

ECLI:NL:RBAMS:2014:1646

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	01-04-2014
Datum publicatie	11-07-2014
Zaaknummer	AWB-13_4118
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

WWB. Intrekking en terugvordering. Boete en overgangsrecht.

Verweerder was bevoegd de bijstandsuitkering van eiseres in te trekken en gehouden deze terug te vorderen omdat eiseres geen melding heeft gemaakt van door haar verrichte oppaswerkzaamheden en (financiële) ondersteuning door haar kinderen. Hierdoor is sprake van oncontroleerbare inkomsten en kan het recht op bijstand niet meer worden vastgesteld.

De opgelegde boete kan niet in rechte standhouden. Verweerder heeft ook over de periode vóór 1 januari 2013 een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Naar het oordeel van de rechtbank verzet hetgeen is bepaald in de artikelen 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), 7, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), 1 van het Wetboek van Strafrecht en 5:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zich ertegen dat een gedraging wordt bestraft met een sanctie die hoger is dan de sanctie die gold op het tijdstip waarop het feit of de omstandigheid zich voordeed.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 13/4118, AMS 13/4120 en AMS 13/4836

uitspraak van de meervoudige kamer van 1 april 2014 in de zaken tussen

[eiseres], eiseres

en

[eiser], eiser,

beiden wonende te [woonplaats],

hierna ook: eisers,

(gemachtigde mr. M. Heikens),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, verweerder (gemachtigde mr. drs. J.M. Boegborn).

Procesverloop

Bij besluit van 27 februari 2013 (het primaire besluit I) heeft verweerder het recht van eiseres op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) met ingang van 28 december 2010 ingetrokken.

Bij besluit van 13 maart 2013 (het primaire besluit II) heeft verweerder de over de periode van 28 december 2010 tot en met 31 januari 2013 ten onrechte verleende bijstand ten bedrage van € 34.385,18 teruggevorderd van eiseres.

Bij besluit van 13 maart 2013 (het primaire besluit III) heeft verweerder eiser over de periode van 28 december 2010 tot en met 12 april 2012 hoofdelijk aansprakelijk gesteld voor genoemde kosten en het bedrag van € 25.786,45 mede teruggevorderd van eiser.

Bij besluit van 28 mei 2013 (het primaire besluit IV) heeft verweerder aan eiseres een boete opgelegd ten bedrage van € 29.113,07.

Bij afzonderlijke besluiten van 12 juni 2013 (de bestreden besluiten I en II) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen de primaire besluiten I en II en de bezwaren van eiser tegen het primaire besluit III ongegrond verklaard.

Bij besluit van 16 juli 2013 (bestreden besluit III) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit IV ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen de bestreden besluiten I en III beroep ingesteld (procedurenummers AMS 13/4118 en AMS 13/4836).

Eiser heeft tegen bestreden besluit II beroep ingesteld. (procedurenummer AMS 13/4120).

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft de zaken gevoegd behandeld ter zitting van de enkelvoudige kamer op 19 november 2013. Eisers zijn aldaar verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder was vertegenwoordigd door bovengenoemde gemachtigde. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten. Bij beslissing van 19 december 2013 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en bepaald dat de verdere behandeling wordt voortgezet door de meervoudige kamer.

De meervoudige kamer heeft de zaken ter zitting van 20 februari 2014 gevoegd behandeld. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1.1. Eiser en eiseres ontvingen van 28 december 2010 tot en met 12 april 2012 een bijstandsuitkering naar de norm voor een gezin. Eiser is per 13 april 2012 verhuisd. Eiseres ontving vanaf 13 april 2012 een uitkering naar de norm voor een alleenstaande met een gemeentelijke toeslag van 20%.

1.2. Naar aanleiding van een melding dat eiseres in een woning woont met een te hoge huur voor iemand met een inkomen op bijstandsniveau, heeft verweerder een rechtmatigheidsonderzoek ingesteld. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport van bevindingen met afsluitdatum 18 februari 2013 (het rapport). Uit het rapport blijkt onder meer dat eiseres op 6 en 13 februari 2013 heeft verklaard dat zij sinds 21 augustus 2009 gemiddeld 20 à 30 uur per week op haar kleinkinderen past. Het kan ook zijn dat zij zeven dagen in de week oppast. Het zijn wisselende dagen en uren. Verder heeft eiseres verklaard dat zij sinds december 2009 wordt ondersteund door haar kinderen doordat zij kleding, boodschappen en geld voor het betalen van vaste lasten en medische kosten van hen krijgt. Verder mag zij te allen tijde gebruik maken van de auto van haar dochter en schoonzoon.

2.1. Verweerder heeft in het bestreden besluit I het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard en de besluiten tot intrekking en terugvordering van de bijstand gehandhaafd. Verweerder heeft hieraan ten grondslag gelegd dat eiseres oncontroleerbare inkomsten heeft genoten die deels of geheel verband houden met oppaswerkzaamheden, als gevolg waarvan het recht op bijstand niet is vast te stellen.

