

Commissie rechtseenheid bestuursrecht Jaaroverzicht 2020

Inleiding

Dit is het derde jaaroverzicht van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Commissie). Met het jaaroverzicht beoogt de Commissie inzicht te bieden in haar werkwijze en in de kwesties die in het verslagjaar in het overleg aan de orde zijn geweest. Ook zijn uitspraken opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze tussen de colleges overleg heeft plaatsgevonden.

Het in de Commissie plaatsvindende rechtseenheidsoverleg heeft als doel het bevorderen van de rechtseenheid op het gebied van het bestuursrecht. Het overleg kan en wil die rechtseenheid echter niet opleggen. De rechters die een concrete zaak moeten beslissen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor hun beslissing en de rechtsoordelen waarop die beslissing is gebaseerd. Het rechtseenheidsoverleg kan en wil slechts gezichtspunten aanreiken die bij de besluitvorming behulpzaam kunnen zijn. De opvattingen die in het rechtseenheidsoverleg worden ontwikkeld gelden als inhoudelijk gezaghebbend, maar hebben geen formele status. De notities waarin deze opvattingen zijn neergelegd zijn beschikbaar voor de vier rechtscolleges, maar worden daarbuiten niet verspreid.

De Commissie is in 2020 vijf keer bijeengekomen. Uit elk college zijn in de regel vier personen afgevaardigd, twee rechters en twee juridisch ondersteuners. Ad hoc worden zij vergezeld van personen uit de colleges die expert zijn op een bepaald onderwerp. Daarnaast is uit de Hoge Raad één lid van de strafkamer en één lid van de civiele kamer beschikbaar om aan de vergadering deel te nemen voor onderwerpen die liggen op het werkkterrein van die kamers. De vergaderingen zijn gedurende de COVID-19 pandemie, in aangepaste vorm, doorgegaan.

Het rechtseenheidsoverleg is één van de instrumenten ter bevordering van rechtseenheid. Andere instrumenten zijn onder andere het instellen van een grote kamer en het vragen van een conclusie aan een bestuursrechtelijke advocaat-generaal. Afstemming kan ook plaatsvinden door bij de samenstelling van zittingskamers gebruik te maken van bij de colleges over en weer benoemde (plaatsvervangende) leden. Dit stelsel van kruisbenoemingen wordt in 2021 verruimd op basis van de Wet amicus curiae en kruisbenoemingen (Stb. 2020, 146). Het streven naar rechtseenheid is de laatste jaren ook in die zin verdiept dat verschillende informele overleggen tussen leden van de colleges zijn ingericht waarin actuele kwesties worden besproken, eventueel ter voorbereiding van verder overleg in de Commissie rechtseenheid. Meer in algemene zin valt op dat overleg tussen de colleges over onderwerpen die van belang zijn voor de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid is geïntensiveerd.



Het voorzitterschap van de Commissie wordt steeds voor een periode van twee jaar door één van de colleges vervuld. Vanaf 1 juli 2019 wordt het voorzitterschap vanuit het College van Beroep voor het bedrijfsleven ingevuld door mr. J.L.W. Aerts.

Namen van de afgevaardigden en ondersteuners

Hoge Raad der Nederlanden

mr. P.M.F. van Loon
mr. M.A. Fierstra
mr. G. Snijders (civiele kamer)
mr. J. de Hullu (strafkamer)
mr. L.M. Holdert

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

mr. J.E.M. Polak
mr. B.J. Schueler
mr. R.P. Hoogenboom
mr. J.H. Roelfsema
mr. J. Verbeek

Centrale Raad van Beroep

mr. H.G. Rottier
mr. A.B.J. van der Ham (tot 1 juni 2020)
mr. B.J. van de Griend (tot 1 juni 2020)
mr. J. Boeree (vanaf 1 juni 2020)
mr. J.E. Jansen
mr. D.T. van der Leek

College van Beroep voor het bedrijfsleven

mr. J.L.W. Aerts
mr. R.W.L. Koopmans (tot 1 februari 2020)
mr. J.L. Verbeek (vanaf 1 februari 2020)
mr. J.M.M. Bancken
mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen (vanaf 1 juli 2020)

Overzicht van onderwerpen waarover in 2020 is gesproken

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de rechtsvragen die in 2020 in de Commissie zijn besproken en de uitspraken van de vier colleges waarin deze rechtsvragen aan de orde komen. In het overzicht zijn ook uitspraken opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze tussen de colleges overleg heeft plaatsgevonden.

