

De sociale boete op zijn retour?

De wijzigingen in het boeteregime van de bijstand



Thomas Arts
In opdracht van KHB advocaten en mediators

Rosmalen, 30 mei 2016

De sociale boete op zijn retour?

De wijzigingen in het boeteregime van de bijstand

Classificatie: Openbaar

Plaats/datum:	Rosmalen, 30 mei 2016
Student:	Thomas Arts
Studentnummer:	2058960
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerorganisatie:	KHB advocaten en mediators te Best
Afstudeerperiode:	februari 2016 – mei 2016
Eerste begeleider:	Mw. mr. L.C.P. van Berkel
Tweede begeleider:	Mw. mr. M. Kok
Stagementor:	Dhr. mr. A.P. van Knippenbergh
Rechtsgebied:	Bestuursrecht, socialezekerheidsrecht

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoeksrapport “De sociale boete op zijn retour?”. De afgelopen 20 weken hebben in het teken gestaan van dit onderzoeksrapport. Het onderwerp voor mijn onderzoek is in overleg met mijn stagementor André van Knippenbergh tot stand gekomen. Voorts is in overleg met KHB advocaten de centrale vraag, doelstelling en de deelvragen opgesteld, zodat de vraag vanuit KHB advocaten en mediators zo goed mogelijk uitgewerkt kon worden.

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van KHB advocaten en mediators te Best, waar ik een zeer plezierige en vooral leerzame afstudeerperiode heb vervuld. Langs deze weg wil ik dan ook in het bijzonder mijn stagementor André van Knippenbergh bedanken voor zijn begeleiding en zijn tijd. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleidster Lieke van Berkel bedanken voor haar feedback en kritische blik op dit onderzoek. Ook dank ik mijn tweede stagebegeleidster Margo Kok. Naast voornoemde personen wil ik ook de rest van de personen bedanken voor de feedback en de hulp.

Ik wens u veel leesplezier.

Thomas Arts

30 mei 2016

Inhoud

Voorwoord	
Samenvatting.....	
Begrippenlijst.....	
Lijst van afkortingen	
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Probleembeschrijving c.q. aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2 Centrale vraag	2
1.3 Doelstelling.....	2
1.4 Deelvragen.....	2
1.5 Methoden en technieken	2
1.6 Leeswijzer	3
Hoofdstuk 2 totstandkoming en wettelijk kader	4
2.1 Totstandkoming.....	4
2.1.1 Invoering art 18a WWB	5
2.1.2 Invoering boetebesluit	6
2.1.4 Overgangsrecht	6
2.2 Wettelijk kader	6
2.2.1 Art. 5:40 en 5:51 Awb.....	7
2.2.2 Art. 17 eerste lid Pw	7
2.2.3 Art. 30c tweede en derde lid Wet SUWI	8
2.2.4 Art. 18a eerste lid Pw	8
2.2.5 Art. 18a tweede lid Pw	8
2.2.6 Art. 18a derde lid Pw	8
2.2.7 Art. 18a vierde lid Pw	9
2.2.8 Art. 18a vijfde en zesde lid Pw	9
2.2.9 Art. 18a zevende lid Pw	9
2.2.10 Art. 18a achtste lid Pw.....	9
2.2.11 Art. 18a negende lid Pw	10
2.2.12 Art. 18a tiende en elfde lid Pw	10
2.2.13 Art. 18a twaalfde lid Pw	10
2.2.14 Art. 2 Boetebesluit.....	10
2.2.15 Art. 2a Boetebesluit.....	11
2.2.16 Art. 3:4 tweede lid Awb.....	12
2.2.17 Art. 5:46 Awb.....	12
2.2.18 Art. 7 EVRM en 15 IVBPR.....	13

