

HOOFDSTUK 6 AARD EN OMVANG HEROVERWEGING

Inhoud

| | |
|--|---|
| HOOFDSTUK 6 AARD EN OMVANG HEROVERWEGING | 1 |
| A. Burgergerichte heroverweging | 3 |
| 1. In het kader van de heroverweging in bezwaar beoordelen wij of het primaire besluit in overeenstemming is met de wet, het beleid en de jurisprudentie én of een ander voor betrokkene gunstiger besluit niet meer aangewezen is. | 3 |
| Daarbij wordt rekening gehouden met de inhoud en doelstelling van de wet, respectievelijk het beleid, de feiten en omstandigheden van het geval en de bij het besluit betrokken belangen, waaronder belangen van derde-belanghebbenden. Is er aanleiding om betrokkene tegemoet te komen dan herroepen wij het primaire besluit en nemen wij voor zover nodig een nieuw besluit. Onder het begrip burger vallen ook rechtspersonen zoals belanghebbende werkgevers. | 3 |
| 2. Het afwijken van regelgeving en beleid is in beginsel alleen mogelijk voor zover de wettelijke regeling of het beleid daartoe ruimte biedt of als sprake is van een bijzonder geval, waarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat de toegepaste regel op het voorliggende geval past. | 4 |
| 3. Als het buiten toepassing laten van regels en/of beleid gevolgen kan hebben voor een grotere groep, dan legt B&B de zaak ter advies voor aan het JKC. | 5 |
| 4. Voorafgaand aan de herroeping van het primaire besluit heeft B&B contact met de primaire afdeling. | 6 |
| B. Heroverweging op grondslag van het bezwaar (artikel 7:11, lid 1, Awb)..... | 6 |
| 1. De omvang van de heroverweging wordt bepaald door de inhoud van het bestreden besluit en de bezwaren die daartegen zijn aangevoerd. | 6 |
| 2. Onderdelen van het bestreden besluit waartegen geen bezwaar is gemaakt blijven bij de heroverweging buiten beschouwing als is gebleken dat het de bedoeling is van de bezwaarmaker om deze onderdelen niet bij de heroverweging te betrekken. | 6 |
| 3. Als de gronden van het bezwaar niet leiden tot herroeping van het bestreden besluit, wordt nagegaan of de bestreden onderdelen op andere gronden onjuist zijn of kunnen worden gewijzigd. | 6 |
| 4. Als de motivering van het bestreden besluit onjuist is, wordt nagegaan of een andere motivering moet leiden tot dezelfde materiële uitkomst. | 6 |
| 5. De heroverweging is gericht op de datum of de periode waarop het bestreden besluit betrekking heeft. Nieuwe feiten en omstandigheden worden alleen bij de heroverweging betrokken als zij van invloed zijn op de aanspraken van belanghebbende op die datum of in die periode. | 7 |
| 6. Ten nadele terugkomen van het bestreden besluit (reformatio in peius) is alleen toegestaan als het UWV ook los van de bezwaarschriftprocedure bevoegd zou zijn geweest om ten nadele van de belanghebbende terug te komen van het primaire besluit en de belanghebbende niet in zijn verweermogelijkheden wordt geschaad. | 7 |
| C. Afgeronde besluitvorming (artikel 7:11, lid 2, Awb)..... | 8 |
| 1. De belanghebbende weet na afloop van de bezwaarschriftprocedure waar hij aan toe is. | 8 |
| 2. Als aan het bestreden besluit formele gebreken kleven, worden deze in het kader van de heroverweging hersteld. | 8 |
| 3. Als het bestreden besluit wordt herroepen, dient in het kader van de heroverweging een nieuw inhoudelijk besluit te worden genomen. | 8 |
| 4. Het nieuwe besluit wordt neergelegd in de beslissing op bezwaar. | 8 |
| 5. Voor zover het nieuwe besluit een beslissing inhoudt over onderwerpen waarover nog niet eerder is beslist en belanghebbende zich naar verwachting in zoverre niet kan verenigen met het nieuwe besluit, wordt hij in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op het nieuwe besluit te geven voordat dit in de beslissing op bezwaar wordt neergelegd. | 9 |

| | |
|--|-----------|
| Bijzondere situaties | 9 |
| <i>Afgeronde besluitvorming bij weigering ZW-uitkering</i> | <i>9</i> |
| <i>Afgeronde besluitvorming bij toepassing artikel 4:5 Awb.....</i> | <i>9</i> |
| <i>Afgeronde besluitvorming bij terug- en invordering</i> | <i>10</i> |
| <i>Afgeronde besluitvorming bij toepassing hoofdstuk IV van de WW</i> | <i>11</i> |
| <i>Afgeronde besluitvorming bij onzekerheid over het recht op onverminderde loondoorbetaling</i> | <i>12</i> |

A. Burgergerichte heroverweging

1. In het kader van de heroverweging in bezwaar beoordelen wij of het primaire besluit in overeenstemming is met de wet, het beleid en de jurisprudentie én of een ander voor betrokkene gunstiger besluit niet meer aangewezen is.

Daarbij wordt rekening gehouden met de inhoud en doelstelling van de wet, respectievelijk het beleid, de feiten en omstandigheden van het geval en de bij het besluit betrokken belangen, waaronder belangen van derde-belanghebbenden. Is er aanleiding om betrokkene tegemoet te komen dan herroepen wij het primaire besluit en nemen wij voor zover nodig een nieuw besluit. Onder het begrip burger vallen ook rechtspersonen zoals belanghebbende werkgevers.

