

# ECLI:NL:RBAMS:2014:7478

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	14-10-2014
Datum publicatie	08-01-2015
Zaaknummer	AWB - 14 _ 2611
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	WWB, bestuurlijke boete, evenredigheid, dringende redenen De rechtbank stelt voorop dat het bestuursorgaan en in volgende instantie de rechter een omvattende evenredigheidsbeoordeling moet maken. Nu verweerder de evenredigheid van de op te leggen boete niet (kenbaar) heeft beoordeeld, is het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit vanwege strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12 van de Awb. De rechtbank ziet aanleiding de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten, omdat de door eiser aangevoerde gronden niet leiden tot afzien van oplegging van de bestuurlijke boete, dan wel tot matiging hiervan.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### ECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 14/2611

#### **uitspraak van de enkelvoudige kamer van 14 oktober 2014 in de zaak tussen**

**[eiser], te Amsterdam, eiser**

(gemachtigde mr. M.J. Alberts),

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,** verweerder

(gemachtigde C. Telting).

### Procesverloop

Bij besluit van 6 januari 2014 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiser een bestuurlijke boete van 5.977,36 opgelegd.

Bij besluit van 19 maart 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 24 juni 2014. Partijen zijn, na telefonisch overleg met de griffier voorafgaand aan de zitting, niet verschenen. De rechtbank heeft bij beslissing van 24 juni 2014 het onderzoek ter zitting geschorst, in afwachting van een uitspraak van de meervoudige kamer van rechtbank Amsterdam over boetezaken. Op 16 september 2014 is het onderzoek ter zitting hervat. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

## **Overwegingen**

1. Bij besluit van 1 november 2013 heeft verweerder de uitkering die eiser op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) ontvangt met ingang van 12 februari 2013 ingetrokken. Verweerder heeft hieraan ten grondslag gelegd dat eiser als eigenaar van een éénmanszaak werkzaamheden als zelfstandige heeft verricht en deze activiteiten heeft verzwegen, terwijl hem redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat deze van invloed konden zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Eiser heeft tegen het besluit van verweerder bezwaar gemaakt en, nadat zijn bezwaar ongegrond is verklaard, beroep ingesteld. Bij uitspraak van 3 juli 2014 heeft rechtbank Amsterdam het beroep ongegrond verklaard (intrekkingsuitspraak). Tegen de intrekkingsuitspraak heeft eiser geen rechtsmiddel aangewend, zodat dit besluit in rechte vast staat. Verweerder heeft voorts een bedrag van 5.977,36 van eiser teruggevorderd. In onderhavig geding staat de beoordeling van de bestuurlijke boete centraal.

2.1 Met de inwerkingtreding van de Wet van 4 oktober 2012 tot wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude, in de Kamerstukken verkort aangeduid als de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wet aanscherping, Stb. 2012, 462) per 1 januari 2013, is artikel 18a van de Wwb in werking getreden.

Op grond van het eerste lid van dit artikel, voor zover van belang, legt het college een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wwb.

In artikel 18a, zevende lid, aanhef en onder a, van de Wwb is bepaald dat het college de bestuurlijke boete kan verlagen indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

In artikel 18a, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wwb is bepaald dat het college kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

In artikel 18a, negende lid, van de Wwb is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

2.2 Met het Besluit van 13 oktober 2012, houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet aanscherping (Besluit aanscherping, Stb. 2012, 484), is voor een aantal formeel wettelijke boeteregelingen in het kader van de Wet aanscherping het Boetebesluit per 1 januari 2013 gewijzigd. Met deze wijziging is in artikel 2, eerste lid van het Boetebesluit bepaald dat de bestuurlijke boete wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag. Deze wijziging is in

werking getreden op 1 juli 2014.

