Commissie
Bezwaarschriften

Gemeente Heerenveen
Crackstraat 2

Postbus 15.000
8440 GA Heerenveen

Telefoon 14 0513
Fax (0513) 61 74 75

Advies van de commissie bezwaarschriften:

mevrouw O.M. Hafkenscheid **voorzitter**
mevrouw mr. E.M. Rink **lid**
de heer B.C. Star **lid**

aan het college van burgemeester en wethouders

over het bezwaarschrift van d.d. 12 november 2018, gericht tegen het besluit van 11 oktober 2018, betreffende de herziening en terugvordering van de verleende bijstand.

Het bestreden besluit

Bij brief van 11 oktober 2018, verzonden op dezelfde dag, is namens het college besloten de verstrekte bijstandsuitkering in de periode 1 november 2015 tot en met 31 juli 2018 te herzien en de teveel verstrekte uitkering (€ 14.298,86) terug te vorderen.

Bij brief van 12 november 2018, ontvangen op 14 november 2018, heeft mevrouw (hierna: bezwaarde) hiertegen een bezwaarschrift ingediend.

Op 17 december 2018 heeft de Commissie bezwaarschriften een hoorzitting gehouden, waarbij bezwaarde door de commissie is gehoord. Uw college was daarbij vertegenwoordigd door Van de hoorzitting is een digitale opname gemaakt.

Voorgeschiedenis

Bezwaarde heeft in het kader van een re-integratietraject werkzaamheden verricht in een afwaskeuken bij een restaurant in Heerenveen. Bezwaarde heeft zich op de derde werkdag ziek gemeld in verband met een migraineaanval. Vervolgens heeft het restaurant aangegeven niet met bezwaarde door te willen. Bezwaarde heeft tijdens haar werkzaamheden aangegeven dat zij een (rijke) vriend heeft en zij hierdoor niet hoeft te werken. Dit is reden geweest voor de rapporteur om met de klantmanager bezwaarde uit te nodigen voor een gesprek in het kader van een onderzoek naar de rechtmatigheid van de aan bezwaarde verstrekte uitkering.

Op 27 juni 2018 is bezwaarde uitgenodigd voor een gesprek, in het kader van de doelmatigheid en rechtmatigheid, op 3 juli 2018 om 12:00 op het gemeentehuis te Heerenveen. Bezwaarde is gevraagd bankafschriften van alle rekeningen van de afgelopen drie maanden mee te nemen.

Op 3 juli 2018 heeft het gesprek met bezwaarde plaatsgevonden. Bezwaarde heeft haar moeder meegenomen. Van het gesprek is geen gespreksverslag gemaakt. Rapporteur heeft haar bevindingen neergelegd in haar rapport van 5 oktober 2018.

Op 10 augustus 2018 vraagt het college om bankafschriften van bezwaarde en bonnetjes uit de supermarkten in de periode vanaf november 2015 tot heden. Bezwaarde wordt verzocht de gegevens voor 24 augustus 2018 aan te leveren.

Op 14 augustus 2018 heeft het college besloten de termijn waarin bezwaarde bankafschriften en bonnetjes dient aan te leveren te verlengen tot 12 september 2018.

Op 11 september 2018 heeft wederom een gesprek met bezwaarde plaatsgevonden. Bezwaarde is dit keer met haar vader verschenen. De vader van bezwaarde heeft tevens een verklaring meegenomen. Deze is niet ondertekend. Van het gesprek is geen gespreksverslag gemaakt. De rapporteur heeft haar bevindingen wederom in het rapport van 5 oktober 2018 neergelegd. Bezwaarde heeft aangegeven dat zij geen overzicht kan maken of bonnetjes kan afgeven van gemaakte boodschappenkosten. Aan bezwaarde is gevraagd een verklaring op te stellen. Rapporteur heeft aangegeven dat het onderzoek ongeacht de inhoud van de verklaring wordt voortgezet.

Op 11 september 2018 heeft bezwaarde een verklaring geschreven en ondertekend. Daarin verklaart bezwaarde dat haar moeder altijd met haar de wekelijkse boodschappen heeft gedaan en betaald. De overige kosten betaalt bezwaarde zelf. Verder verklaart bezwaarde dat de specifiek gemaakte kosten voor levensonderhoud niet (meer) zijn te achterhalen omdat zowel de boodschappen van bezwaarde als die van haar ouders in één keer zijn afgerekend en van de bankrekening is afgeschreven.