Toelichting

Op grond van artikel 7:11 lid 1 zijn wij gehouden om op grondslag van een (ontvankelijk) bezwaarschrift over te gaan tot heroverweging van het primaire besluit. Uitgangspunt van deze heroverweging is dat wij onderzoeken of het primaire besluit rechtmatig is en zo ja of er aanleiding is om dit besluit te vervangen door een passender (rechtmatig) besluit voor betrokkene. Als de wet daartoe ruimte biedt, dan nemen we een ander besluit dat meer tegemoet komt aan de bezwaren van de burger. In dat licht benutten we de ruimte in de regels en handelen we naar de bedoeling van de regel.¹ Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit de Awb (alle relevante feiten, omstandigheden en belangen dienen te worden meegewogen) is maatwerk bij B&B het uitgangspunt. De heroverweging moet volgens de toelichting op artikel 7:11 Awb niet beperkt blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar dient zich binnen de grenzen van de wet ook uit te strekken tot kwesties van beleid.² Deze volledige heroverweging brengt mee dat er in bezwaar voldoende ruimte is voor een nieuwe beoordeling van de feiten, omstandigheden en bij het besluit betrokken belangen en voor herstel van fouten waaronder het vervangen van het besluit en/of wijziging van de wettelijke grondslag.³

Is een beter (rechtmatig) besluit mogelijk, waarmee tegemoet gekomen wordt aan de bezwaren, dan herroepen we het primaire besluit en nemen wij, voor zover nodig, een ander besluit. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit, kijken we niet alleen naar wet-, regelgeving en beleid, maar ook naar regels van internationaal recht of algemene rechtsbeginselen, waarbij in het bijzonder te denken valt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een beginselconforme uitleg van wet-, regelgeving en beleid staat daarbij voorop. We beoordelen niet alleen of het bestreden primaire besluit de toets van de rechter kan doorstaan, maar onderzoeken ook of het besluit doelmatig is en beleidsmatig optimaal.⁴ Jurisprudentie wordt uiteraard bij deze beoordeling betrokken, maar hoeft niet altijd leidend te zijn. Als bestuursorgaan heeft UWV tenslotte een eigen verantwoordelijkheid om het voor betrokkene meest passende besluit te nemen binnen het voornoemd juridisch kader.⁵

Bij de besluitvorming in bezwaar houden we rekening met het perspectief van de bezwaarmaker. We bekijken in brede zin wat het probleem en de situatie van betrokkene is. We onderkennen situaties die tot onbedoelde benadeling kunnen leiden, zorgen ervoor dat de bezwaarmaker zich gehoord voelt en

¹ UWV betreft alle perspectieven bij de heroverweging. Op grond van de Awb (3:2 en 3:4 Awb en 7:11 Awb) is UWV namelijk gehouden om niet alleen alle feiten en omstandigheden bij de beoordeling te betrekken, maar ook om de betrokken belangen op zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen. Daarbij kijken we niet alleen naar de inhoud van de wet en/of het beleid, maar ook wat met de specifieke regeling(en) is beoogd en of de uitkomst gelet op het individuele geval daarbij past. In de meeste gevallen past de uitkomst overigens bij de bedoeling van de regel. Bij de beoordeling wordt aldus niet alleen de wetgeving en beleid betrokken, maar ook de sociaal-maatschappelijke en economische gevolgen van het betreffende besluit.

² MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 347

³ USZ 2022/15 - CRvB 28-10-2021 Geannoteerd door L.M. Koenraad

⁴ Het kan zijn dat het primaire besluit op zich past binnen het beleid, maar dat binnen datzelfde beleid een beter besluit mogelijk is. Ook kan het zijn dat de onverkorte toepassing van een beleidsregel zijn doel voorbij schiet. Als het niet gaat om een bijzonder geval, maar om feiten en omstandigheden die vergelijkbaar zijn met andere gevallen, dan zal bij de afweging moeten worden betrokken of het beleid dient te worden aangepast. Is sprake van een reeks gevallen met een beleidsmatig ongewenst resultaat, dan levert dat een indicatie op dat aanpassing van het beleid op zijn plaats is.

⁵ [Mvt 7:11 Awb](#), p. 153. De toetsing moet niet beperkt blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar dient zich binnen de grenzen van de wet zich ook uit te strekken tot kwesties van beleid. "Het is goed om deze belangrijke regel in de wet vast te leggen, ook omdat bij herhaling is gebleken dat bestuursorganen de neiging hebben om zich te beperken tot de vraag of hun besluit de toetsing door de rechter kan doorstaan. Dat is principieel een te enge benadering."

benaderen de bezwaarmaker welwillend en met empathie. We proberen om in goed overleg met de bezwaarmaker op zoek te gaan naar een mogelijke oplossing van het geschil. Kernvragen daarbij: is er aanleiding om aan de bezwaren tegemoet te komen, heeft betrokkene niet toch recht op hetgeen hij heeft verzocht, respectievelijk zijn er bijzondere omstandigheden voor UWV om van een verplichting af te zien of een bevoegdheid anders te gebruiken? Mocht de conclusie zijn dat er geen ruimte is om aan de bezwaren tegemoet te komen of dat dat slechts ten dele mogelijk is, dan zorgen we ervoor dat we betrokkene dit zo goed mogelijk uitleggen. We onderzoeken eveneens wat er naast de bezwaarprocedure eventueel meer nodig is voor betrokkene, bijvoorbeeld: mediation, verwijzing voor advies of verdere (schuld)hulpverlening.

2. Het afwijken van regelgeving en beleid is in beginsel alleen mogelijk voor zover de wettelijke regeling of het beleid daartoe ruimte biedt of als sprake is van een bijzonder geval, waarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat de toegepaste regel op het voorliggende geval past.

Toelichting.

Regelgeving en beleid.

