde betalingen ook al van ambtenaren terugvorderen. Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3726, kon een bestuursorgaan in dergelijke situaties op grond van het algemeen rechtsbeginsel dat hetgeen onverschuldigd betaald is kan worden teruggevorderd, overgaan tot terugvordering van het teveel betaalde, tenzij andere algemene rechtsbeginselen zich daartegen verzetten.

Verjaringstermijn

Daarbij gold dat in een situatie waarin de onverschuldigde betaling had plaatsgevonden als gevolg van toedoen van de gewezen ambtenaar, het bestuursorgaan in beginsel kon terugvorderen gedurende vijf jaren na de datum van uitbetaling.

Deze termijn was twee jaren na de dag van uitbetaling indien de ambtenaar wist of redelijkerwijs had kunnen weten dat hij teveel ontving, maar waar er geen sprake is van 'door toedoen van de ambtenaar'.

De formulering van de jurisprudentie hield in dat als een ambtenaar ten onrechte geld had ontvangen, hij na een periode van twee of vijf jaar van ontvangst van het geld geen terugvordering meer hoefde te vreezen. Ook niet als hij wist dat hij teveel had ontvangen.

Koerswijziging Centrale Raad van Beroep in 2014

Met zijn uitspraak van 22 mei 2014, ECLI:NL:CRvB:2014:1871, leek de Centrale Raad van Beroep zijn benadering echter over een andere boeg te gooien. Het komt er op neer dat de Centrale Raad van Beroep, onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij artikel 116a Ambtenarenwet en afdeling 4.4.3 Algemene wet

bestuursrecht, aansluiting zoekt bij artikel 3:309 BW, en als aangrijpingspunt voor verjaring van de rechtsvordering kiest de dag volgende op die waarop de schuldeiser zowel met het bestaan van zijn vordering als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden.

De Raad schrijft: “De Raad [ziet] thans aanleiding voor het oordeel dat de onder 3.7 vermelde vaste rechtspraak van de Raad met betrekking tot vanaf 1 juli 2009 genomen terugvorderingsbesluiten niet onverkort gehandhaafd kan worden.”

In de casus hiervoor zou dat betekenen dat de verjaring pas start als de gemeente kennis krijgt van de geheim gehouden inkomsten. Dat was ook de casus in de uitspraak. Vanaf dan heeft de gemeente vijf jaar de tijd om een terugvorderingsbesluit te nemen. De gewezen ambtenaar die zijn inkomsten uit arbeid niet opgeeft, kan er niet meer gerust op zijn dat na het verstrijken van een termijn van vijf jaar hij het ontvangen wachtgeld kan houden.

Naar mijn idee sluit deze benadering van de Raad aan bij het rechtsgevoel van menig overheidsorgaan, dat knarsetandend heeft moeten zien dat gewezen ambtenaren door hun toedoen teveel ontvangen wachtgeld na een periode van vijf jaar mochten behouden. Voor een voorbeeld verwijs ik naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 4 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1087, waarin de Raad nog strikt de hand hield aan de termijn van vijf jaar.

De uitspraak lijkt ook te impliceren dat de termijn van twee jaar niet meer geldt. In het Burgerlijk Wetboek wordt het onderscheid tussen twee jaar en vijf jaar immers niet gemaakt. Ik kom hier nog op terug.

Op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 22 mei 2014 is kritiek gekomen, zie de noten bij USZ 2015/31 en AB 2014/413. Een punt van kritiek was dat de Centrale Raad zijn koerswijziging baseerde op de memorie van toelichting bij een artikel (4:104 AWB) dat uitgaat van een situatie waarin er al een terugvorderingsbesluit genomen is. De termijn voor het nemen van een terugvorderingsbesluit is nogal wat anders dan de termijn die geldt voor terugvorderen van het bij besluit vastgestelde bedrag. In de uitspraak van 22 mei 2014 leest men dat niet terug: het lijkt er op dat de zwijgende ontvanger tot wel 20 jaar (de absolute verjaringstermijn) moet blijven vrezen voor bekendwording van de onterechte ontvangst.

Nieuwe jurisprudentie Centrale Raad van Beroep

Maar toen was daar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 13 augustus 2015, ECLI:NL:CRvB:2015:2734, ook gepubliceerd in TAR 2015/164.

Alsof de uitspraak van 22 mei 2014 niet gedaan is, haalt de Centrale Raad van Beroep onder overweging 4.6 de aloude jurisprudentie aan dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van evenredige belangenafweging met zich meebrengen dat het bestuursorgaan in het algemeen slechts gedurende een termijn van twee jaar na de dag van de uitbetaling gebruik maakt van zijn bevoegdheid om wat aan de (gewezen) ambtenaar onverschuldigd betaald is, terug te vorderen, althans in de situatie waarin de bezoldiging niet door toedoen van de gewezen ambtenaar onverschuldigd is betaald.

