

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:1407
Datum uitspraak	23 april 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2010 heeft de minister de rijksbijdrage inburgering nieuwkomers over het jaar 2006 (hierna: de rijksbijdrage) voor Laarbeek op nihil vastgesteld en het uitbetaalde voorschot ten bedrage van € 71.636 van Laarbeek teruggevorderd.

Volledige tekst

201208903/1/A2.

Datum uitspraak: 23 april 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

de gemeente Laarbeek,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 1 augustus 2012 in zaak nr. 11/1154 in het geding tussen:

Laarbeek

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen: de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, thans: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierna: de minister).

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2010 heeft de minister de rijksbijdrage inburgering nieuwkomers over het jaar 2006 (hierna: de rijksbijdrage) voor Laarbeek op nihil vastgesteld en het uitbetaalde voorschot ten bedrage van € 71.636 van Laarbeek teruggevorderd.

Bij besluit van 1 maart 2011 heeft de minister het door Laarbeek daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 augustus 2012 heeft de rechtbank het door Laarbeek daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 maart 2011 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Laarbeek hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 december 2013, waar Laarbeek, vertegenwoordigd door F. Lammers, werkzaam voor de gemeente, bijgestaan door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.A. van der Oord en P. Vos, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet zendt het college van burgemeester en wethouders de informatie ten behoeve van de verantwoording over de uitvoering van de regeling van een specifieke uitkering uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de vorm van:

- a. de jaarrekening en het jaarverslag, als bedoeld in [...] artikel 198, eerste lid, van de Gemeentewet, en
- b. de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen, bedoeld in [...] artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet.

Ingevolge artikel 64, vierde lid, van de Wet inburgering kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de invoering van deze wet.

Ingevolge artikel 9.6, eerste lid, van het Besluit inburgering stelt de minister ambtshalve een eenmalige rijksbijdrage vast, welke wordt verstrekt aan een gemeente, niet zijnde een gemeente, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid.

Ingevolge het tweede lid wordt de eenmalige rijksbijdrage berekend met behulp van de formule: $A = [B \times C] + [D \times E]$.

Ingevolge het derde lid wordt in de formule, genoemd in het tweede lid, voorgesteld;

- met de letter A: de eenmalige rijksbijdrage;
- met de letter B: het aantal door het college in 2006 op grond van de

Wet inburgering nieuwkomers genomen beschikkingen omtrent een inburgeringsprogramma (hierna: beschikkingen);

- met de letter C: de door de minister vast te stellen vergoeding met betrekking tot een inburgeringsprogramma als bedoeld in de letter B;
- met de letter D: het aantal door het college in 2006, 2007 en 2008 ontvangen afschriften, welke betrekking hebben op in 2006 aangevragen inburgeringsprogramma's, van door het bevoegd gezag van een instelling ingevolge de Wet inburgering nieuwkomers uitgereikte verklaringen als bedoeld in artikel 7.4.15, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: verklaringen), zoals dat artikel luidde op 31 december 2006;
- met de letter E: de door de minister vast te stellen vergoeding met betrekking tot een verklaring als bedoeld in de letter D.

Ingevolge het vijfde lid verstrekt het college de gegevens, bedoeld in het derde lid, letters B en D, tezamen met de jaarrekening, bedoeld in artikel 186 van de Gemeentewet, welke

betrekking heeft op het jaar 2008. De jaarrekening is voorzien van een accountantsverklaring, bedoeld in artikel 213, derde lid, van de Gemeentewet.

Ingevolge het zesde lid stelt de minister, indien hij de gegevens en de accountantsverklaring niet voor 1 september 2009 heeft ontvangen, de hoogte van de letters B en D in de formule, genoemd in het derde lid, vast op nul.

Ingevolge het negende lid wordt het bedrag van de vastgestelde eenmalige rijksbijdrage binnen zes maanden na de vaststelling ervan aan een gemeente betaald onder verrekening met het voorschot dat ingevolge de Wet inburgering nieuwkomers is verleend ten behoeve van het jaar 2006. Indien de vaststelling van de eenmalige rijksbijdrage of de verrekening met het voorschot leidt tot een negatief bedrag, is de minister bevoegd dat bedrag terug te vorderen.

