

Middelen en bijstand, een nieuwe koers

CRvB 25 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:909

De feiten

De casus is (kort samengevat) als volgt. In 2011 kreeg de betrokkene een ongeval waarbij hij blijvend letsel opliep. Hij kreeg een schadevergoeding, waarvan € 45.000 smartengeld was. Omdat hij in 2011 en later in de bijstand zat, stelde het college van de betreffende gemeente zich op het standpunt dat bij de bepaling van het recht op bijstand twee derde deel van die vergoeding tot de ‘in aanmerking te nemen middelen’ diende te worden gerekend. De gemeente baseerde zich op een (digitaal) Handboek¹ en wat ‘gebruikelijk zou zijn’. De uitkering werd ingetrokken. In de hieronder te bespreken uitspraak oordeelt de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) dat de vergoeding van immateriële schade in geval van *blijvend* letsel in beginsel bedoeld is voor het resterende deel van het leven van de betrokkene. Dat betekent weer dat de vergoeding toegerekend moet worden aan die volledige periode (= de rest van het leven). De CRvB deelt het smartengeldbedrag door de statistische eindleeftijd minus de leeftijd ten tijde van het ongeval. Dat komt neer op € 125 per maand, en dat is aldus de CRvB niet een zodanig bedrag dat het geheel vrijlaten daarvan uit het oogpunt van bijstandverlening onverantwoord is.

Commentaar

De Participatiewet (PW) is een laatste bestaansvoorziening en heeft een aanvullend karakter op de middelen die iemand heeft. De bijstand is dus complementair, wat wil zeggen dat de bijstand het inkomen aanvult als het inkomen lager is dan de bijstandsnorm en er geen in aanmerking te nemen middelen zijn. Middelen zijn alle vermogens- en inkomensbestanddelen waarover de betrokkene beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dus ook schadevergoedingen. En, in het kader van de hier besproken uitspraak, de immateriële schadevergoeding.

Hoe de vergoeding van immateriële schade moet worden beoordeeld, staat in artikel 31 lid 2 onder m PW. Als een vergoeding van immateriële schade wordt toegekend, zal de gemeente moeten beslissen met welk deel van de schadevergoeding rekening zal worden gehouden bij de bijstandverlening. De norm in de wet luidt dat moet worden getoetst aan wat ‘uit oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is’. En dat is wat in het bestuursrecht een ‘vage norm’² heet. De gemeente (het college) bepaalt waar de grenzen liggen. De bestuursrechter zal de keuze die wordt gemaakt terughoudend toetsen. Als er beleid is gemaakt, zal die toets eruit bestaan of dat beleid zich binnen de kaders van de wet bevindt. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de hele vergoeding tot de ‘middelen’ wordt gerekend, en niet wordt vrijgelaten. Als sprake is van een redelijke

beleidsbepaling zal de rechter het besluit aan dat beleid toetsen en bezien of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 4:84 Awb.³

Er zijn veel verschillen tussen gemeenten in de beoordeling en dat voelt onrechtvaardig. In de ene gemeente mag je wel een groot deel houden (in Amsterdam bijvoorbeeld omstreeks € 45.000) en in andere gemeenten veel minder. Vaak kiest een gemeente ervoor om een derde deel vrij te laten en de rest als een ‘middel’ aan te merken. Deze verdeling is in de rechtspraak aanvaard,⁴ maar een andere verdeling, zoals een vijfde vrijlaten, kan ook.⁵

Ook als de gemeente een vorm van beleid als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb (beleidsregels) of een gedragslijn hanteert, zal er steeds een individuele toetsing moeten plaatsvinden. Blind de beleidsregel toepassen kan niet. En daarop ging het voor de gemeente in deze zaak mis. De CRvB benoemt dat de gemeente de volgende aspecten had moeten meewegen:

- de hoogte van de schadevergoeding;
- de aard van de schadevergoeding: in deze zaak gederfde levensvreugde (zie r.o. 4.10.3);
- de bijzondere bestemming van de schadevergoeding: waarbij leeftijd en levensverwachting van belanghebbende een rol kunnen spelen.

Dat er individueel getoetst moet worden, met inachtneming van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, is geen ‘groot nieuws’. Dat is gemakkelijk in de wetsgeschiedenis terug te vinden en laatstelijk gaf de CRvB dat ook nog weer aan.⁶ Wel is nieuw dat bij de beoordeling de levensverwachting moet worden betrokken. Dat is waarop ik hoopte, omdat dit een parallel heeft met de wijze waarop met de schadevergoeding wegens verlies aan verdienvermogen rekening wordt gehouden. Een schadevergoeding in verband met het verlies van arbeidsvermogen moet worden aangemerkt als inkomen. Dit omdat de vergoeding naar haar aard overeenkomt met een periodiek te ontvangen bedrag aan inkomsten in verband met arbeid dat kan worden ingezet voor levensonderhoud en waarop de bijstand slechts hoeft aan te vullen. Dat deel van de schadevergoeding zal iemand dan moeten aanwenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit volgt uit artikel 32 lid 1 PW.