De rechtbank stelt vast dat het Boetebesluit in dit kader pas gelding heeft per 1 juli 2014, zodat dit besluit in deze zaak niet van toepassing is (zie r.o.v. 3.5 en 3.6 van de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland van 26 augustus 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:3785). Omdat in deze zaak de Wwb zoals gewijzigd met de Wet aanscherping wel, maar het Boetebesluit niet van toepassing is en dus de hoogte van de bestuurlijke boete wel bij wettelijk voorschrift is gemaximeerd, maar niet is vastgesteld op een gefixeerd bedrag, wordt het kader voor de toets aan het evenredigheidsbeginsel gevormd door artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. Volgens dit artikellid stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij op grond van de tweede volzin van dat artikellid zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

- 3.1 De rechtbank stelt voorop dat het bestuursorgaan en in volgende instantie de rechter een omvattende evenredigheidsbeoordeling moet maken. Nu verweerder de evenredigheid van de op te leggen boete niet (kenbaar) heeft beoordeeld, is het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Het bestreden besluit kan reeds daarom niet in stand blijven. De rechtbank zal daarom het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. De rechtbank dient vervolgens, gelet op het bepaalde in artikel 8:72, derde lid, van de Awb en artikel 8:72a van de Awb te beoordelen of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven dan wel een beslissing te nemen omtrent het opleggen van de boete.
- 3.2 De rechtbank stelt vast dat, gelet op de intrekkinguitspraak, in rechte vaststaat dat eiser de inlichtingenplicht heeft geschonden. De objectieve en subjectieve verwijtbaarheid van eiser staat in de onderhavige procedure niet meer ter discussie. In onderhavige zaak heeft eiser verder aangevoerd dat sprake is van dringende redenen om af te zien van de boeteoplegging en voorts dat de opgelegde boete onevenredig hoog is. De rechtbank zal zich derhalve beperken tot het bespreken van die gronden van het beroep. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de boete niet onevenredig is en heeft dit standpunt ter zitting toegelicht.

#### 4. Evenredigheid

- 4.1 Ten aanzien van de aard en de ernst van de overtreding heeft eiser aangevoerd dat hij niet opzettelijk heeft gehandeld en zelf op een aantal momenten bij DWI heeft aangegeven dat hij met zijn bedrijf bezig was, welke omstandigheden de ernst van de overtreding matigen. De rechtbank overweegt, in navolging van wat verweerder ter zitting heeft aangevoerd, dat de Wwb als een vangnet binnen het stelsel van de sociale zekerheid fungeert en dat bijstand wordt betaald van gemeenschapsgeld. De sociale zekerheid behoort tot de essentiële verworvenheden van de Nederlandse samenleving. Werkende burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die er recht op hebben een uitkering ontvangen. In de intrekkinguitspraak is vastgesteld dat verweerder de uitkering van eiser bevoegdlijk heeft ingetrokken, omdat hij zijn inlichtingenplicht heeft geschonden. Voor de beoordeling van de ernst van deze gedraging, acht de rechtbank niet doorslaggevend of eiser al dan niet opzettelijk heeft gehandeld. Uit overwegingen 6.3 en 6.5 van die uitspraak blijkt dat eiser niet heeft gemeld dat hij een bedrijfsruimte tot zijn beschikking had en dat hij evenmin heeft gemeld dat hij een zakelijke rekening had geopend, hij een registratie bij de Kamer van Koophandel (KvK) had en hij bezig was met decoratie van de winkel en inkoop van fietsen. Ook heeft eiser op het aanvraagformulier reeds drie vragen onjuist of onvoldoende beantwoord (de vragen naar eigen bedrijf, inschrijving KvK en zakelijke rekening). Dit betreft informatie waar expliciet naar is gevraagd. De rechtbank volgt eiser derhalve niet dat sprake zou zijn van niet opzettelijk, dan wel minder ernstig handelen. Gelet op het voorgaande is sprake van een ernstige overtreding.
- 4.2 Eiser heeft met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid ten eerste aangevoerd dat sprake is van een schuldenproblematiek. Eiser moet zijn vaste lasten betalen en daarnaast schulden aflossen met betrekking tot de WWB-uitkering, studiefinanciering en een lening die eiser voor zijn woning van gemeente Amsterdam heeft verkregen. De nijpende financiële situatie zal alleen maar verergeren als