Op 5 oktober 2018 heeft rapporteur haar rapport opgesteld. De rapporteur heeft haar bevindingen van het gesprek van 3 juli 2018 in haar rapport van neergelegd. In het rapport staat dat in de bankafschriften van bezwaarde geen bijzonderheden zijn aangetroffen die (kunnen) duiden op een vriend/relatie. Tijdens het gesprek heeft bezwaarde verklaard dat haar ouders maandelijks de boodschappen betalen voor haar. Haar moeder geeft aan dat zij bezwaarde daarmee wil ondersteunen. Beiden verklaren dat dit sinds de toekenning van de bijstand gebeurt. In het rapport van de rapporteur staat vermeld dat rapporteur bezwaarden heeft verteld dat deze opmerking, d.w.z. dat de ouders structureel alle boodschappen betalen, gevolgen kan hebben voor het recht op uitkering van bezwaarde. Uit de bankafschriften blijkt dat bezwaarde voor €380,- aan cash heeft opgenomen in de periode 1 april 2018 tot 30 juni 2018. Verder heeft bezwaarde in dezelfde periode voor €202,92,- gepind bij o.a. bijvoorbeeld Jumbo, Aldi of fast foodketens. In het rapport van de rapporteur wordt aangegeven dat de bijstand complementair is ten opzichte van de voorliggende voorzieningen. De betalingen door de ouders van bezwaarden hebben volgens de rapporteur vanaf toekenning van de bijstand periodiek en structureel plaatsgevonden. Hiermee wordt volledig voorzien in bepaalde kosten die behoren tot de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Omdat bezwaarde deze kosten niet meer hoefde te voldoen, leverde haar dit een substantiële besparing op. Op grond hiervan heeft het college besloten om de bijstand op grond van artikel 18 van de Participatiewet af te stemmen, in dit geval te verlagen. Volgens het college kan dat alleen, in zeer bijzondere situaties. Dit geval wordt door het college beoordeeld als een zeer bijzondere situatie. Het college hoefde geen algemene bijstand te verlenen voor boodschappen omdat hierin door de ouders volledig is voorzien, waardoor de inlichtingenplicht geschonden is. Bezwaarde is in de gelegenheid gesteld om aan te tonen hoeveel haar ouders aan boodschappen betalen, maar hier hebben zij niet aan voldaan. Hierdoor kan het recht op bijstand niet worden vastgesteld en kan het recht op bijstand – volgens rapporteur – schattenderwijs worden vastgesteld. Het college heeft maandelijks de Nibud-norm vastgesteld voor

boodschappen en vervolgens dit bedrag teruggevorderd in de periode vanaf 1 november 2015 tot 31 juli 2018. Het betreft in 2015 € 326,99 per maand, in 2016 € 295,27 per maand, in 2017 € 302,64 per maand en in 2018 € 306,97 per maand. Totaal gaat het om € 14.298,86,-. Rapporteur vermeldt in het rapport verder nog dat het college bij bezwaarde niet meer afschriften heeft opgevraagd, omdat bezwaarde heeft verklaard dat haar ouders bij aanvang bijstand de boodschappen hebben betaald.

Op 11 oktober 2018 heeft het college besloten de aan bezwaarde verstrekte uitkering te herzien in de periode vanaf 1 november 2015 tot en met 31 juli 2018 en voor een bedrag van in totaal € 14.298,86,- terug te vorderen. Het college heeft dit gedaan op grond van artikel 54, derde lid van de Participatiewet en artikel 58, eerste lid van de Participatiewet. De ouders van bezwaarde hebben in de genoemde periode de boodschappen van bezwaarde betaald, waardoor de aan bezwaarde verstrekte bijstand wordt verlaagd c.q. afgestemd (op grond van artikel 18 van de Participatiewet) met het door het Nibud-norm vastgestelde bedrag voor de kosten van levensonderhoud. Bezwaarde heeft niet gemeld aan het college dat haar ouders haar boodschappen betalen. Hierdoor is de inlichtingenplicht van artikel 17 van de Participatiewet geschonden. Dit was voor het college de reden om de bijstand te herzien en terug te vorderen. Tegen dit besluit richt zich het bezwaar.

Op 17 december 2018 vond de hoorzitting plaats.

Het wettelijke kader

Participatiewet (Pw)

Artikel 17. Inlichtingenplicht

1) De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.
2) De belanghebbende verleent het college desgevraagd de medewerking die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.
   (...)

Artikel 18. Afstemming

1) Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
   (...)

Artikel 53a Verstrekking en onderzoek gegevens

(...)