2.2.19 Tot slot.....	14
Hoofdstuk 3 uitspraken van de Centrale Raad van Beroep	15
3.1 Toepassing Fraudewet in de rechtspraak.....	15
3.2 uitspraak 2014	15
3.2.1 Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754	16
3.2.2 Evenredigheid.....	16
3.2.3 Criteria	17
3.2.4 Overgangsrecht	19
3.3 uitspraken 2015.....	20
3.3.1 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801	21
Toepassing.....	21
3.3.2 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807	22
Toepassing.....	22
3.3.3 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879	22
Toepassing.....	23
3.3.4 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1880	23
Toepassing.....	23
3.4 Uitspraken 2016	24
3.5 Tot slot.....	27
Hoofdstuk 4 Wetsvoorstel.....	28
4.1 Knelpunten	28
4.2 Wijzigingen	29
4.2.1 Participatiewet	29
4.2.2 Boetebesluit	30
4.3 Tot slot.....	33
Hoofdstuk 5 Dossierstudie	34
5.1 Dossier 1	34
5.1.1 Procesverloop.....	34
5.1.2 Boeteoplegging.....	34
5.1.3 Toepassing recht van nu.....	35
5.2 Dossier 2	36
5.2.1 Procesverloop.....	36
5.2.2 Boeteoplegging.....	37
5.3 Dossier 3	37
5.3.1 Procesverloop.....	37
5.3.2 Prognose.....	38

5.4 Dossier 4	38
5.4.1 Procesverloop.....	39
5.4.2 Prognose.....	39
5.5 Tot slot.....	39
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.....	40
6.1 Conclusies.....	40
6.2 Aanbevelingen.....	42
7 literatuur- en bronnenlijst	44

Samenvatting

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en het onderzoek is geschreven in opdracht van KHB advocaten en mediators. De centrale vraag luidt als volgt: *“Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan KHB advocaten en mediators naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de implementatie hiervan door de wetgever met betrekking tot de gewijzigde toepassing van het boeteregime in de bijstand zoals neergelegd in de Participatiewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten?”*

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is het wettelijk kader uitgewerkt. In dit hoofdstuk staat stapsgewijs uitgelegd waaraan getoetst dient te worden en welke regels op grond van welk artikel van toepassing zijn. Voor overgegaan kan worden tot het opleggen van een boete, dient dan ook eerst de wettelijke grondslag te bestaan.

In het derde hoofdstuk worden de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uit de jaren 2014, 2015 en 2016 uitgewerkt. In deze uitspraken heeft de CRvB bepaald dat boeteoplegging met de omstandigheden van ieder individueel geval rekening moet houden en dus ook apart beoordeeld dient te worden. Om dit te bewerkstelligen heeft de CRvB in haar eerste uitspraak, de uitspraak uit 2014, bepaald dat indringender getoetst dient te worden aan het evenredigheidsbeginsel. Daarbij heeft zij een viertal gradaties van verwijtbaarheid opgesteld en het uitgangspunt vastgesteld op gewone verwijtbaarheid en daarmee een boete van 50% in plaats van 100%. Naast deze mate van verwijtbaarheid heeft de CRvB zich ook uitgelaten op het overgangsrecht, maar dit valt niet binnen de kaders van dit onderzoek en is derhalve niet belangrijk. Voorts heeft de CRvB zich in haar uitspraken van 2015 uitgelaten over de afronding van de boete en in haar laatste uitspraken, de uitspraken van 2016, heeft zij de draagkrachttoets geïntroduceerd in het boeteregime. Naast de mate van verwijtbaarheid, dient ook rekening gehouden te worden met de draagkracht van betrokkene en dient de boete, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, binnen een bepaalde termijn afbetaald te kunnen worden.

In het vierde hoofdstuk zijn de wijzigingen die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister SZW) heeft gedaan in zijn wetsvoorstel opgenomen. Deze wijzigingen zien zowel op de Participatiewet (Pw) als het Boetebesluit Socialezekerheidswetten (Boetebesluit). Middels deze wetswijziging beoogt de wetgever de uitgangspunten van de CRvB, zoals vastgelegd in haar uitspraken, en de Nationale Ombudsman te volgen.

In het vijfde hoofdstuk wordt alle kennis die in dit onderzoek is verkregen toegepast op zaken die vóór 2013 hebben gespeeld en zaken die nu spelen. Hierbij wordt het nieuwe wetsvoorstel van de minister SZW meegenomen en wordt gekeken tot welk oordeel de rechter nu zou komen indien de zaken opnieuw zouden spelen en tot welk oordeel de rechter in de lopende zaken zal komen.