COVID-19 gerelateerde vragen

De uitbraak van de epidemie van COVID-19 leidde in het voorjaar van 2020 tot ingrijpende maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Bestuursorganen en gerechtelijke instanties hebben in korte tijd naar oplossingen gezocht om de werkzaamheden, met in achtneming van de maatregelen, doorgang te laten vinden. In het rechtseenheidsoverleg zijn verschillende rechtsvragen besproken die samenhangen met de effecten van de maatregelen op besluitvormingsprocedures, de behandeling van rechtszaken en de oplossingen die daarvoor zijn gekozen. Hieronder volgen de uitspraken waarin enkele van deze rechtsvragen aan de orde komen.

De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid voorziet in de mogelijkheid om de mondelinge behandeling van een zaak plaats te laten vinden met een 'tweezijdig elektronisch communicatiemiddel'. Voor bestuursrechtelijke en burgerlijke zaken is dat geregeld in artikel 2 en voor strafzaken in artikel 28 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. De vraag of en onder welke voorwaarden de deelname via een videoverbinding van één van de rechters van een meervoudige strafkamer mogelijk is in gevallen waarin artikel 28 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid een fysieke mondelinge behandeling vereist, is door de strafkamer van de Hoge Raad beantwoord in het arrest van 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037. Naar het oordeel van de Hoge Raad is de deelname door één van de rechters aan de mondelinge behandeling ter zitting door middel van een tweezijdig communicatiemiddel niet zonder meer onverenigbaar met het Wetboek van Strafvordering en de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.

De vraag of in de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren voor het publiek en, zij het onder beperkingen, toegankelijk voor de pers, voldaan is aan het vereiste dat een zitting openbaar is, is aan de orde in het arrest van de Hoge Raad van 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2008. De Hoge Raad overweegt dat niet iedere beperking in de toegankelijkheid van de ruimte waar de rechter een zaak behandelt aan die behandeling het openbare karakter ontnemt. Het komt erop aan of, gegeven de noodzaak van dergelijke beperkingen in verband met de bescherming van de (volks)gezondheid en de noodzaak van het waarborgen van een behoorlijke rechtspleging door de behandeling van met name (zeer) urgente zaken op een fysieke zitting zoveel mogelijk doorgang te laten vinden, op andere wijze recht kan worden gedaan aan de belangen die worden gediend met een openbare behandeling van de zaak, in het bijzonder het waarborgen van de publieke verantwoording van de rechtspleging en van het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak. Daarbij komt in het bijzonder gewicht toe aan de toegankelijkheid voor de pers van de ruimte waar de zaak wordt behandeld. Onder omstandigheden kan ook anderszins worden voorzien in de mogelijkheid voor het publiek om het verloop van de behandeling van de zaak te volgen, zonder daartoe fysiek in de betreffende ruimte aanwezig te zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een beeld- en

geluidverbinding (waaronder een zogenoemde livestream) in zaken die brede publieke aandacht trekken of waarvoor anderszins bijzondere belangstelling van derden bestaat.

De vraag of de op 15 maart 2020 afgekondigde maatregelen ter bestrijding van het coronavirus de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een situatie van overmacht heeft gebracht waardoor de beslistermijn in een asielzaak is opgeschort en de vraag of de omstandigheid dat een bestuursorgaan in overmacht verkeert en daardoor geen besluit kan nemen gevolgen heeft voor de verbeurte van de dwangsom als bedoeld in afdeling 4.1.3 van de Awb zijn aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949. In artikel 4:15, tweede lid, onder c, van de Awb, is bepaald dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. In de uitspraak wordt uiteengezet dat van overmacht sprake is als het voor een bestuursorgaan onmogelijk is om een besluit te nemen door abnormale en onvoorziene omstandigheden. Ook moeten deze omstandigheden buiten het toedoen en risicosfeer van het bestuursorgaan vallen. De overmacht schort de termijn voor het nemen van een besluit zelfstandig op zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een besluit te nemen. Daarvoor is geen handeling van het bestuursorgaan vereist. Als de overmacht intreedt nadat de beslistermijn is verstreken, dan schort de overmacht de dwangsomtermijn zelfstandig op. De financiële prikkel van een dwangsom heeft namelijk geen zin als het bestuursorgaan door overmacht niet kan beslissen.