6) Het college is bevoegd onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zonodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel voortzetting van de bijstand. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand.

Artikel 54. Onjuiste gegevens en onvoldoende medewerken
(...)

3) Het college herziet een besluit tot toekenning van bijstand, dan wel trekt een besluit tot toekenning van bijstand in, indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid of artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand. Onverminderd het elders in deze wet bepaalde terzake van herziening of intrekking van een besluit tot toekenning van bijstand kan het college een besluit tot toekenning van bijstand herzien of intrekken, indien anderszins de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend.

Artikel 58. Terugvordering

1) Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend vordert de kosten van bijstand terug voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichting, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
(...)

Bezwaren

De bezwaren kunnen als volgt worden samengevat.

Bezwaarde vraagt om terug te komen op het besluit tot herzien en terugvordering van de bijstand. Bezwaarde geeft aan dat haar ouders om haar te behoeden van schulden boodschappen hebben gedaan. Bezwaarde geeft aan dat zij al haar inkomsten bij de Friese Wouden en de alimentatie van haar ex-partner heeft opgegeven en in mindering op de uitkering worden gebracht. Bezwaarde is van menig dat de hoogte van het teruggevorderde bedrag in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Ter zitting is aanvullend door bezwaarde het volgende aangevoerd. Terugvordering en intrekking is tijdens het gesprek van 11 september 2018 niet besproken. Ook niet tijdens het gesprek met bezwaarde en haar moeder. Bezwaarde heeft ter zitting aangegeven dat zij ook zelf boodschappen heeft betaald. De meeste boodschappen zijn betaald door de ouders maar ook een deel door bezwaarde zelf, contant afgerekend. De ouders van bezwaarden geven aan dat zij sober leven.
Ter zitting heeft de vader van bezwaarde, als gemachtigde, verder nog het volgende verklaard. Bezwaarde betaalt zelf ook contant boodschappen. Verder verklaart de vader van bezwaarde dat de rapporteur bezwaarde (en haar moeder) tijdens het gesprek van 3 juli 2018 niet in kennis heeft gesteld dat het betalen van de boodschappen door de ouders gevolgen kan hebben voor de uitkering. Hetzelfde geldt tijdens het gesprek van 11 september 2018 dat bezwaarde met haar vader met de inkomensconsulent heeft gevoerd.

Overwegingen

Het bezwaarschrift is ontvangen op 14 november 2018, zodat dit tijdig is ingediend. Ook verder zijn er geen formele belemmeringen, zodat de commissie het bezwaarschrift inhoudelijk kan beoordelen.

De commissie overweegt het volgende.

Op grond van artikel 17 lid 1 van de Participatiewet is een bijstandsgerechtigde verplicht alle inlichtingen te verstrekken om het recht op bijstand vast te kunnen stellen. Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet stemt het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, de mogelijkheden en de middelen van de belanghebbende. Voor de afstemming van bijstand is van belang in welke specifieke noodzakelijke kosten (als bedoeld in artikel 7 lid 1 onder b Pw) met de gedane betalingen is voorzien. Met de kosten moet bovendien volledig worden voorzien in de kosten die behoren tot de algemeen noodzakelijk kosten van levensonderhoud. Ook moeten de betalingen structureel en periodiek worden ontvangen, waardoor er van een substantiële besparing kan worden gesproken. Deze bepaling geeft inhoud aan één van de uitgangspunten van de Participatiewet, te weten dat de bijstand wordt afgestemd op de feitelijke behoeften in het individuele geval. Volgens vaste rechtspraak is voor dergelijke afstemming slechts plaats in zeer bijzondere omstandigheden. Het is aan degene die zich beroept op deze afstemming om de zeer bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken. Het college zal bij afstemming altijd goed en draagkrachtig moeten motiveren. Op grond van artikel 54, derde lid, van de Participatiewet is het college verplicht de bijstand te herzien indien er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht waardoor er teveel bijstand is verstrekt. Op grond van artikel 58 lid 1 Participatiewet is het college verplicht om in zo'n geval tot terugvordering van verstrekte bijstand over te gaan.