Uitgangspunt is dat we in de normale gevallen de wetgeving en daarop gebaseerde beleidsregels volgen. Aan de andere kant zullen we bij iedere bezwaarzaak de specifieke feiten, omstandigheden en belangen moeten afwegen en kan het voorkomen dat toepassing van de regel leidt tot een ongewenste en mogelijk onbedoelde uitkomst. Bij het zoeken naar een oplossing onderzoeken we daarom in de eerste plaats of de regel juist is toegepast en of er beoordelingsruimte is die in het voordeel van betrokkene benut kan worden. Is die ruimte er dan benutten we die in het voordeel van de bezwaarmaker, tenzij er andere zwaarwegende belangen zijn die daaraan in de weg staan.⁶ Lijkt de (beleids)regel geen ruimte te bieden om aan de bezwaren tegemoet te komen of beter gezegd, om het geschil op te lossen, dan beoordelen we of de omstandigheden en negatieve gevolgen door de regelgever zijn voorzien en passen bij wat met de toe te passen regel wordt beoogd. Op grond van artikel 4:84 Awb en 3:4 lid 2 Awb zijn we namelijk gehouden om van een beleidsregel af te wijken als de gevolgen gelet op de bijzondere omstandigheden onevenredig uitpakken.⁷ Bij deze evenredigheidstoetsing beoordelen we in het bijzonder of bepaalde feiten, omstandigheden, belangen of gevolgen niet bij het opstellen van de wet of beleid zijn voorzien of onevenredig uitpakken in een specifieke situatie. Het kan namelijk altijd zo zijn dat bepaalde omstandigheden of gevolgen niet of onvoldoende door de regelgever zijn voorzien bij de totstandkoming van de regel. Een uitkomst is onevenredig als er een onevenwichtige verhouding ontstaat tussen het doel van een regeling en de (nadelige) gevolgen van een daarop gebaseerd besluit. Die afweging is natuurlijk niet gemakkelijk te maken, maar wordt duidelijker als je het volgende uitgangspunt hanteert, namelijk dat "onnodig nadelige gevolgen dienen te worden voorkomen".⁸ Verder heeft de hoogste bestuursrechter (zie: de in noot 3 genoemde uitspraak van de Raad van State) ons een kader geboden voor het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.⁹ Uitgaande van dit kader toetsen we in meer of mindere mate:

1) of het besluit noodzakelijk is gelet op de inhoud en doelstelling van de regel waarop dit is gebaseerd, 2) of het rechtsgevolg van dit besluit (het toegepaste middel) ook geschikt is om het doel te bereiken, dan wel of dit doel ook kan worden bereikt door ander een minder vergaand besluit (middel) toe te passen en

3) of de maatregel (gevolg van het besluit) evenwichtig is ofwel of de noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijke bezwarend is.

Deze drietrapstoets hoeft niet bij ieder besluit (volledig) te worden uitgevoerd. Zo kan het zijn dat de geschiktheid van het besluit al blijkt bij toetsing van de regel en bijbehorende toelichting. Bij de indringendheid van de toetsing kunnen we verder een glijdende schaal toepassen afhankelijk van

⁶ Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de belangen van een werkgever als derde belanghebbende. Ook deze belangen zullen moeten worden meegewogen.

⁷ [ECLI:NL:CRVB:2017:2560](#) ro 4.2.2.. Het criterium bijzondere omstandigheden is niet onderscheidend. Het gaat om onevenredige gevolgen (-) "dat gelet op het bepaalde in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), alle omstandigheden van het geval er toe kunnen leiden dat sprake is van bijzondere omstandigheden die kunnen nopen tot afwijking van het beleid (zie de uitspraak van de Raad van de State van 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2840](#))"

⁸ ABRvS 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285 en CRvB 2 juni 2022, CRVB2022:1282](#)

⁹ [ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, ro 7.9.](#)

- a) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en
- b) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbende aantast.

In algemene zin geldt dat we intensiever toetsen of sprake is van onevenredige gevolgen bij belastende besluiten, zoals intrekking of verlaging van uitkeringsrechten, of besluiten tot het opleggen van een boete¹⁰ of maatregel. Ook bij begunstigende besluiten waarbij een recht niet of niet volledig is toegekend vanwege een in de wet, respectievelijk beleid, opgenomen uitzondering of contra-indicatie, kan dit met zich meebrengen dat we intensiever moeten toetsen en motiveren waarom de uitkomst past bij de inhoud en doelstelling van de regeling waarop het besluit is gebaseerd.¹¹

Tot slot is van belang om te beseffen dat we een algemene regel (algemeen verbindend voorschrift) terughoudend moeten toetsen als er sprake is van een hogere regeling dan een eigen beleidsregel van UWV. Denk aan een algemeen verbindend voorschrift van de Minister. In dat geval past UWV terughoudendheid omdat op politiek bestuurlijk niveau een afweging is gemaakt.¹²

Als je als medewerker van mening bent dat toepassing van de regel in een specifiek geval tot een onredelijke uitkomst leidt, overleg dan met collega's waaronder in ieder geval een medewerker hoger beroep (dJKC'er) over het geconstateerde probleem en de vraag of een passender oplossing mogelijk is. Zie ook verderop onder: "inschakelen Centraal JKC".

Toetsingsverbod bij wet in formele zin.

Biedt de wettelijke regeling geen beoordelingsruimte en is daarin geen hardheidsclausule opgenomen, dan geldt het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet en 3:4 lid 1 Awb en is afwijking slechts bij hoge uitzondering mogelijk.¹³ Daarbij gaat het dan om gevallen die niet behoorlijk door de wetgever onder ogen zijn gezien bij de totstandkoming van de wettelijke regel. Alleen als de wetgever specifieke omstandigheden niet onder ogen heeft gezien, dan is het mogelijk om de wet toch aan rechtsbeginselen en ongeschreven recht te toetsen.

Voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een dergelijk bijzonder geval om van beleid of in uitzonderlijke gevallen van wetgeving af te wijken, wordt tevens verwezen naar de [nota "Regels zijn regels"](#) van [REDACTED] d.d. 1 oktober 2012 ([Juridische kennisbank, themapagina: "Afwijken van regels"](#).) en de [notitie: "Ruimte in de regels"](#), [Juridische kennisbank, themapagina: Maatwerk](#).

Inschakelen Centraal JKC

UWV heeft een speciale maatwerkprocedure ingericht voor bijzondere situaties waarbij behandelend medewerkers twijfelen of de uitkomst van onze beoordeling past bij wat met de regeling is beoogd. Bespreek dit soort dilemma's met collega's waaronder een medewerker hoger beroep (dJKC'er) op je kantoor. Mocht onderling overleg niet tot een passende oplossing leiden, dan kan de zaak via de medewerker hoger beroep (dJKC'er) worden voorgelegd aan Centraal JKC. Los daarvan bestaat de mogelijkheid om een casus voor te leggen aan de Maatwerkplaatsen van UWV.¹⁴

3. Als het buiten toepassing laten van regels en/of beleid gevolgen kan hebben voor een grotere groep, dan legt B&B de zaak ter advies voor aan het JKC.