2.2. Bij het bestreden besluit II heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen de medeterugvordering ongegrond verklaard. Aan de hoofdelijke aansprakelijkheid van eiser liggen dezelfde feiten ten grondslag als die aan het bestreden besluit I ten grondslag liggen. Eiser heeft geen separate gronden van bezwaar ingediend. Verweerder heeft aan de handhaving van de medeterugvordering dan ook dezelfde feiten ten grondslag gelegd.

2.3. Bij bestreden besluit III heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen de opgelegde boete ongegrond verklaard. Verweerder heeft overwogen dat de situatie van eiseres valt onder de wetgeving zoals die geldt sinds 1 januari 2013. Deze wetgeving verplicht verweerder een boete op te leggen.

Ten aanzien van de intrekking

3.1. De in het kader van de intrekking van de bijstand door de rechtbank te beoordelen periode loopt van 28 december 2010 tot en met 27 februari 2013, de datum van het primaire besluit tot intrekking van de bijstand.

3.2. De rechtbank stelt allereerst vast dat eiseres de verklaringen in het rapport zoals die zijn weergegeven onder rechtsoverweging 1.2. niet heeft bestreden. Nu deze verklaringen aan eiseres zijn voorgehouden en zij deze ook heeft ondertekend, zal de rechtbank van de juistheid daarvan uitgaan. Verder is niet in geschil dat eiseres de oppaswerkzaamheden en de (financiële) ondersteuning door haar kinderen niet aan verweerder heeft gemeld.

3.3. Het standpunt van eiseres dat het oppassen binnen de familiekring als een vriendendienst dient te worden aangemerkt en derhalve niet gemeld hoefde te worden, volgt de rechtbank niet. Uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 12 april 2011 (ECLI:NL:CRVB:2011:BQ2056) blijkt dat oppaswerkzaamheden van enige omvang en langere duur met een structureel karakter als op geld

waardeerbare arbeid moeten worden aangemerkt. De rechtbank is van oordeel dat de oppaswerkzaamheden die eiseres heeft verklaard te hebben verricht van dusdanige omvang en lange duur zijn en bovendien een structureel karakter hebben, dat deze oppaswerkzaamheden als op geld waardeerbare arbeid moeten worden beschouwd. De omstandigheid dat opgepast wordt binnen de familierechtelijke relatie en dat daarvoor geen vergoeding wordt verkregen doet daaraan niet af. Het verrichten van oppaswerkzaamheden is onmiskenbaar een voor de verlening van bijstand van belang zijnde omstandigheid die onder de meldingsplicht valt. Voor zover al twijfel kon bestaan bij eiseres omtrent het belang hiervan voor de voortzetting van de verleende bijstand, had eiseres daarin aanleiding moeten zien om contact op te nemen met de Dienst Werk en Inkomen om op dit punt duidelijkheid te krijgen.

3.4. Ook voor de (financiële) ondersteuning door haar kinderen geldt naar het oordeel van de rechtbank dat eiseres dit aan verweerder had moeten melden. Uit de verklaring van eiseres blijkt dat zij niet enkel wat eten kreeg voor in de vriezer, maar dat ook haar wekelijkse boodschappen werden betaald, zo nu en dan financiële ondersteuning werd geboden bij het betalen van de rekeningen en dat zij altijd gebruik mocht maken van de auto van haar kinderen zonder daarvoor een vergoeding te hoeven betalen. Het gaat hier om gegevens waarvan eiseres, gelet op het aanvullend karakter van de bijstand, redelijkerwijs duidelijk moest zijn dat deze van invloed konden zijn op het recht op bijstand.

3.5. De rechtbank is gelet op het bovenstaande met verweerder van oordeel dat eiseres door de oppaswerkzaamheden en de (financiële) ondersteuning niet te melden aan verweerder de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de WWB heeft geschonden. De omstandigheid dat eiseres was vrijgesteld van de arbeidsverplichting maakt dit niet anders. Wat betreft de stelling van eiseres dat het bestreden besluit I het risico van sociaal isolement inhoudt overweegt de rechtbank dat eiseres zowel op 6 februari 2013 als ter zitting van 19 november 2013 heeft verklaard dat de kleinkinderen ook gewoon voor de gezelligheid op visite komen. Deze stelling treft reeds daarom geen doel.