eiser ook de boete in de thans vastgestelde omvang dient terug te betalen. Ten tweede heeft eiser gewezen op zijn medische (persoonlijke) omstandigheden. Eiser heeft een uiterst traumatische geschiedenis. Zo is hij gevlucht uit Iran en heeft hij vervolgens in een asielzoekerscentrum gezeten, waar hij is geconfronteerd met meerdere geweldincidenten. De vader van eiser is in Iran vermoord, wat bij eiser heeft geleid tot traumatische en depressieve stoornissen. Eiser heeft aan de hand van de verklaring van zijn psychiater gesteld dat het opleggen van de boete in het licht van zijn klachten niet acceptabel is.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld deze omstandigheden de conclusie niet kunnen dragen dat eiser niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het nalaten van het geven van de juiste informatie.

De rechtbank overweegt dat niet ter discussie staat dat eiser schulden en psychische problemen heeft, maar dat is gesteld noch gebleken dat deze factoren invloed hebben uitgeoefend op de door eiser verrichte gedragingen. Nu dit causale verband ontbreekt, is niet gebleken van verminderde verwijtbaarheid van eiser.

4.3 Eiser heeft voorts nog aangevoerd dat tijdens de periode waarop de intrekking ziet, hij verstoken is geweest van elke vorm van inkomsten. De rechtbank begrijpt dit argument zo dat eiser geen inkomsten heeft genoten uit de bedrijfsmatige activiteiten, zodat de oplegging van de maximale boete onevenredig is. Eiser heeft dit onderbouwd door te verwijzen naar de voorlopige winst- en verliesrekening over de periode januari september 2013. De rechtbank stelt vast dat het grootste deel van de kosten die eiser blijkens voornoemde winst- en verliesrekening heeft gemaakt, ziet op de inkoop van fietsen en toebehoren. De rechtbank overweegt dat deze kosten dienen te worden aangemerkt als een investering die zich naar verwachting op een later moment zal uitbetalen in de vorm van inkomsten. Bovendien is met louter de genoemde winst- en verliesrekening geen compleet beeld gegeven van de inkomsten van eiser in de betreffende periode. De rechtbank benadrukt voorts dat bij boeteoplegging sprake is van een punitieve sanctie. Bij de beoordeling of een dergelijke sanctie evenredig is, is niet doorslaggevend of de opbrengsten van de werkzaamheden die eiser met schending van zijn inlichtingenplicht niet aan verweerder heeft gemeld, opwegen tegen het boetebedrag. Het gestelde ontbreken van inkomsten destijds is derhalve geen omstandigheid die het opleggen van de maximale boete onevenredig maakt.

4.4 Voor zover de stelling van eiser over zijn gebrek aan inkomsten moet worden opgevat als een beroep op het ontbreken van draagkracht thans om de boete te kunnen betalen, overweegt de rechtbank als volgt. Hoewel de omstandigheden ten tijde van de boeteoplegging niet zijn genoemd in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb, dienen deze omstandigheden op grond van artikel 3:4, tweede lid van de Awb wel bij de evenredigheidsbeoordeling te worden betrokken. In voorkomende gevallen kan daarbij ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen. De rechtbank stelt vast dat eiser zijn inkomsten niet heeft gesteld en onderbouwd. Nu gegevens hieromtrent ontbreken, is niet bekend welke invloed de schuldenlast op de draagkracht van eiser heeft. Derhalve betreft dit geen omstandigheid die maakt dat de boeteoplegging onevenredig moet worden geacht.

## 5. Dringende redenen

5.1 Verweerder kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De rechtbank overweegt dat van dringende redenen sprake is wanneer de gevolgen van de op te leggen maatregel tot voor betrokkene onaanvaardbare consequenties leiden. Daarbij kan worden gedacht aan omstandigheden van financiële of medische aard.