In het zesde hoofdstuk worden de conclusie en aanbevelingen gedaan. Zodra de wettelijke toets uit de Pw en het Boetebesluit is doorstaan, kan in beginsel rechtsgeldig een boete worden opgelegd aan betrokkene. Dit beleid werd echter onevenredig beschouwd. Door de uitspraken van de CRvB dient getoetst te worden aan de mate van verwijtbaarheid. Daarbij dient de boete binnen een redelijke termijn afbetaald te kunnen worden naar rato van draagkracht van betrokkene. Door het buitenwerkingstellen van het verbod van reformatio in peius kan een boete in beroep hoger uitvallen dan in beginsel is opgelegd. Er is dan ook enige discretie vereist ten aanzien van het inzetten van rechtsmiddelen.

Begrippenlijst

Betrokkene: een persoon waarop de uitkering betrekking heeft, de persoon in kwestie.

reformatio in peius: een burger mag door het instellen van bezwaar of beroep niet in een slechtere positie komen dan dat hij dit niet had gedaan.

Lex generalis :algemene wet.

Lex specialis: bijzondere wet.

Nulfraude: er is wel sprake van schending van de inlichtingenplicht, maar hier is geen benadelingsbedrag uit voortgekomen.

Zelfmelders: personen die zelf melden dat zij een fout hebben gemaakt.

Lijst van afkortingen

Algemene maatregel van bestuur	AMvB
Algemene wet bestuursrecht	Awb
Artikel	Art.
Boetebesluit socialezekerheidswetten	Boetebesluit
Centrale Raad van Beroep	CRvB
College van Burgemeester en Wethouders	het college
Casu quo	c.q.
Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	GBA
Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden	EVRM
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	IVBPR
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Minister van Participatiewet	minister SZW
Wetboek van burgerlijke Rechtsvordering	Pw
Wetboek van Strafrecht	Rv
Sociale Recherche	Sr
Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	SRE
Wet Werk en Bijstand	Wet SUWI
Voorlopige voorziening	WWB
	Vovo

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Probleembeschrijving c.q. aanleiding voor het onderzoek

Indien een persoon die bijstand geniet in zijn gemeente, op welke wijze dan ook, onterecht bijstand ontvangt, kan het bestuursorgaan (in dit geval het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college)) overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze bevoegdheid vindt zijn grondslag in artikel 18a van de Participatiewet (hierna: Pw). Dit artikel stelt dat het college een boete op kan leggen van ten hoogste het benadelingsbedrag. De maximale boete bedraagt dan maximaal 100% van het terug te vorderen bedrag. Lid 9 van datzelfde artikel stelt dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de bestuurlijke boete. De AMvB die hier bedoeld wordt, is het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Hierna: Boetebesluit). Artikel 2 van het Boetebesluit bepaalt hoe de boete berekend dient te worden. Dit artikel bepaalt dat de boete wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij op ten minste € 150,- wordt vastgesteld. Gemeenten maken hier veelvuldig gebruik van en leggen massaal boetes van 100% van het benadelingsbedrag op bij terugvorderingen. Deze boetes worden als buitengewoon disproportioneel ervaren ten aanzien van de draagkracht van een bijstandsgerechtigde. Een persoon die rond moet komen van de bijstand kan maandelijks maar een zeer gering bedrag afstaan ter afbetaling van zowel de terugvordering als de boete. Bij het opleggen van de een boete wordt voorts geen rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Ongeacht of een bijstandsgerechtigde opzettelijk of door een menselijke fout de inlichtingenplicht heeft geschonden, is een boete van 100% het uitgangspunt.