Verzendtheorie van toepassing op alle geregistreerde postaanbieders

Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in 2019 in het arrest Pawlak/KRUS dat een Poolse procesregel die er op neerkomt dat alleen verzending van een processtuk via de universele postdienstverlener nog op de laatste dag van de procestermijn mogelijk is, terwijl dat bij verzending via een andere aanbieder niet kan, niet te rechtvaardigen is (HvJ EU 27 maart 2019, C-545/17, ECLI:EU:C:2019:260 (Pawlak/KRUS)). Aan de hand van een notitie zijn in 2019 de gevolgen van dit arrest voor de rechtspraak over de verzendtheorie (artikel 6:9, tweede lid, van de Awb) in het rechtseenheidoverleg besproken. De opvatting van het rechtseenheidoverleg was dat de rechtspraak die inhoudt dat alleen wanneer gebruik wordt gemaakt van verzending via PostNL een beroep kan worden gedaan op artikel 6:9, tweede lid, van de Awb, waarin is bepaald dat een bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen, bijstelling behoeft. De wijziging van de rechtspraak is in 2020 tot uitdrukking gekomen in de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 16 juni 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1207 en van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1682. In deze uitspraken wordt overwogen dat naar aanleiding van het arrest Pawlak/KRUS onder verzending per post in de zin van artikel 6:9, tweede lid, van de Awb niet langer uitsluitend wordt verstaan verzending via PostNL. Een bezwaar- of (hoger) beroepschrift is ook tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn bij een andere postaanbieder dan PostNL ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. Onder andere postaanbieder wordt verstaan ieder bij de Autoriteit Consument en Markt geregistreerd postvervoerbedrijf.

Eisen postregistratiesystemen

Alle bestuursrechters hanteren de regel dat indien de geadresseerde stelt dat hij een niet-aangetekend verzonden besluit niet heeft ontvangen, het in beginsel aan het bestuursorgaan is om aannemelijk te maken dat het besluit wel op het adres van de geadresseerde is ontvangen. De omstandigheid dat per post verzonden stukken in de regel op het daarop vermelde adres van de geadresseerde worden bezorgd, rechtvaardigt evenwel het vermoeden van ontvangst van het besluit of ander relevant document op dat adres. Dit brengt mee dat het bestuursorgaan in eerste instantie kan volstaan met het aannemelijk maken van de verzending naar het juiste adres. Daartoe is in ieder geval vereist dat het besluit is voorzien van de juiste adressering en een verzenddatum en dat sprake is van een deugdelijke verzendadministratie. Bij dat laatste spelen de postregistratiesystemen van bestuursorganen een belangrijke rol. De voorwaarden waaraan een postregistratiesysteem dient te voldoen wil de verzending van een niet-aangetekend stuk aannemelijk zijn, zijn in het verleden besproken in het rechtseenheidoverleg. Daarin past dat bij een - handmatig - verzendproces, waarbij in de postkamer brieven in een postzak van PostNL worden gedeponereerd, een postregistratiesysteem pas voldoende waarborgen biedt om te kunnen aannemen dat brieven daadwerkelijk op die wijze aan PostNL zijn aangeboden als in het systeem voor iedere brief wordt geregistreerd dat en wanneer de brief in de postzak is gedaan. Dit is tot uitdrukking gebracht in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 28 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1045.

Gevolgen niet overleggen van het bestreden besluit bij het instellen van beroep

Binnen het rechtseenheidoverleg is geïnventariseerd hoe de colleges handelen als bij een beroepschrift een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft niet is overgelegd en de rechtbank daar gevolgen aan heeft verbonden. Die vraag was aan de orde in de zaak die geleid heeft tot het arrest van de Hoge Raad van 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:974. De Hoge Raad oordeelde dat het middel tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het beroep door de rechtbank wegens het (louter) niet overleggen van een kopie van de bestreden uitspraak op bezwaar slaagt omdat de rechtbank heeft miskend (i) dat de in artikel 6:5, tweede lid, van de Awb neergelegde verplichting tot overlegging van een afschrift van de bestreden uitspraak niet absoluut is, maar slechts eist dat "zo mogelijk" een afschrift van het bestreden besluit wordt overgelegd, (ii) dat artikel 6:6, aanhef en letter a, van de Awb inhoudt dat het niet overleggen van de bestreden uitspraak niet dwingt tot het niet-ontvankelijk verklaren van het beroep, en (iii) dat in de hier aan de orde zijnde aangelegenheid niet enige termijn speelt die van openbare orde is.