Wat echt nieuw is, en een koerswijziging inhoudt ten opzichte van de oude rechtspraak, is de manier waarop met smartengeld moet worden omgegaan. Eiselin⁷ schreef in 2021 dat in redelijkheid niet geveerd kan worden dat smartengeld moet worden ingezet voor de algemene kosten van het bestaan, en de CRvB lijkt daar in de hier besproken uitspraak in mee te

1 Ik dacht aanvankelijk aan het handboek van Schulincq, maar dat bleek niet het geval, zo maakte ik op uit de noot van Jeurissen bij deze uitspraak (*Nieuwsbrief Rechtspraak* 2023, editie 12).

2 Zie o.a. A. Klap, *Vage normen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

3 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 CRvB 22 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3395.

5 Zie bijv. CRvB 24 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2305.

6 CRvB 11 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:707.

7 Zie www.stimulansz.nl/bijstand-en-smartengelden/.

gaan. Zie voor een meer uitgebreide analyse het *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*.⁸

Een vergoeding van immateriële schade voor blijvende letselschade is bedoeld voor het resterende leven. En daaruit volgt dan weer, zo begrijp ik, dat het niet correct is om dat smartengeld in een betrekkelijk korte periode ‘op te eten’, terwijl de smart nog jaren daarna doorgaat. Als het smartengeld op deze wijze wordt toegerekend, resteert er niet meer dan € 125 per maand. En dat bedrag is niet onverantwoord uit oogpunt van bijstandverlening, aldus de CRvB. Slotsom in dezen: volledige vrijlating van deze schadevergoeding voor deze schadepost.⁹

Deze uitspraak past prima in de recente rechtspraak waarin aan de evenredigheid wordt getoetst.¹⁰ Maar ook los van deze rechtspraak past de toegepaste redenering. De compensatie voor verlies aan verdienvermogen geldt als inkomen en moet worden toegerekend aan de periode waarop deze betrekking heeft (art. 32 lid 1 onder b PW).

Er is met betrekking tot smartengeld bij blijvende letselschade en de PW een belangrijke knoop doorgemaakt, maar er zijn nog vragen die beantwoord moeten worden. Bijvoorbeeld als er geen *blijvende* schade is, kan de afweging anders uitpakken. De periode is dan niet ‘de rest van het leven’, maar de periode waarin het letsel bestaat. En ook andere omstandigheden van het geval, zoals de resterende levensduur, kunnen van invloed zijn op de wijze waarop het college beoordeelt of en in hoeverre de toegekende schadevergoeding zal worden vrijgelaten. Een individuele beoordeling betekent in het bestuursrecht immers dat elk geval op de eigen specifieke kenmerken moet worden beoordeeld. Naar ik veronderstel kan ook in een situatie waarin geen blijvende letselschade bestaat, worden bepaald op welke periode het smartengeld betrekking heeft. ‘Blind toepassen’ van de ‘eenderdereg’, een beleidsregel¹¹ of een vaste gedragslijn of uitvoeringspraktijk brengt risico’s voor de gemeente met zich omdat dan de belangenafweging minder individueel zal zijn. Hoe meer aan de hand van standaardafwegingen wordt beslist, hoe minder sprake is van een individuele afweging, en dat maatwerk is in de rechtspraak meer en meer een vereiste. Van een ‘standaardafweging’ is vooral sprake bij een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Het bestuursorgaan is dan in beginsel verplicht te handelen overeenkomstig die beleidsregel. Anderzijds is het bestuursorgaan ook dan verplicht te bezien of de toepassing van die beleidsregel niet onevenredig uitpakt. Steeds zal duidelijk moeten worden gemaakt waarom de belangenafweging ertoe leidt dat en op wel-

ke wijze rekening met het smartengeld wordt gehouden. Daarvoor is (nog) geen algemene regel te geven.

*Mr. dr. M.F. Vermaat**

8 W.F.A. Eiselin, H. van Deutekom & H.W.M. Nacinovic, *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*, 2021, www.eerstekamer.nl/overig/20220310/rapport_inventarisatie/document3/f=/v1r4nh26s5y0_opgemaakt.pdf.

9 Zie ook M.R. Hebly, ‘Begroting van immateriële schade: over de betekenis van de duur van het lijden bij blijvend en dodelijk letsel’, *TVP* 2019, afl. 2, p. 25-32.

10 Zie het overzicht op www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/de-evenredigheidsstoets-nieuwe-stijl-een-overzichtsblog-met-visual-over-de.

11 Zie art. 1:3 lid 4 Awb.

* Mr. dr. M.F. Vermaat is advocaat-partner bij Van der Woude De Graaf Advocaten te Amsterdam.