Deze buitengewoon disproportionele boetes zijn zo belastend voor iemand in de bijstand, dat de CRvB in 2015 voor het eerst uitspraak heeft gedaan inzake het boeteregime in de bijstand, waarin zij aangeeft dat er een belangenafweging dient plaats te vinden. Op 23 juni 2015 heeft de CRvB in haar uitspraak bepaald dat ook boetes die ingevolge artikel 18a Pw zijn opgelegd, volledige getoetst dienen te worden met inachtneming van artikel 5:46 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).¹ Ingevolge deze bepaling stemt het college de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Daarnaast heeft de CRvB in haar uitspraken van 11 januari 2016 de draagkrachttoets voor het eerst geïntroduceerd.² Dit houdt kort in dat naast de verwijtbaarheid, getoetst dient te worden aan de draagkracht van de bijstandsgerechtigde. In een korte periode is er dus veel veranderd in het boeteregime van de bijstand. Dit levert de nodige vragen op omtrent de invulling van het juridisch kader. Voor de uitspraken van de CRvB (na 1 januari 2013) was het boeteregime zeer strikt en streng. Een boeteoplegging van 100% was het uitgangspunt. Door de uitspraken van de CRvB zijn er veel nieuwe criteria geïntroduceerd waar rekening mee gehouden dient te worden. Bij het opstellen van een bezwaar- of beroepschrift moet duidelijk zijn welke omstandigheden aangevoerd dienen te worden om gelijk te krijgen en welke omstandigheden er juist toe leiden dat een boeteoplegging van 100% gerechtvaardigd is. Daar komt nog bij dat op 28 januari 2016 een wetsvoorstel is ingediend door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna minister van SZW). In dit voorstel wordt een voorstel tot wetswijziging gedaan, om de uitspraak van 2014 te implementeren in het Boetebesluit. Hierdoor verandert dus het toetsingskader voor het voeren van het bezwaar- of beroepschrift. Door de snel op elkaar volgende uitspraken van de CRvB inzake redelijke toepassing van het boeteregime en de toepassing in concrete procedures daarvan, is er vanuit KHB advocaten de vraag ontstaan om de hierboven genoemde wijzigingen in kaart te

¹ Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

² Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

brengen door met name jurisprudentieonderzoek, zodat duidelijk is hoe de cliënt te adviseren. Daar komt bij dat concreet duidelijk is wat precies gewijzigd is.

1.2 Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan KHB advocaten en mediators naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de implementatie hiervan door de wetgever met betrekking tot de gewijzigde toepassing van het boeteregime in de bijstand zoals neergelegd in de Participatiewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten?

1.3 Doelstelling

Op 30 mei 2016 een onderzoeksrapport inleveren betreffende de veranderingen in het juridisch landschap van het boeteregime in de bijstand, zodat de advocaten van KHB advocaten en mediators een duidelijk en overzichtelijk rapport hebben, waar de effecten van de veranderende lijn in jurisprudentie betreffende het boeteregime in verwerkt zijn, waardoor zij betere bezwaar- en beroepschriften kunnen opstellen en cliënten van beter advies kunnen voorzien.

1.4 Deelvragen

1. Wat is het wettelijk kader omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete in de bijstand op grond van de Participatiewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten?
2. Welke criteria/rechtsregels heeft de Centrale Raad van Beroep geformuleerd in haar uitspraken van november 2014 tot en met januari 2016?
3. Hoe reageert de wetgever op de effecten die de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep met zich meebrengen?
4. Welke invloed hebben de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op de praktijk als gekeken wordt naar zaken van vóór de gewijzigde lijn en daarna?

1.5 Methodes en technieken

Wat is het wettelijk kader omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete in de bijstand op grond van de Participatiewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten?

Deze deelvraag wordt beantwoord door gebruik te maken van rechtsbronnen, literatuur en documenten. Hoewel het onderzoek zich richt op de jurisprudentie van de CRvB, is het wel belangrijk om eerst het wettelijk kader helder te hebben. Met betrekking tot de documenten worden de parlementaire stukken die hieraan ten grondslag liggen geanalyseerd. De methode die bij deze bron gebruikt wordt, is een inhoudsanalyse. De betrokken artikelen worden geanalyseerd. Deze grondslag voor deze keuze vindt zich in het doel van de deelvraag. Om het wettelijk kader duidelijk te krijgen dient de wettekst erop nageslagen te worden. Daarnaast wordt door middel van literatuur en documenten eveneens de bedoeling van de wetgever (parlementaire geschiedenis) vanaf 1 januari 2013 uitgelegd. Ter beantwoording wordt de volgende volgorde gehanteerd. Eerst wordt de parlementaire geschiedenis en de daarbij behorende wetsartikelen vanaf 1 januari 2013 aangehaald. Daarna worden de wetsartikelen, met inachtneming van de uitspraken van de CRvB, die nu van toepassing zijn en aangehaald. Het beleid dat van toepassing was voor 1 januari 2013 wordt buiten beschouwing gelaten. Relevant is enkel de periode na 1 januari 2013, omdat de wetgever op voornoemde datum het strengere boeteregime van kracht heeft laten worden en op dat moment de problemen voor bijstandsgerechtigden is ontstaan.