Toelichting.

We hebben het hier over situaties waar het probleem zit in de toe te passen regel (beleid, wet- en regelgeving). In alle gevallen zal moeten worden gezocht naar een (rechtmatige) oplossing die past

¹⁰ Bij een besluit tot boeteoplegging is het in artikel 3:4 lid 2 Awb en artikel 5:46 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel aan de orde (ook ernst overtreding en de mate van verwijtbaarheid meewegen).

¹¹ [ECLI:NL:RVS:2022:1440, Conclusie 18 mei 2022 A-G Widdershoven](#)

¹² [CRvB d.d. 1 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016](#)

¹³ Afwijking van een wet in formele zin is bij hoge uitzondering mogelijk (zelfs voorgeschreven) bij niet door de wetgever voorziene (niet verdisconteerde) omstandigheden als een strikte toepassing zozeer in strijd komt met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing geen rechtsplicht meer kan zijn. Zie bijv. CRvB van 7 april 2021, [ECLI:NL:CRVB:2021:760](#) .” Volgens de CRvB slechts bij hoge uitzondering mogelijk. Zie ook: [Conclusie A-G Sniijders ECLI:NL:RVS:2022:1441](#)

¹⁴ [Maatwerkplaats UWV](#)

binnen de doelstelling van de wet en onnodig negatieve gevolgen voorkomt. Het kan voorkomen dat wet-, regelgeving en/of beleid vanwege juridische, economische- of sociaal maatschappelijke ontwikkelingen is achterhaald of niet goed aansluit op andere wet-, regelgeving of beleid en daardoor niet langer past bij het doel van de wetgeving waarop de regel is gebaseerd. Ook kan het zijn dat er sprake is van niet voorziene omstandigheden waardoor de uitkomst voor een specifieke groep niet past bij wat met de regel is beoogd. De behandelend medewerker bezwaar bespreekt het gesignaleerde probleem met een medewerker hoger beroep (dJKC'er). Laatsgenoemde medewerker legt de zaak in samenspraak met de behandelend medewerker B&B ter advies voor aan Centraal JKC. Centraal JKC denkt dan mee over het gesignaleerde probleem en een mogelijke oplossing. Ook in deze situatie geldt dat het een medewerker B&B vrij staat om de zaak tevens ter beoordeling voor te leggen aan een van de Maatwerkplaatsen van UWV.

4. *Voorafgaand aan de herroeping van het primaire besluit heeft B&B contact met de primaire afdeling.*

Toelichting

Als B&B voornemens is het primaire besluit te herroepen, moet voorafgaand aan het nemen van de beslissing op bezwaar contact plaatsvinden met de primaire afdeling. Hiermee kan een duidelijk beeld worden verkregen bij de achtergrond van het primaire besluit en wordt de voorgenomen herroeping afgestemd. Mocht er geen overeenstemming zijn, dan hakt B&B de knoop door.

B. Heroverweging op grondslag van het bezwaar (artikel 7:11, lid 1, Awb)

1. *De omvang van de heroverweging wordt bepaald door de inhoud van het bestreden besluit en de bezwaren die daartegen zijn aangevoerd.*
2. *Onderdelen van het bestreden besluit waartegen geen bezwaar is gemaakt blijven bij de heroverweging buiten beschouwing als is gebleken dat het de bedoeling is van de bezwaarmaker om deze onderdelen niet bij de heroverweging te betrekken.*

Toelichting

Heroverweging op grondslag van het bezwaar betekent niet dat alleen die onderdelen van het bestreden besluit worden heroverwogen, waartegen bezwaar wordt gemaakt. Onderdelen van het bestreden besluit waartegen geen bezwaar wordt gemaakt blijven bij de heroverweging buiten beschouwing, zij het dat de heroverweging kan worden aangegrepen om eventuele evidente fouten in het bestreden besluit te herstellen, ook als het onderdelen betreft waartegen geen bezwaar is gemaakt. Herstel van dergelijke evidente fouten behoort plaats te vinden bij beslissing op bezwaar. Twijfel over de juistheid van niet bestreden onderdelen is aanleiding om te onderzoeken of deze onderdelen niet toch moeten worden betrokken bij de heroverweging door hierover met de bezwaarmaker in overleg te gaan.

Volgens de toelichting op artikel 7:11 Awb zullen de naar voren gebrachte bezwaren wel voldoende ruim naar hun strekking moeten worden opgevat. Indien bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat de bezwaren, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan zal daarmee rekening gehouden moeten worden.¹⁵

3. *Als de gronden van het bezwaar niet leiden tot herroeping van het bestreden besluit, wordt nagegaan of de bestreden onderdelen op andere gronden onjuist zijn of kunnen worden gewijzigd.*
4. *Als de motivering van het bestreden besluit onjuist is, wordt nagegaan of een andere motivering moet leiden tot dezelfde materiële uitkomst.*

Toelichting

De volledige heroverweging is niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld¹⁶. Indien uitsluitend de grondslag van het bestreden besluit onjuist blijkt, maar het besluit op andere gronden moet worden gehandhaafd, is herroeping in beginsel niet aan de orde. Het bestreden besluit kan worden gehandhaafd, maar daaraan wordt een andere

¹⁵ [TK 1988-1989, 21 221, nr.3](#), p. 153

¹⁶ [ECLI:NL:CRVB:2019:2783](#), ro 4.3.

motivering ten grondslag gelegd.¹⁷ Bijvoorbeeld als het recht op WW-uitkering is gewijzigd, omdat iemand niet voldoet aan het gestelde urenverlies. Als in bezwaar blijkt dat dit niet juist is, maar die persoon ook niet voldoet aan de wekeneis, dan blijft het primaire oordeel in stand, maar dan op andere gronden. De gewijzigde motivering zal in de beslissing op bezwaar worden opgenomen.¹⁸ Houd bij het wijzigen van de grondslag wel rekening met het uitgangspunt dat we zoeken naar het meest gunstige rechtmatige besluit voor de burger.