5.2 Eiser heeft hiertoe de reeds in 4.3 genoemde financiële en medische omstandigheden aangevoerd, zodat hiernaar in dit kader wordt verwezen.

5.3 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat niet is onderbouwd dat de oplegging van de boete tot onaanvaardbare consequenties heeft geleid, zodat het beroep op dringende redenen niet slaagt. Verweerder heeft toegelicht dat bij de terugbetaling van de boete rekening zal worden gehouden met

de beslagvrije voet, tenzij geen inlichtingen worden verschaft omtrent de inkomsten. De gestelde acute betalingsproblematiek is derhalve niet onderbouwd. Ten aanzien van de psychische problematiek heeft verweerder erop gewezen dat in de verklaring van de psychiater te lezen is dat sprake is van een depressieve stoornis van matige ernst en dat eiser antidepressiva krijgt voorgeschreven. Voors lijkt de psychische problematiek gekoppeld aan het inwonen bij zijn moeder, maar is gebleken dat eiser al sinds februari 2013 zelfstandig woont.

5.4 Ten aanzien van de aangevoerde financiële omstandigheden, overweegt de rechtbank het volgende. Eiser heeft verklaard dat hij 200,- aan de gemeente voor de genoten WWBuitkering dient te betalen en daarnaast 76,77 per maand aan DUO voor zijn studiefinanciering en 60,93 aan de gemeente voor de verkregen lening ten gunste van zijn woning. Eiser heeft dit onderbouwd met een afschrift van zijn betaalrekening. Ten aanzien van zijn inkomsten heeft eiser verklaard na de beëindiging van zijn uitkering geen nieuwe uitkering te hebben gekregen en op dit moment te leven van de inkomsten van zijn eigen bedrijf. Desgevraagd heeft eiser te kennen gegeven zijn inkomsten niet te kunnen onderbouwen. Omdat eiser zijn inkomsten niet heeft gesteld, kan de rechtbank deze niet afzetten tegen de uitgaven. Reeds hierdoor kan niet worden geconcludeerd dat sprake is van onaanvaardbare consequenties van financiële aard, die tot afzien van het opleggen van de bestuurlijke boete dienen te leiden.

Ten aanzien van de aangevoerde medische omstandigheden blijkt uit de brief van de psychiater van 28 oktober 2013 dat bij eiser sprake is van psychische klachten. Eiser lijdt aan een depressieve stoornis (recidiverend, matig) en een posttraumatische stress-stoornis (gedeeltelijk in remissie). Uit de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) blijkt dat een negatieve invloed die een terugvordering op het ziektebeeld van een betrokkene heeft, op zich onvoldoende is om te oordelen dat sprake is van onaanvaardbare consequenties van de terugvordering, die het gevolg is van de herhaalde schending van de inlichtingenverplichting door betrokkene (zie de uitspraak van 19 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4650). De rechtbank overweegt dat voornoemde brief van de psychiater geen blijk geeft van enig causaal verband tussen het ziektebeeld en de invordering van het ten onrechte ontvangen bedrag aan bijstand. De informatie uit de brief geeft ook geen aanleiding voor het oordeel dat een dergelijk causaal verband wel aanwezig zal zijn bij het in te vorderen boetebedrag. Het beroep op dringende redenen om af te zien van de boeteoplegging in verband met de aangevoerde medische omstandigheden slaagt derhalve eveneens niet.

6. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit vanwege strijd met artikel 3:4 en artikel 7:12 van de Awb. De rechtbank ziet aanleiding de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten, omdat de door eiser aangevoerde gronden niet leiden tot afzien van oplegging van de bestuurlijke boete, dan wel tot matiging hiervan.

7. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

8. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 974,- (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro) (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 487,- en een wegingsfactor 1). Omdat aan eiser een toevoeging is verleend, moet verweerder de proceskostenvergoeding betalen aan de rechtsbijstandverlener.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 45,- aan eiser te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 974,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.A. Spoel, rechter, in aanwezigheid van mr. M. den Toom, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 oktober 2014.

de griffier

de rechter

### **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:

SB