3.6. De rechtbank is voorts van oordeel dat door de schending van de inlichtingenplicht het recht op bijstand niet meer kan worden vastgesteld. Eiseres heeft verklaard op wisselende dagen en wisselende uren op te passen. Uit het dossier blijkt niet dat eiseres van haar oppaswerkzaamheden een administratie heeft bijgehouden. Tegen deze achtergrond kunnen de verdiensten met de oppaswerkzaamheden dan ook niet worden geschat of berekend naar aanleiding van de Nibud-normen zoals door eiseres is gesteld. Verder heeft eiseres aangegeven niet te weten hoeveel geld aan boodschappen zij per week van haar kinderen krijgt. Het voorgaande maakt dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat eiseres oncontroleerbare inkomsten heeft genoten die deels of geheel verband houden met oppaswerkzaamheden, als gevolg waarvan het recht op bijstand niet is vast te stellen. Verweerder was dan ook bevoegd het recht op bijstand in te trekken over de periode van 28 december 2010 tot en met 27 februari 2013 op grond van artikel 54, derde lid, aanhef en onder a, van de WWB, zoals dat gold tot 1 juli 2013. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van deze bevoegdheid.

Ten aanzien van de terugvordering en medeterugvordering

4.1. Op grond van artikel XXV, zesde lid, van het overgangsrecht in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Sanctiewet) is op de terugvordering het sinds 1 januari 2013 geldende artikel 58 van de WWB van toepassing. Gelet op het oordeel onder punt 3.6. en het dwingende karakter van artikel 58, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB was verweerder gehouden de tot en met 31 januari 2013 ten onrechte verstrekte uitkering terug te vorderen. Op grond van het achtste lid van artikel 58 van de WWB kan in geval van dringende redenen geheel of gedeeltelijk van terugvordering worden afgezien. Deze dringende redenen kunnen op grond van vaste rechtspraak van de CRvB slechts zijn gelegen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van een terugvordering voor de betrokkene. In hetgeen eiseres naar voren heeft gebracht ziet de rechtbank geen dringende redenen om van terugvordering geheel of gedeeltelijk af te zien. Het argument van eiseres dat volledige terugvordering disproportioneel is omdat de WWB ook sancties als tijdelijke verlaging en waarschuwing kent en omdat zij tot de kring van uitkeringsgerechtigden behoort, faalt. Eiseres miskent met dit standpunt dat de wet

verweerder verplicht het ten onrechte betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen van welke verplichting slechts in het geval daartoe dringende redenen bestaan kan worden afgezien.

4.2. Niet in geschil is dat eiser en eiseres in de periode van 28 december 2010 tot en met 12 april 2012 gezamenlijk een bijstandsuitkering hebben ontvangen naar de gezinsnorm. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de uitkering over deze periode op goede gronden van eiseres is teruggevorderd. Op grond van artikel 59, eerste lid, van de WWB is verweerder dan ook bevoegd het ten onrechte verstrekte bedrag van eiser terug te vorderen. Eiser heeft geen omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat verweerder niet in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

Ten aanzien van de boete

5.1. Met betrekking tot de boete overweegt de rechtbank als volgt. Op 1 januari 2013 is artikel 18a van de WWB in werking getreden. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het college een bestuurlijke boete oplegt van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid. Eiseres heeft aangevoerd dat deze nieuwe bepaling gelet op het overgangsrecht in artikel XXV van de Sanctiewet geen toepassing heeft en verweerder dus geen bestuurlijke boete mocht opleggen.

5.2. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich, in tegenstelling tot hetgeen eiseres stelt, terecht op het standpunt gesteld dat deze situatie valt onder artikel XXV, tweede lid, van de Sanctiewet. Op grond van dit artikellid blijft ten aanzien van beboetbare overtredingen die zijn begaan uiterlijk op de dag voor de dag van inwerkingtreding van de Sanctiewet en voortduren op de dag waarop de Sanctiewet in werking is getreden, het oude recht van toepassing mits de overtreding uiterlijk op de dertigste dag na de dag waarop de Sanctiewet in werking is getreden is opgeheven of geconstateerd. Naar het oordeel van de rechtbank is de overtreding geconstateerd op 18 februari 2013, de datum van afsluiting van het rapport van bevindingen van de Afdeling Handhaving. Het standpunt van eiseres dat de overtreding is opgeheven vóór 31 januari 2013 omdat zij vanaf die datum geen bijstand meer heeft ontvangen, volgt de rechtbank niet. De uitkering is immers bij besluit van 27 februari 2013 met ingang van 28 december 2010 ingetrokken, zodat het recht op bijstand aanvankelijk ook ná 31 januari 2013 nog is doorgelopen. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat op de zaak van eiseres gelet op het overgangsrecht het nieuwe recht zoals dat geldt sinds 1 januari 2013 van toepassing is.

5.3. De rechtbank stelt voorts vast dat het niet melden van de oppaswerkzaamheden en de (financiële) ondersteuning een boetewaardige gedraging is. Eiseres kan van deze gedraging zowel objectief als subjectief een verwijt worden gemaakt. Toepassing van artikel 18a, eerste lid, van de WWB betekent in dit geval dat verweerder gehouden was een boete op te leggen.