Aangezien in die kwestie het bestuursorgaan over een ruimere periode dan twee jaar na datum betaling had teruggevorderd, hield het besluit geen stand. Heeft de aansluiting bij burgerrechtelijke verjaring ruim een jaar eerder de termijn van twee jaar dan toch niet betekenisloos gemaakt?

Op zich laat de kwestie die speelde in de uitspraak van 22 mei 2014 zich qua feiten niet geheel vergelijken met die van 13 augustus 2015. In die laatste kwestie was er zoals gezegd geen sprake van 'door eigen toedoen' van de ambtenaar en had de gewezen ambtenaar aangevoerd dat hij het bevoegd gezag steeds direct had gemeld dat er onbedoelde betalingen waren gedaan. Het moment van uitbetalen en het moment van bekend worden bij het bevoegd gezag, vielen dus ongeveer samen.

Er blijven onzekerheden bestaan

Toch laat de combinatie van de uitspraak van 13 augustus 2015 met die van 22 mei 2014 wel wat vragen staan. Ten eerste de vraag hoe het nu zit met de termijn van twee jaar. De Raad schrijft in zijn uitspraak van 22 mei 2014: "In een dergelijk geval [van eigen toedoen, MSt] moet, bij vanaf 1 juli 2009 genomen terugvorderingsbesluiten, voor de verjaring aansluiting worden gezocht bij artikel 3:309 van het BW. Op grond van deze bepaling verjaart de rechtsvordering uit onverschuldigde betaling door verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldeiser zowel met het bestaan van zijn vordering als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden."

Zou de Raad met de formulering 'in een dergelijk geval' ruimte hebben gecreëerd om in situaties van 'niet door eigen toedoen' in ambtenarenrechtelijke situaties uit te gaan van een termijn van twee jaar? Dat lijkt niet consequent, zie ook de noot bij AB 2014/413, omdat wel/niet door eigen toedoen voor de toepassing van artikel 3:309 BW niet relevant is. En de Raad zegt stellig: "Afdeling 4.4.3 laat dan ook onverlet dat, tenzij uit de toepasselijke bestuursrechtelijke wet het tegendeel voortvloeit, artikel 3:309 BW van toepassing is indien met terugwerkende kracht een uitkering wordt herzien of ingetrokken", om vervolgens te concluderen dat de vaste rechtspraak niet gehandhaafd

kan blijven.

In de laatste zin van overweging 3.10 van de uitspraak van 22 mei 2014 stelt de Raad: “De wijze waarop het college van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, kan de hier aan de orde zijnde terughoudende rechterlijke toetsing doorstaan”. Wellicht dat de rechter bij zijn beoordeling van de wijze waarop het bevoegd gezag van de bevoegdheid gebruik maakt, gewoon nog aanhaakt bij de oude jurisprudentie? Dus zoiets als: er geldt een termijn van vijf jaar, zie artikel 3:309 BW, maar in het geval van ‘niet door eigen toedoen’ kan die niet zomaar toegepast worden. Dan nopen rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van een evenredige belangenafweging tot een grens van twee jaar. Op zich vreemd omdat de termijn van twee jaar niet voortvloeit uit een bestuursrechtelijke wet.

Het lijkt mij dat de jurisprudentie hier nog wel verduidelijking behoeft, ook in relatie tot de vraag hoe het nu zit “datum van betaling” versus “bekend worden”. Wat nu als betrokkene in de uitspraak van 13 augustus pas een jaar na ontvangst melding had gemaakt van de onterechte betaling? Was dan vanaf dat moment een termijn van twee jaar gaan lopen (of van vijf jaar)? Of was van de termijn van twee jaar na datum uitbetaling op dat moment reeds een jaar verstreken? De uitspraak van 13 augustus 2015 spreekt klassiek van “een termijn van twee jaar na de dag van de uitbetaling”. Dat veronderstelt dat er geen betekenis gehecht wordt aan de datum van bekendwording bij de schuldeiser. Maar, zoals gezegd vielen datum van betaling en datum van bekendwording ongeveer samen.

Hier bestaat onzekerheid. Aan de hand van ‘de omstandigheden van het geval’ zal de jurisprudentie in de toekomst duidelijkheid moeten geven. In ieder geval lijkt het mij dat als een overheidsorgaan weer eens tegen een te kwader trouw opererende oud-wachtgelder aanloopt, of welke situatie dan ook waarin ten onrechte bedragen aan een (ex) ambtenaar zijn betaald, het orgaan onder verwijzing naar de uitspraak van 22 mei 2014, bij een terugvorderingsbeslissing zou moeten pogen verder terug te gaan dan vijf jaar (uiteraard alleen als het gaat om betalingen ouder dan vijf jaar).

[Martijn Steuten](#)JTVcCHRfdmllidyUyMGIkJTNEJTlyOGMxNmY0YzFwNCUyMiU1RA==

Copyright 2019 Capra Advocaten - [Privacybeleid](#)



capra
advocaten

overheid
onderwijs
zorg