5. *De heroverweging is gericht op de datum of de periode waarop het bestreden besluit betrekking heeft. Nieuwe feiten en omstandigheden worden alleen bij de heroverweging betrokken als zij van invloed zijn op de aanspraken van belanghebbende op die datum of in die periode.*

Toelichting

Feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na de datum of de periode waarop het bestreden besluit betrekking heeft en die niet gerelateerd kunnen worden aan die datum of periode, blijven bij de heroverweging buiten beschouwing.¹⁹ Hebben zich ná de datum of de periode waarop het bestreden besluit betrekking heeft feiten en omstandigheden voorgedaan, die wél relevant zijn voor de aanspraken van belanghebbende op die datum of in die periode, dan worden die feiten en omstandigheden wél betrokken bij de heroverweging.

6. *Ten nadele terugkomen van het bestreden besluit (reformatio in peius) is alleen toegestaan als het UWV ook los van de bezwaarschriftprocedure bevoegd zou zijn geweest om ten nadele van de belanghebbende terug te komen van het primaire besluit en de belanghebbende niet in zijn verweermogelijkheden wordt geschaad.*

Toelichting

Volgens de toelichting op artikel 7:11 Awb²⁰ mag het bezwaarschrift er niet toe leiden dat het bestuursorgaan de heroverweging gebruikt om een verslechtering van de positie van de indiener te bereiken die zonder het bezwaarschrift niet mogelijk zou zijn. Artikel 7:11 Awb staat er echter niet aan in de weg een bevoegdheid tot wijziging van een besluit ten nadele van een belanghebbende uit te oefenen in die gevallen waarin die bevoegdheid op andere gronden reeds bestaat. Indien het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn, verzet artikel 7:11 Awb zich er niet tegen dat die wijziging betrokken wordt bij de beslissing op bezwaar. Of dit aanvaardbaar is, zal, aldus de toelichting, echter afhangen van de vraag of de belanghebbende daardoor wordt geschaad in zijn verweermogelijkheden. Is dat laatste het geval, dan zal die wijziging ten nadele van de indiener los van de bezwaarschriftprocedure tot stand moeten worden gebracht.

Gelet op het bovenstaande mag de heroverweging op zichzelf niet leiden tot een verslechtering van de positie van de belanghebbende. Dit laat echter onverlet de - los van de bezwaarschriftprocedure bestaande - bevoegdheid van het bestuursorgaan wijziging van een besluit ten nadele van de belanghebbende te bewerkstelligen. In het kader van de heroverweging is wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de belanghebbende derhalve uitsluitend toegestaan indien het bestuursorgaan daartoe ook ambtshalve (d.w.z. ook los van de heroverweging in het kader van de bezwaarschriftprocedure) bevoegd zou zijn geweest.²¹

Op grond van de jurisprudentie van de CRvB moet worden aangenomen, dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is te achten ook ten nadele van de belanghebbende terug te komen op beslissingen wanneer deze blijken onjuist te zijn. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt met zich mee dat herziening ten nadele van de belanghebbende met terugwerkende kracht in de regel niet is toegestaan. Herziening ten nadele van de belanghebbende met terugwerkende kracht is onder omstandigheden slechts toegestaan indien sprake is van schuld of toedoen van de belanghebbende (hij heeft relevante gegevens achtergehouden) of indien het de belanghebbende anderszins redelijkerwijs duidelijk moet zijn geweest dat het eerdere besluit onjuist was.²²

¹⁷ [RSV 1998/256](#), [ECLI:NL:CRVB:2020:2587](#), ro 4.3.

¹⁸ AB 1996/235).

¹⁹ AB 1996/450, RSV 1997/186 en [RSV 1997/303](#)

²⁰ [TK, 1988-1989, 21 221, nr. 3](#), p.153

²¹ [ECLI:NL:CRVB:2016:102](#)

²² Zie de [Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006](#)

Indien komt vast te staan, dat het UWV bevoegd is het bestreden besluit ten nadele van de belanghebbende te wijzigen, zal de belanghebbende niet onverhoeds bij beslissing op bezwaar met die wijziging mogen worden geconfronteerd. De belanghebbende zal zich in het kader van de bezwaarschriftprocedure moeten kunnen verweren tegen de voorgenomen wijziging; hij moet voldoende gelegenheid krijgen om zijn zienswijze daarop kenbaar te maken (vgl. artikel 7:9 Awb). Onder voorgenomen wijziging wordt in dit verband verstaan zowel het gewijzigde standpunt van het UWV, als de consequenties die het UWV daaraan wil verbinden.

Wordt de belanghebbende niet in zijn verweermogelijkheden geschaad, dan mag de wijziging in het kader van de bezwaarschriftprocedure worden doorgevoerd. Voorwaarde blijft uiteraard dat het UWV bevoegd is om ten nadele van de belanghebbende terug te komen van het bestreden besluit.²³

C. Afgeronde besluitvorming (artikel 7:11, lid 2, Awb)

1. De belanghebbende weet na afloop van de bezwaarschriftprocedure waar hij aan toe is.

2. Als aan het bestreden besluit formele gebreken kleven, worden deze in het kader van de heroverweging hersteld.

Toelichting

Indien het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid of gebrekkig is gemotiveerd dient het zorgvuldigheidsgebrek c.q. het motiveringsgebrek in het kader van de heroverweging te worden hersteld. In deze gevallen kan daarom niet worden volstaan met een kale herroeping van het bestreden besluit om vervolgens een nieuw, wel zorgvuldig voorbereid c.q. wel deugdelijk gemotiveerd, primair besluit bekend te maken.

3. Als het bestreden besluit wordt herroepen, dient in het kader van de heroverweging een nieuw inhoudelijk besluit te worden genomen.