5.4. Ten aanzien van de hoogte van de boete overweegt de rechtbank het volgende. De rechtbank stelt vast dat schending van de inlichtingenplicht ook vóór 1 januari 2013 was aangemerkt als een strafwaardige gedraging, maar dat de mogelijk op te leggen sanctie aanzienlijk lager was dan in het nieuwe boeteregime. Op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Maatregelverordening Inkomensvoorzieningen zoals die gold tot 16 maart 2013 kon voor een (eerste) schending van de inlichtingenplicht als hier aan de orde een maatregel van 100% van de uitkering voor de duur van één maand worden opgelegd. Na de inwerkingtreding van de Sanctiewet en daarmee artikel 18a van de WWB en het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Boetebesluit) wordt voor dezelfde gedraging op of ná 1 januari 2013 in beginsel een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Naar het oordeel van de rechtbank verzet hetgeen is bepaald in de artikelen 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), 7, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), 1 van het Wetboek van Strafrecht en 5:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zich ertegen dat een gedraging wordt bestraft met een sanctie die hoger is dan de sanctie die gold op het tijdstip waarop het feit of de omstandigheid zich voordeed. Indien de strafdreiging is verhoogd na het plegen van het feit, moet de rechter bij de straftoemeting blijven binnen het maximum dat gold ten tijde van het plegen van het feit. Dit betekent dat

de boete zoals die is opgelegd niet in rechte standhoudt. Verweerder heeft immers over de gehele periode een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Het bestreden besluit III zal worden vernietigd.

5.5. Gelet op artikel 8:72a, van de Awb zal de rechtbank zelf in de zaak voorzien en bepalen welke boete passend en geboden is. Gelet op hetgeen is overwogen onder 5.4 komt de rechtbank tot de conclusie dat verweerder voor de schending van de inlichtingenplicht gepleegd vóór 1 januari 2013 een boete kan opleggen die maximaal het bedrag van de op dat moment geldende maatregel bedraagt. Voor de schending van de inlichtingenplicht in de periode met ingang van 1 januari 2013 is verweerder in beginsel gehouden een boete op te leggen van 100% van het benadelingsbedrag. Verminderde verwijtbaarheid, die op grond van artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten zou moeten leiden tot verlaging van de boete, is gesteld noch gebleken. Dringende redenen die tot het afzien van het opleggen van een boete zouden kunnen leiden zijn de rechtbank evenmin gebleken. Een en ander betekent dat eiseres over de periode van 28 december 2010 tot en met 31 december 2012 een boete zal worden opgelegd ten bedrage van € 879,10 (100% van de uitkering gedurende één maand, uitgaande van het bedrag op 1 januari 2013). Over de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 januari 2013 zal een boete worden opgelegd van € 879,10 (100% van het benadelingsbedrag), zodat de boete in totaal € 1.758,20 zal bedragen. De rechtbank acht deze hoogte van de boete gelet op de hoogte van het totale benadelingsbedrag en de duur van de overtreding, niet onevenredig. Het feit dat eiseres tot de kring der uitkeringsgerechtigden behoort is, anders dan door eiseres is gesteld, geen omstandigheid die tot matiging van de boete zou moeten leiden.

6. Het voorgaande betekent dat het beroep dat is gericht tegen bestreden besluit III gegrond zal worden verklaard en het bestreden besluit III zal worden vernietigd. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien en de boete opleggen zoals die in rechtsoverweging 5.5 is vastgesteld. De rechtbank zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit III. De rechtbank ziet tevens aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten voor zover het betreft bestreden besluit III, die onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden begroot op € 1.217,50,- (1 punt voor het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en 0,5 punt voor het verschijnen ter nadere zitting x € 487,- x wegingsfactor 1). Verweerder zal tevens het in deze procedure gestorte griffierecht ten bedrage van € 44,- aan eiseres dienen te vergoeden.
7. De gronden leiden niet tot vernietiging van de bestreden besluiten I en II. De rechtbank zal de daartegen gerichte beroepen dan ook ongegrond verklaren.

Voor een veroordeling in de proceskosten of vergoeding van het griffierecht is in die procedures geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep tegen bestreden besluit III gegrond;
- vernietigt bestreden besluit III;
- legt eiseres een boete op van € 1.758,20;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit III (besluit van 16 juli 2013);
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het gestorte griffierecht ten bedrage van € 44,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de kosten van eiseres tot een bedrag van € 1.217,50,-;
- verklaart de beroepen tegen de bestreden besluiten I en II ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. K. Oldekamp-Bakker, voorzitter, mrs. A.A. Spoel en G.M. Beunk, leden, in aanwezigheid van mr. S. Leijen-Westra, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 1 april 2014.

de griffier
de voorzitter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

Afschrift verzonden op:

D: B

SB