Welke criteria/rechtsregels heeft de Centrale Raad van Beroep geformuleerd in haar uitspraken van november 2014 tot en met januari 2016?

Om deze deelvraag te beantwoorden worden rechtsbronnen gebruikt. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep worden geanalyseerd. Dit wordt gedaan door middel van een inhoudsanalyse. Het spreekt voor zich waarom voor deze manier is gekozen. Immers is er geen andere manier om de jurisprudentie te analyseren. De uitspraak uit 2014 is van toepassing op het hele socialezekerheidsrecht en niet enkel op de WW. Toch heeft de CRvB in 2015 de eerste uitspraken gedaan in de bijstand en de criteria uit de uitspraak van 2014 toepast op de bijstand. Uit de uitspraken van 2014 en 2015 vloeien dezelfde criteria voort, derhalve wordt de uitspraak van 2014 globaler behandeld dan de uitspraken uit 2015, omdat deze meer concreet betrekking hebben op en bruikbaar zijn voor de bijstand. Uit de uitspraken van 2016 vloeien nieuwe criteria voort, waar rekening mee gehouden dient te worden bij het bepalen van de hoogte van de boete en de afbetalingstermijn aan de hand van de draagkracht van een bijstandsgerechtigde.

Hoe reageert de wetgever op de effecten die de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep met zich meebrengen?

Ter beantwoording van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van documenten. Dit gebeurt net als bij voorgaande deelvragen door een inhoudsanalyse te maken. Daarnaast wordt door een inhoudsanalyse te maken van documenten (lees: voorstel tot wetwijziging) gekeken hoe de wetgever reageert op de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. De minister van SZW heeft op 28 januari 2016 een voorstel tot wetwijziging ingediend, welke tot gevolg heeft dat de wettekst van de grondslagen voor het opleggen van de boete verandert. Dit houdt in dat alle grondslagen worden uitgebreid met de criteria van de uitspraak van 2014. Dit betekent dat de socialezekerheidswetten, zoals de WW, ZW, Pw enz. aangepast worden. Dit onderzoek ziet enkel op de bijstand zoals geregeld in de Pw, derhalve worden alle wijzigingen uit dit wetsvoorstel terzijde gelegd en wordt alleen de wijzigingen die betrekking hebben op de bijstand meegenomen. Dit voorstel ziet ook op een wijziging van het Boetebesluit. Het Boetebesluit is van toepassing op de bijstand en om die reden wordt deze verandering wel meegenomen.

Welke invloed hebben de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op de praktijk als gekeken wordt naar zaken van vóór de gewijzigde lijn en daarna?

Om deze deelvraag te beantwoorden worden oude dossiers van voor de uitspraken van de CRvB geanalyseerd en dossiers die nu door een rechter moeten worden beoordeeld. Hier wordt gebruik gemaakt van documenten en de te gebruiken methode is een inhoudsanalyse. Met de kennis van voorgaande hoofdstukken wordt ingevuld hoe invulling gegeven dient te worden aan dossiers in de praktijk. Om dit te bewerkstelligen worden oude dossiers van voor de uitspraken van de CRvB geanalyseerd en gekeken hoe daar is geoordeeld. Vervolgens wordt kort aangegeven hoe met de kennis van nu geoordeeld zou worden en of de cliënt hier baat bij gehad zou hebben. Met andere woorden of de uitspraken van de CRvB daadwerkelijk een versoepeling van het boeteregime teweeg hebben gebracht. Dit wordt in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen pas geconcludeerd, maar deze conclusie vloeit wel voort uit deze analyse. Daarna worden actuele dossiers gebruikt om te beoordelen hoe met de kennis van nu geoordeeld moet gaan worden in zaken die nu naar de rechter dan wel CRvB gaan. Als de actuele dossiers zijn geanalyseerd en uitgewerkt, wordt een korte vergelijking gemaakt tussen de dossiers van toen en de dossiers van nu.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het wettelijk kader beschreven. In het derde hoofdstuk worden de uitspraken van de CRvB geanalyseerd. In het vierde hoofdstuk wordt het nieuwe wetsvoorstel behandeld, waarna in hoofdstuk vijf de kennis van voorgaande hoofdstukken toegepast wordt. In het zesde hoofdstuk staan de conclusie en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 totstandkoming en wettelijk kader