2. Laarbeek heeft de verantwoordingsinformatie voor de vaststelling van de rijksbijdrage aangeleverd middels de Single information Single audit (hierna: SiSa) systematiek. Op de SiSa-bijlage heeft zij opgegeven dat er nul beschikkingen zijn genomen en veertien verklaringen zijn ontvangen. In de bijgeleverde accountantsverklaring van 1 juli 2009 staat het volgende vermeld: 'Wij hebben niet kunnen vaststellen dat van de 14 afgegeven verklaringen aan nieuwkomers in de zin van de Win, de beschikkingen zijn afgegeven in 2006. Opgenomen aantallen in SiSa-bijlage zijn onzeker. Wij adviseren u om de onderbouwing van de SiSa-bijlage te verbeteren.'

Bij brief van 29 december 2009 heeft de minister Laarbeek verzocht de verantwoordingsinformatie te herzien en binnen zes weken opnieuw aan te leveren via de aanleverprocedure van SiSa informatie, omdat het aantal verklaringen dat in 2006, 2007 en 2008 aan het college is afgegeven als afsluiting van een inburgeringstraject, hoger is dan het aantal in 2006 door het college genomen beschikkingen, hetgeen volgens de minister niet mogelijk is.

Op 19 juli 2010 heeft Laarbeek aan de minister te kennen gegeven dat geen herziening van de verantwoordingsinformatie zal plaatsvinden omdat er geen beschikkingen uit 2006 meer zijn.

Bij besluit van 11 oktober 2010, gehandhaafd bij besluit van 1 maart 2011, heeft de minister de rijksbijdrage op nihil vastgesteld en het aan Laarbeek uitbetaalde voorschot teruggevorderd, omdat wegens het ontbreken van beschikkingen uit 2006 niet is aangetoond dat de veertien ontvangen verklaringen betrekking hebben op in 2006 aangevangen inburgeringsprogramma's.

3. De rechtbank heeft het besluit van 1 maart 2011 vernietigd omdat het onbevoegd was genomen, maar heeft de rechtsgevolgen ervan in stand gelaten, omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het besluit voor zijn rekening heeft genomen en het besluit inhoudelijk rechtmatig is.

4. Laarbeek betoogt dat de rechtbank, door de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, heeft miskend dat zij weliswaar geen beschikkingen heeft overgelegd, maar wel veertien verklaringen, waarvoor de minister een rijksbijdrage had moeten vaststellen. Laarbeek voert aan dat zij de discrepantie tussen het aantal beschikkingen en het aantal verklaringen aannemelijk heeft gemaakt met haar stelling dat de ontbrekende beschikkingen niet meer bestonden en daarom niet konden worden overgelegd. Laarbeek betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de minister in strijd met artikel 7:11, eerste lid, van de Awb heeft gehandeld door de in bezwaar ingebrachte stukken, waaruit volgens haar kan

worden afgeleid dat veertien personen feitelijk een inburgeringsprogramma hebben doorlopen, buiten beschouwing te laten.

4.1. Ingevolge artikel 9.6, vijfde lid, van het Besluit inburgering moeten de gegevens over het aantal door het college in 2006 genomen beschikkingen omtrent een inburgeringsprogramma en het aantal door het college in 2006, 2007 en 2008 ontvangen afschriften van verklaringen welke betrekking hebben op in 2006 aangevragen inburgeringsprogramma's tezamen met de jaarrekening over het jaar 2008, voorzien van een accountantsverklaring, worden verstrekt. Laarbeek heeft die gegevens op 23 juli 2009 aan de minister verstrekt. Volgens de accountantsverklaring van 1 juli 2009 zijn de in de SiSa-bijlage door Laarbeek opgenomen aantallen onzeker, omdat niet kan worden vastgesteld dat van de veertien ontvangen verklaringen de beschikkingen zijn genomen in 2006. De minister heeft gelet daarop terecht niet aangetoond geacht dat de veertien ontvangen verklaringen betrekking hebben op in 2006 aangevragen inburgeringsprogramma's en heeft, anders dan Laarbeek betoogt, derhalve terecht geen grond heeft gezien om voor deze veertien verklaringen een rijksbijdrage vast te stellen. Dat Laarbeek door omstandigheden niet meer over de in 2006 genomen beschikkingen beschikt, komt voor haar eigen risico. Tussen partijen is niet in geschil dat Laarbeek geen gebruik heeft gemaakt van de door de minister gehanteerde buitenwettelijke hersteltermijn om de verantwoordingsinformatie te herzien. De minister kon gelet daarop vasthouden aan 1 september 2009 als uiterste datum voor inlevering van de (herziene) verantwoording.