Naar het oordeel van de commissie heeft het college niet voldoende aannemelijk gemaakt dat er in de situatie van bezwaarde sprake is van zeer bijzondere omstandigheden welke afstemming van de bijstand kunnen rechtvaardigen. Het college heeft daarbij nagelaten zorgvuldig onderzoek te doen. Zo zijn geen extra bankafschriften bij bezwaarde opgevraagd. Het feit dat bezwaarde zelf niet de door het college verzochte bonnetjes heeft overhandigd, doet daar niet aan af nu het college ook de bankafschriften van bezwaarde zelf had kunnen opvragen om te beoordelen in hoeverre zij boodschappen heeft gekocht in de voorliggende drie jaren. Hoewel bezwaarde een door haarzelf geschreven verklaring heeft afgegeven, waarin zij verklaart dat de ouders de wekelijkse boodschappen voor haar betalen, zijn uit de ingeleverde bankafschriften ook gegevens af te leiden dat bezwaarde wel degelijk ook zelf een deel van boodschappen betaalt. Ook geven zowel bezwaarde als haar vader aan dat zij zelf ook boodschappen koopt. Het college heeft uit de verklaring van bezwaarde de conclusie getrokken dat volledig werd voorzien in bepaalde kosten die behoren tot de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Dit strookt niet met pintransacties uit de bankafschriften. Het college heeft bovendien niet onderzocht of bezwaarde gevraagd op welke wijze bezwaarde de contante opnamen heeft gespendeerd. Het college had hier in de gevoerde gesprekken van 3 juli en 11 september 2018 naar kunnen (door)vragen. De gevoerde gesprekken zijn echter niet vastgelegd in een gespreksverslag. Hoewel dit ook geen verplichting is, kan daardoor niet worden vastgesteld of de contante opnamen en overige pintransacties tijdens het gesprek aan bod gekomen zijn en niet vastgesteld worden waar het contante geld aan besteed is. Het college heeft in haar rapportage neergelegd dat een uitgebreider onderzoek naar de bankafschriften van bezwaarde zelfs niet nodig is, terwijl vervolgens gedurende de gehele periode voor alle kosten wel het gehele verleende bedrag voor boodschappen (gebaseerd op de NIBUD-prijzengids) wordt teruggevorderd. De commissie is van oordeel dat het college hiermee niet voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat bezwaarde structureel en periodiek boodschappen van haar ouders heeft gehad waardoor er van een substantiële besparing kan worden gesproken.

De commissie overweegt verder dat de algemene bijstand wordt verleend naar een all-in-norm, hetgeen impliceert dat degene die algemene bijstand ontvangt de vrijheid heeft de bijstand te besteden op een wijze die hem goeddunkt (CRvB 24 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK5133, CRvB 07-02-2012, nr. 10/6771 WWB). Naar het oordeel van de commissie heeft bezwaarde van de genoemde keuzevrijheid gebruik gemaakt om met, niet met de bijstandsverlening onverenigbaar te achten hulp van haar ouders, haar uitgaven voor levensmiddelen beperkt te houden zodat zij de daardoor bespaarde bijstand op een andere wijze kon besteden. Zo is bezwaarde uit de schulden gebleven en heeft zij onder meer een wasmachine en zwemdiploma's zelf kunnen bekostigen. Omdat de hulp van de ouders in casu naar het oordeel van de commissie niet onverenigbaar is met bijstandsverlening, kan er ook geen sprake zijn van een onverantwoorde besteding en is de inlichtingenplicht van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet niet geschonden.

In lijn met de jurisprudentie is het aan het college om de zeer bijzondere omstandigheden die afstemming rechtvaardigen duidelijk te maken. Uit de rapportage bij het besluit is het de commissie gebleken dat het college slechts stelt "in casu is hier sprake van", zonder daarbij uit te leggen waar die bijzondere omstandigheden dan uit bestaan. Naar het oordeel van de commissie heeft het college de zeer bijzondere omstandigheden die een afstemming van bijstand in de periode 1 november 2015 tot en met 31 juli 2018 rechtvaardigt niet voldoende aannemelijk gemaakt. Het bezwaar is naar het oordeel van de commissie dan ook gegrond en het bestreden besluit kan niet in stand blijven.

Gelet op het zojuist overwogene, is de commissie tevens van oordeel dat er géén grondslag is om tot herziening (artikel 54 lid 3 Participatiewet) en terugvordering (artikel 58 lid 1 Participatiewet) van verleende bijstand in de periode 1 november 2015 tot en met 31 juli 2018 over te gaan.

Het bezwaar dient gegrond te worden verklaard.

Advies

De commissie adviseert u het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit met nummer 21190258/4-JB d.d. 11 oktober 2018 in te trekken.

Heerenveen, 14 februari 2019

De commissie bezwaarschriften,

de secretaris,

de heer D. Veenstra

de voorzitter,

mevrouw O.M. Hafkenscheid