Toelichting

Als de heroverweging leidt tot een andere materiële uitkomst dan in het bestreden besluit is neergelegd, is pas sprake van een afgeronde heroverweging als terzake een nieuw besluit is genomen. Het nieuwe besluit wordt neergelegd in de beslissing op bezwaar. In deze gevallen kan derhalve niet worden volstaan met een 'kale' herroeping van het bestreden besluit, om vervolgens de gewijzigde materiële uitkomst neer te leggen in een nieuw primair besluit.²⁴ Als de gewijzigde materiële uitkomst niet zou worden neergelegd in de beslissing op bezwaar, zou sprake zijn van een zogenoemde 'lege' bob, dat wil zeggen dat de belanghebbende na afloop van de bezwaarschriftprocedure met lege handen staat. Een 'lege' bob is nooit toegestaan, omdat de belanghebbende na afloop van de bezwaarschriftprocedure moet weten waar hij aan toe is.

4. Het nieuwe besluit wordt neergelegd in de beslissing op bezwaar.

Toelichting

Hetgeen hierboven onder 3 is opgemerkt geldt ook in gevallen waarin bij het bestreden besluit een aanvraag ten onrechte is afgewezen: van een afgeronde heroverweging is in deze gevallen pas sprake als alsnog een nieuw besluit op de aanvraag is genomen. Als bijvoorbeeld ZW-uitkering is geweigerd, omdat de belanghebbende niet verzekerd is, en B&B is van mening dat belanghebbende wel verzekerd is, zal in het kader van de heroverweging moeten worden beoordeeld of de belanghebbende ook voldoet aan de overige voorwaarden voor toekenning van ZW-uitkering. Dat betekent bijvoorbeeld dat alsnog de arbeidsongeschiktheid en het dagloon zal moeten worden vastgesteld. Ook het nieuwe besluit op de aanvraag wordt in beginsel direct neergelegd in de beslissing op bezwaar (zie echter hierna onder 5).

²³ [ECLI:NL:CRVB:2005:AT9802](#)

²⁴ [ECLI:NL:CRVB:2002:AE4372](#)

Als het bezwaar is gericht tegen één primair besluit, wordt daarop ook met één beslissing op bezwaar beslist, ook als in bezwaar meerdere onderdelen van het primaire besluit worden aangevochten.²⁵

5. *Voor zover het nieuwe besluit een beslissing inhoudt over onderwerpen waarover nog niet eerder is beslist en belanghebbende zich naar verwachting in zoverre niet kan verenigen met het nieuwe besluit, wordt hij in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op het nieuwe besluit te geven voordat dit in de beslissing op bezwaar wordt neergelegd.*

Toelichting

Als het primaire besluit moet worden herroepen en in de plaats daarvan een nieuw besluit genomen moet worden, wordt dit nieuwe besluit in beginsel direct neergelegd in de beslissing op bezwaar. Belanghebbenden worden niet eerst in de gelegenheid gesteld om te reageren op het (voorgenomen) nieuwe besluit. Op dit uitgangspunt is een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin het nieuwe besluit mede betrekking heeft op onderwerpen waarover nog niet eerder is beslist en de indiener van het bezwaarschrift (of een derde-belanghebbende, die betrokken is bij de procedure) zich naar verwachting in zoverre niet zal kunnen verenigen met het nieuwe besluit. In die gevallen wordt de indiener van het bezwaarschrift (en de derde-belanghebbende, die betrokken is bij de procedure) nog tijdens de bezwaarschriftprocedure met een zogenoemde vooraankondiging geïnformeerd over het (voorgenomen) nieuwe besluit. De vooraankondiging is een gewone brief waarmee belanghebbende wordt geïnformeerd over het voorgenomen nieuwe besluit. Deze brief hoeft niet te worden gestuurd aan de derde-belanghebbende die niet bij de bezwaarschriftprocedure betrokken is. De indiener van het bezwaarschrift (en eventuele andere belanghebbenden die bij de bezwaarschriftprocedure zijn betrokken) wordt een reactietermijn van twee weken gegund. Als een reactie op de vooraankondiging weliswaar pas na afloop van de gestelde reactietermijn binnenkomt, maar nog voordat de beslissing op bezwaar is bekendgemaakt, wordt deze reactie bij de heroverweging betrokken.

Bijzondere situaties

Afgeronde besluitvorming bij weigering ZW-uitkering

Als een besluit waarbij ziekengeld is geweigerd moet worden herroepen, dient ook het besluit waarbij alsnog ziekengeld wordt toegekend te worden neergelegd in de beslissing op bezwaar. Daaraan doet niet af dat op grond van artikel 52c, lid 1, ZW een besluit tot toekenning van ziekengeld in beginsel niet schriftelijk behoeft te worden bekendgemaakt. Op grond van diezelfde bepaling moet een besluit waarbij ziekengeld wordt toegekend namelijk wel worden bekendgemaakt als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat behoefte bestaat aan bekendmaking daarvan. Nu in de hier bedoelde gevallen in eerste instantie (ten onrechte) ziekengeld is geweigerd moet er van worden uitgegaan dat bij belanghebbende(n) behoefte bestaat aan bekendmaking van het besluit waarbij alsnog ziekengeld wordt toegekend. In dat geval leg je de zaak terug aan de afdeling Ziektewet.

Afgeronde besluitvorming bij toepassing artikel 4:5 Awb

Op grond van artikel 4:5 Awb kan een bestuursorgaan besluiten om een aanvraag niet te behandelen, indien:

- a) de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of
- b) de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 Awb of
- c) de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor het in behandeling nemen van de aanvraag, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Als bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit waarbij toepassing is gegeven aan artikel 4:5 Awb, richt de heroverweging zich primair op de vraag of op goede gronden is besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Als in het kader van de heroverweging wordt vastgesteld dat geen sprake was van een onvolledige aanvraag, dan is eerst sprake van een volledige heroverweging als alsnog inhoudelijk op de

²⁵ [USZ 2003/286](#)

aanvraag is beslist.