De volledige heroverweging in bezwaar als bedoeld in artikel 7:11, eerste lid, van de Awb brengt, anders dan Laarbeek aanvoert, niet mee dat de minister alsnog rekening diende te houden met de in bezwaar verstrekte gegevens. Het uitgangspunt dat in bezwaar wordt beslist met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zich op dat moment voordoen, lijdt uitzondering als de toepasselijke regeling zich daartegen verzet. Dat is hier het geval. De uiterste termijn van artikel 9.6, zesde lid, van het Besluit inburgering verzet zich tegen het alsnog meenemen van de in bezwaar verstrekte gegevens bij de vaststelling van de rijksbijdrage, nu deze niet heeft geresulteerd in een tijdige aanvulling van de accountant op de reeds ingediende verantwoording volgens de daartoe openstaande procedure en pas na het besluit van 11 oktober 2010 in de bezwaarfase zijn overgelegd. Het betoog faalt.

5. Laarbeek bestrijdt voorts de juistheid van de overweging van de rechtbank, dat de inburgeringscontracten die Laarbeek in 2006 met een vijftal nieuwkomers heeft afgesloten niet gelijkgesteld kunnen worden met beschikkingen omtrent een inburgeringsprogramma. Laarbeek voert aan dat deze contracten rechtshandelingen behelzen die aan de eisen van artikel 1:3 van de Awb voldoen.

5.1. Het betoog kan niet leiden tot het ermee beoogde doel, reeds nu de uiterste termijn van artikel 9.6, zesde lid, van het Besluit inburgering zich tegen het alsnog meenemen van de in beroep ingebrachte inburgeringscontracten bij de vaststelling van de rijksbijdrage verzet.

Het betoog faalt derhalve.

6. Laarbeek bestrijdt verder de juistheid van de overweging van de rechtbank, dat Laarbeek met de overgelegde stukken, waaronder de persoonsdossiers, niet heeft aangetoond dat de verstrekte gelden zijn gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verleend en dat de terugvordering door de minister van het aan haar uitbetaalde voorschot daarom geen strijd oplevert met het evenredigheidsbeginsel. Laarbeek voert aan dat de rechtbank aldus heeft miskend dat met de in bezwaar en beroep overgelegde stukken is aangetoond dat daadwerkelijk invulling en uitvoering is gegeven aan de inburgeringstrajecten waarvoor de

rijksbijdrage is verstrekt.

6.1. Dit betoog slaagt. Gelet op de in beroep bij de rechtbank overgelegde inburgeringscontracten die Laarbeek in 2006 met een vijftal nieuwkomers heeft afgesloten, in samenhang met de overgelegde persoonsdossiers, facturen van het ROC Ter AA en financiële overzichten van de gemeente, heeft Laarbeek naar het oordeel van de Afdeling voldoende aangetoond dat de verstrekte gelden in zoverre zijn gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verleend, namelijk inburgering van vijf nieuwkomers. Derhalve had beoordeeld moeten worden of toepassing van de bevoegdheid om op grond van artikel 9.6, negende lid, van het Besluit inburgering terug te vorderen berust op de door artikel 3:4 van de Awb vereiste belangenafweging (zie in dit verband: uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2009, zaak nr. 200808878/1/H2). De rechtbank heeft dat niet onderkend.

6.2. De conclusie is dat het besluit van 1 maart 2011, in zoverre daarbij het uitbetaalde voorschot ten bedrage van € 71.636 van Laarbeek is teruggevorderd, in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb is genomen, nu de minister met enkele verwijzing naar het ontbreken van de beschikkingen uit 2006, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de terugvordering, gelet op alle daarbij betrokken belangen, gerechtvaardigd is. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de minister op de voet van artikel 8:51a van de Awb op te dragen het gebrek in dat besluit te herstellen. Daartoe dient de minister binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen een nieuw besluit te nemen.

7. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op om binnen acht weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 1 maart 2011, kenmerk WBJA/JA-BBS/10/23362/BOB, in zoverre daarbij het uitbetaalde voorschot ten bedrage van € 71.636 van Laarbeek is teruggevorderd, te herstellen door een nieuw besluit te nemen en dit tevens aan de Afdeling toe te zenden.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.E. Larsson-van Reijssen, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Larsson-van Reijssen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 april 2014

344.