Hoger beroep tegen afwijzende beslissing op een verzoek om herziening

In het verleden is in het rechtseenheidoverleg gesproken over de vraag of hoger beroep mogelijk is tegen de afwijzende beslissing op een verzoek om herziening van een rechterlijke uitspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft die vraag bevestigend beantwoord in de uitspraak van 27 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4821. De Centrale Raad van Beroep overwoog in de uitspraak van 26 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:469 dat hij zich uit oogpunt van rechtsbescherming en rechtseenheid bevoegd acht kennis te nemen van een tegen een uitspraak van de rechtbank op een herzieningsverzoek ingesteld hoger beroep, ongeacht of de rechtbank

inwilligend dan wel afwijzend op het desbetreffende herzieningsverzoek heeft beslist. Dit is, aldus de Centrale Raad van Beroep, anders als het herzieningsverzoek waarop de rechtbank heeft beslist betrekking heeft op een uitspraak als bedoeld in artikel 8:104, tweede en vierde lid, van de Awb. Daartegen kan geen hoger beroep worden ingesteld omdat dan de door de wetgever bepaalde beperking van de hoger beroepsmogelijkheden zou worden doorbroken.

Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

In het rechtseenheidsoverleg is gesproken over de vraag of een belanghebbende het bestuursorgaan nogmaals in gebreke moet stellen als dat orgaan een na de ingebrekestelling genomen besluit intrekt maar niet vervangt door een nieuw besluit, terwijl nadere besluitvorming wel is aangewezen. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535 is deze vraag ontkennend beantwoord. Een nieuwe ingebrekestelling is in die gevallen niet vereist.

Verzoeken om beperking van de kennisneming (artikel 8:29 Awb)

De Afdeling bestuursrechtspraak gaf tot 1 juli 2018 per brief aan partijen kennis van de beslissing op verzoeken om beperkte kennisneming van stukken (geheimhoudingsbeslissingen). Voor derden waren die beslissingen niet kenbaar. Sinds 1 juli 2018 worden de beslissingen bij uitspraak gedaan en met een ECLI-nummer gepubliceerd op www.raadvanstate.nl. In de gepubliceerde uitspraken (ongeveer 100) zijn enkele lijnen uiteengezet over de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak omgaat met verzoeken om geheimhouding. Gebleken is dat in de praktijk zowel bij partijen die geheimhoudingsverzoeken doen als bij de andere partijen in de procedure onvoldoende inzicht bestaat over de vraag wie geheimhoudingsverzoeken kan doen, in welke gevallen en welke belangen een beroep op gewichtige redenen rechtvaardigen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarom besloten om een overzichtsuitspraak te maken, waarin de bestaande rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt gepresenteerd. Aan het rechtseenheidsoverleg is gelegenheid geboden te reageren op een inventarisatie van de rechtspraak over de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak omgaat met verzoeken om toepassing van artikel 8:29 van de Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft een overzicht van de wijze waarop zij verzoeken om toepassing van artikel 8:29 van de Awb behandelt uiteengezet in de uitspraak van 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1367.

Weigering gemachtigde (artikel 8:25 Awb)

De betekenis van artikel 8:25 van de Awb op grond waarvan de bestuursrechter bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan kan weigeren is in het rechtseenheidsoverleg besproken. De Hoge Raad heeft in het arrest van 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1730, uitleg gegeven aan het begrip 'ernstige bezwaren' in de zin van artikel 8:25 van de Awb. Ernstige bezwaren kunnen rijzen door gedrag van de gemachtigde dat schade toebrengt aan concrete individuele belangen van zijn cliënt of door gedrag waardoor een behoorlijke rechtsbedeling in gevaar wordt gebracht. De beslissing tot weigering is voorbehouden aan de rechter die belast is met de behandeling van de zaak waarin de ernstige bezwaren rijzen. Het rechtsgevolg van de beslissing blijft beperkt tot die zaak. Op dit punt verschilt de toepassing van artikel 8:25 van de toepassing van artikel 2:2 van de Awb, dat ziet op de weigering van een

gemachtigde door een bestuursorgaan. In het arrest wordt verder de procedure en de motiveringseisen van en de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen een rechterlijke beslissing tot weigering van een gemachtigde uiteengezet.

Inroepen artikel 8:42 in cassatie

De vraag of ook pas in cassatie voor het eerst een beroep op artikel 8:42 van de Awb kan worden gedaan is aan de orde gesteld in het rechtseenheidsoverleg. In het arrest van 23 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1670, zette de Hoge Raad de uitgangspunten over de toepassing van artikel 8:42 van de Awb op basis van de bestaande rechtspraak uiteen en voegde daaraan toe dat indien uit de stukken van het geding blijkt dat het bestuursorgaan heeft verzuimd een op de zaak betrekking hebbend stuk te over te leggen, de belanghebbende nog in cassatie met succes erover kan klagen dat de rechter heeft nagelaten het bestuursorgaan op te dragen dat verzuim te herstellen, ook indien de belanghebbende niet eerder bij de feitenrechter een verzoek heeft gedaan tot overlegging van dat stuk.