Als wel sprake was van een onvolledige aanvraag, die niet binnen de gestelde termijn is aangevuld, en belanghebbende vult die aanvraag alsnog aan tijdens de bezwaarschriftprocedure, wordt getoetst of sprake is van een deugdelijke grond voor het niet aanvullen van de aanvraag binnen de eerder gestelde termijn. Blijkt daarvoor een deugdelijke grond aanwezig, dan is eerst sprake van een volledige heroverweging als alsnog inhoudelijk op de aanvraag is beslist.²⁶ Is geen deugdelijke grond aanwezig voor het niet aanvullen van de aanvraag binnen de eerder gestelde termijn, dan blijft de omstandigheid dat de aanvraag tijdens de bezwaarschriftprocedure alsnog wordt aangevuld buiten beschouwing bij de heroverweging.²⁷ In dat geval is het bezwaar tegen het besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen ongegrond. Zou de omstandigheid dat belanghebbende zijn aanvraag inmiddels heeft aangevuld in dit geval wel worden betrokken bij de heroverweging en tot gevolg hebben dat bij beslissing op bezwaar alsnog inhoudelijk op de aanvraag zou moeten worden beslist, dan zou sprake zijn van een oneigenlijke verlenging van de eerder gestelde termijn waarbinnen de aanvraag moest zijn aangevuld. Wel kan het alsnog verstrekken van de benodigde gegevens (in combinatie met de eerdere onvolledige aanvraag) worden aangemerkt als een nieuwe aanvraag waarop - los van de bezwaarschriftprocedure - een nieuw primair besluit moet worden genomen. Wanneer blijkt dat de primaire afdeling geen mogelijkheden meer heeft om een aanvraag toe te wijzen, dan moeten wij beoordelen of de gevolgen van het niet in behandeling nemen of buiten toepassing laten van de aanvraag niet onevenredig uitpakken voor belanghebbende(n). Daarbij zouden bijvoorbeeld navolgende feiten, omstandigheden en belangen kunnen worden afgewogen. De (geringe) duur van de termijnoverschrijding, betrokken belangen van derden, (beperkt) doenvermogen van betrokkene als gevolg van bijzondere persoonlijke omstandigheden, of er een gemachtigde in het spel is, de ernst van de negatieve gevolgen, nalatigheden aan de kant van UWV, of een beoordeling van de aanvraag alsnog op eenvoudige wijze mogelijk is.

Als sprake was van een onvolledige aanvraag, maar voorafgaand aan het primaire besluit geen termijn is gesteld om de aanvraag aan te vullen, wordt in bezwaar alsnog een termijn gesteld om de aanvraag aan te vullen. Wordt de aanvraag aangevuld binnen die alsnog gestelde termijn, dan is eerst sprake van een volledige heroverweging als alsnog inhoudelijk op de aanvraag is beslist. Als de aanvraag zonder deugdelijke grond niet wordt aangevuld binnen de alsnog gestelde termijn, wordt het bezwaar tegen het besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen ongegrond verklaard. Als de informatie echter buiten de gegeven termijn bij ons binnenkomt, maar nog voordat de beslissing op bezwaar is afgegeven, dan nemen we deze informatie toch mee bij de heroverweging in bezwaar.

Als in bezwaar wordt vastgesteld dat de aanvraag alsnog in behandeling genomen moet worden, wordt de belanghebbende daarover tussentijds met een gewone brief geïnformeerd.

Afgeronde besluitvorming bij terug- en invordering

a. Ontbreken moederbesluit

Voorafgaand aan of uiterlijk gelijktijdig met het terugvorderingsbesluit moet een herzienings- of intrekingsbesluit (hierna: moederbesluit) worden genomen en bekendgemaakt. Als in bezwaar wordt vastgesteld dat een moederbesluit ontbreekt, moet het moederbesluit nog tijdens de bezwaarschriftprocedure worden bekendgemaakt en moet daarmee rekening gehouden worden bij de heroverweging van het terugvorderingsbesluit. Het ontbreken van een moederbesluit staat dan niet in de weg aan een inhoudelijke heroverweging van het terugvorderingsbesluit. Voor dit standpunt wordt steun gevonden in de jurisprudentie van de CRvB.²⁸

Nadat B&B heeft vastgesteld dat het moederbesluit ontbreekt, wordt de primaire afdeling gevraagd om alsnog (via B&B) een moederbesluit bekend te maken. Het moederbesluit wordt bekendgemaakt aan de verzekerde en aan een eventuele derde-belanghebbende.

Het alsnog bekendmaken van het moederbesluit strekt tot heling van het gebrek dat over de

²⁶ ABRvS 16 juli 2008, LJN BD7360, JB 2008/196

²⁷ CRvB, 25 september 2007, [ECLI:NL:CRVB:2007:BB5267](#)

²⁸ CRvB d.d. 25-7-2000, 98/6288 ZW (zie Bijblijven 2007/1/3) en CRvB d.d. 16-3-2004, 01/6487 WAO (zie Bijblijven 2007/6/2)

terugvorderingsperiode niet is komen vast te staan dat onverschuldigd is betaald. Bovendien is het moederbesluit gebaseerd op hetzelfde feitencomplex als de in het terugvorderingsbesluit vervatte terugvordering. Het terugvorderingsbesluit en het moederbesluit moeten daarom als een samenhangend stelsel van besluiten worden aangemerkt. Op grond van artikel 6:19, lid 1, Awb wordt het bezwaar tegen het terugvorderingsbesluit geacht mede te zijn gericht tegen het moederbesluit.