Uitbreiding toetsingsmaatstaf buitenwettelijk begunstigend beleid in relatie tot fundamentele rechten

Als een bestuursorgaan buitenwettelijk begunstigend beleid voert dan blijft de toetsing daarvan volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep beperkt tot de vraag of dat beleid consistent is toegepast (zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2012:BV9383). In het rechtseenheidsoverleg is besproken dat die toetsingsmaatstaf niet betekent dat de verenigbaarheid van het buitenwettelijk beleid met fundamentele rechten niet beoordeeld kan worden door de rechter. Dit is tot uitdrukking gebracht in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:964, waarin wordt overwogen dat deze toetsingsmaatstaf niet betekent dat dat als er sprake is van een schending van fundamentele rechten, de rechter hieraan geen gevolgen zou mogen en moeten verbinden.

Rol rechtszekerheid bij begrenzing betalingsverplichting in de tijd

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1155, is afgestemd op het punt dat met het oog op de rechtszekerheid niet aanvaardbaar wordt geacht dat het bestuursorgaan meer dan vijf jaar na afloop van de wettelijke beslistermijn, dan wel, als dit later is, na het moment waarop het bestuursorgaan bekend kon zijn met het feit dat over een bepaald kalenderjaar een verdragsbijdrage moet worden geheven, de verdragsbijdrage nog in rekening brengt. Een ander oordeel zou er toe leiden dat een betrokkene zonder enige begrenzing in de tijd kan worden geconfronteerd met een betalingsverplichting, uitsluitend omdat het bestuursorgaan verzuimt het bestaan van deze verplichting op de voorgeschreven wijze aan de betrokkene bekend te maken. Met de termijn van vijf jaar wordt aangesloten bij de vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep waar het gaat om aanspraken van de burger jegens het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 26 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:811).

Bevrijdende betaling

In het rechtseenheidsoverleg is gesproken over het arrest van de Hoge Raad van 28 februari 1997, ECLI:NL:HR:1997:AG7207. Uit dat arrest volgt dat de verbintenis tot betaling van een geldsom niet wordt voldaan, wanneer de schuldenaar ondanks een geldige uitsluiting het verschuldigde bedrag toch doet bijschrijven op een uitgesloten rekening. De schuldeiser is daarom bevoegd een dergelijke betaling te weigeren. Indien hij dat doet, zal de schuldenaar de verbintenis alsnog moeten nakomen. Is het bedrag ondanks de uitsluiting van de rekening toch volledig of ten dele ter beschikking van de schuldeiser gekomen, dan zal de schuldeiser de betaling op die rekening in beginsel slechts kunnen weigeren met terugbetaling van dat waarmee hij aldus is verrijkt, aldus voornoemd arrest. De betekenis van dat arrest was aan de orde in de zaak waarin de Centrale Raad van Beroep op 7 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1433 uitspraak deed. Het college van burgemeester en wethouders had de bijstand van onder bewind gestelde betrokkenen doen uitbetalen op een door de bewindvoerder uitgesloten rekening. De betrokkenen hadden dat geld direct uitgegeven (verkwist). De bewindvoerder stelde dat het college het bedrag alsnog op een door hem aangewezen bankrekening diende uit te betalen. De Centrale Raad van Beroep overweegt dat toepassing van het arrest van 28 februari 1997, ECLI:NL:HR:1997:AG7207, er in deze zaak toe zou leiden dat de bewindvoerder de betaling op de uitgesloten rekening alleen kan weigeren met terugbetaling van het bedrag dat het college op die rekening had doen bijschrijven. De bewindvoerder heeft dat niet gedaan, zodat het college bevrijdend zou hebben betaald. De Centrale Raad van Beroep ziet echter in de omstandigheden van deze zaak (het onzorgvuldig handelen van het college die wist dat de betrokkenen onder bewind stonden en dat de rekening was uitgesloten en het gegeven dat de bewindvoerder indien hij het bedrag had moeten terug betalen hij dat bedrag niet zou hebben kunnen gebruiken voor de uitgaven die hij volgens het budgetplan moest voldoen) aanleiding om voor het antwoord op de vraag of het college bevrijdend heeft betaald, bepalend te achten of het betaalde de onder bewind gestelde betrokkenen tot werkelijk voordeel heeft gestrekt. De Centrale Raad van Beroep zoekt hierbij aansluiting bij artikel 6:31 van het BW.