Artikel 6:19 Awb zet de normale bezwaar- en beroepsmogelijkheden opzij. De CRvB overweegt dat het bepaalde in artikel 6:19, lid 1, Awb meebrengt dat een uitzondering wordt gemaakt op de regeling van de rechtsbeschermingsvoorziening van de Awb.²⁹ In afwijking van de in beginsel toepasselijke bepalingen dient tegen het moederbesluit daarom niet afzonderlijk bezwaar te worden gemaakt of beroep te worden ingesteld. Omdat het moederbesluit wordt aangemerkt als een '6:19-besluit', kan daartegen dus niet afzonderlijk bezwaar worden gemaakt. Wel moet de verzekerde in de gelegenheid worden gesteld om binnen twee weken na de bekendmaking van het moederbesluit zijn visie op het moederbesluit kenbaar te maken. Artikel 6:19 Awb zet de normale bezwaar- en beroepsmogelijkheden ook opzij voor een eventuele belanghebbende-werkgever. Dat betekent dat een belanghebbende-werkgever evenmin afzonderlijk bezwaar kan maken tegen het moederbesluit. Wel wordt de belanghebbende-werkgever bij de bekendmaking van het moederbesluit gevraagd of hij betrokken wil worden bij de behandeling van het bezwaar van de werknemer en wordt ook hij in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken zijn visie op het moederbesluit kenbaar te maken.

b. Ontbreken invorderingsbesluit

Ontbreekt een dergelijk besluit en wordt dit besluit alsnog genomen, dan geldt het besluit als een besluit in de zin van artikel 6:19 Awb waarop het bezwaar dan ingevolge dit artikel automatisch betrekking heeft. Uit 4:86 van de Awb volgt namelijk dat als we een besluit afgeven over de plicht tot betaling van een geldsom ook de betalingstermijn moet worden genoemd. Als het invorderingsbesluit ontbreekt, is er dus een gebrek. Dit gebrek moet in bezwaar worden hersteld. Als VFV tijdens de bezwaarfase alsnog een invorderingsbesluit (met betalingstermijn) afgeeft, is dit een 6:19 Awb besluit. Het wijzigt immers het eerdere besluit in die zin door alsnog een termijn te noemen.

Uiterlijk bij beslissing op bezwaar dient uitsluitel te worden gegeven over de wijze van invorderen. Zolang over die wijze van invorderen nog geen enkele invorderingsbeslissing is genomen, kan B&B tijdens de bezwaarfase tegen de terugvorderingsbeslissing zelf een poging doen om een (maatwerk-) betalingsregeling te treffen. Deze wordt dan opgenomen in de beslissing op bezwaar. De medewerker informeert de afdeling invorderen dan hierover.

Als de afdeling Invorderen nog geen invorderingsbesluit heeft genomen en het niet lukt om in het kader van de heroverweging alsnog een betalingsregeling overeen te komen, kan de cliënt worden gevraagd of hij ermee instemt dat nog niet over de wijze van invorderen wordt beslist. Daarbij kan worden aangegeven, dat dit de afhandeling van de bezwaarzaak zal bespoedigen. Wel zal de cliënt duidelijk gemaakt moeten worden dat het bezwaar geen schorsende werking heeft en dat hij nog een apart invorderingsbesluit zal ontvangen, waartegen hij dan afzonderlijk bezwaar zal moeten maken³⁰.

Afgeronde besluitvorming bij toepassing hoofdstuk IV van de WW

Primaire beslissingen op grond van hoofdstuk IV worden in voorkomende gevallen gefaseerd afgegeven. Er worden – met tussenpozen - meerdere beslissingen afgegeven die telkens over een ander aspect van de aanvraag handelen. Als bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit, waarbij niet volledig op de aanvraag is beslist, is in beginsel pas sprake van afgeronde besluitvorming als over alle aspecten van de aanvraag is beslist. Dat zou betekenen dat in deze gevallen het bezwaar moet worden aangehouden tot in één keer over alle aspecten van de aanvraag kan worden beslist. Nu gefaseerde besluitvorming in het primaire proces toelaatbaar is en zelfs in het belang van de cliënt kan in de hier bedoelde gevallen volstaan worden met heroverweging van die aspecten waarover bij het primaire besluit is beslist.

²⁹ RSV 1999/281, [ECLI:NL:CRVB:1999:AA8692](#)

³⁰ Als belanghebbende beroep heeft ingesteld tegen de beslissing op bezwaar over de terugvordering, is het invorderingsbesluit een bijkomende beschikking als bedoeld in artikel 4:125 Awb en heeft het beroep op grond van die bepaling mede betrekking op het invorderingsbesluit. Het bezwaarschrift tegen het invorderingsbesluit moet in dat geval met toepassing van artikel 6:15 Awb aan de rechtbank worden doorgestuurd.

Dat kan anders zijn, als de cliënt in bezwaar naar voren brengt dat bij het primaire besluit ten onrechte niet over alle aspecten van de aanvraag is beslist. Als de beslistermijn van zes maanden (artikel 127a, lid 3, van de WW) nog niet is verstreken, kan gesteld worden dat de cliënt te vroeg is met zijn bezwaar tegen het niet (tijdig) beslissen over alle aspecten van de aanvraag. Voordat dit formele standpunt in de beslissing op bezwaar wordt neergelegd, ligt het voor de hand om de cliënt uit te leggen waarom (mede in zijn belang) is gekozen voor gefaseerde besluitvorming. Als de beslistermijn van zes maanden wel is verstreken, is in feite sprake van een bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een (afgerond) besluit op de aanvraag. In dat geval moet teruggevallen worden op het uitgangspunt dat in het kader van de heroverweging alsnog inhoudelijk op alle aspecten van de aanvraag wordt beslist.

Afgeronde besluitvorming bij onzekerheid over het recht op onverminderde loondoorbetaling

In de situatie dat het recht op onverminderde loondoorbetaling nog niet vast staat, of wel vast staat, maar de werkgever het loon niet voldoet, is UWV soms bevoegd een voorschot te verstrekken. Als bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit, waarbij WW-uitkering wordt geweigerd, omdat onzekerheid bestaat over het recht op loondoorbetaling en geen voorschot is verstrekt, terwijl in het kader van de afgeronde besluitvorming nog geen definitief besluit op de aanvraag kan worden genomen, dient B&B als reactie op de aanvraag in de beslissing op bezwaar een besluit neer te leggen over de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het verstrekken van een voorschot.