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen van het boeteregime na 1 januari 2013 behandeld. Eerst wordt de parlementaire geschiedenis omtrent het boeteregime uiteengezet. Daarbij wordt het wettelijk kader uiteengezet en toegelicht. In dit hoofdstuk is het wettelijk kader opgenomen, zoals dat op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk gold, namelijk op 30-5-2016. Dat wil zeggen dat de wijzigingen uit 2013 opgenomen zijn, maar ook de extra artikelen (toetsen) die de CRvB heeft ingevoerd.

Alvorens ingegaan wordt op het boeteregime is het voor deze scriptie belangrijk om te weten dat tot 1 januari 2015 de Wet Werk en Bijstand (WWB) de grondslag was voor al hetgeen met de bijstand gemoeid was. Per 1 januari 2015 is de WWB opgegaan in de Pw.³ Hoewel deze wijziging geen invloed heeft op het boeteregime, is wel de wet gewijzigd en derhalve onder de aandacht gebracht voordat inhoudelijk ingegaan wordt op het onderwerp dat hier centraal staat, namelijk het boeteregime dat van toepassing is op de bijstand.

2.1 Totstandkoming

Aanleiding voor de wetgever om het boeteregime wat van kracht was voor 1 januari 2013 aan te passen, was het toenemende aantal fraudeurs in de bijstand. De wetgever neemt het uitgangspunt aan dat fraude nooit mag lonen en dat teveel betaalde uitkeringen volledig terugbetaald dienen te worden. In de periode 2010-2011 is zowel het aantal fraudeurs gestegen als het gemiddelde benadelingsbedrag. Deze groeiende lijn moest gestopt worden. Deze stijgende lijn laat een duidelijk beeld zien van hardnekkige fraudeurs. Voornamelijk op voornoemde groep werkte het boeteregime onvoldoende ontmoedigend, zo blijkt uit onderzoek.⁴

De wetgever wilde deze problematiek op alle fronten intensiever aanpakken, namelijk door middel van preventie, opsporen en bestraffen. Op het preventieve vlak lanceerde de overheid een campagne, genaamd "weet hoe het zit". Deze campagne had als doel het informeren van burgers, zodat zij zich bewust zijn van de rechten en plichten die een uitkering met zich meebrengt. Wat de wetgever hiermee beoogde te bereiken is duidelijk, maar of het daadwerkelijk heeft bijgedragen blijft maar de vraag, daar hier geen gegevens over beschikbaar zijn. Daar komt bij dat de wetgever de pakkans heeft vergroot door frequenter te controleren en risicoanalyses uit te voeren.⁵ Voorts beoogde de wetgever een deel preventie in het verhogen van de boetes. Dit is slechts haalbaar, indien de boetes ook daadwerkelijk geïncasseerd worden. Het beleid vóór de wetswijziging bestond uit een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Met de invoering van dit wetsvoorstel legt de wetgever gemeenten de verplichting op om zowel het volledige ten onrechte betaalde bedrag terug te vorderen als een sanctie op te leggen.⁶ Daarnaast beoogde de wetgever fraudeurs zo snel mogelijk op te sporen en door middel van de hogere strafmaat, harder te straffen.⁷ Middels het bestuursrecht is het sanctioneren immers makkelijker dan middels het strafrecht.

Om die reden heeft de wetgever een wetsvoorstel ingediend, welke op 1 januari 2013 in werking is getreden.⁸ Dit wetsvoorstel is de 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 (Wet aanscherping handhaving en

³ T. Arts, *Samen wonen is samen delen* (onderzoeksrapport 's-Hertogenbosch JHS), 2015

⁴ *Kamerstukken I 2012/13*, 33 207, C. p. 2.

⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 207, nr. 3 p. 60-61.

⁶ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 207, nr. 3 p. 63.

⁷ *Kamerstukken I 2012/13*, 33 207, C. p. 7.

⁸ stb, 2012, 498

sanctiebeleid SZW-wetgeving) (hierna: Fraudewet).⁹ Met de invoering van dit wetsvoorstel heeft de wetgever de bevoegdheid gecreëerd om in bijstandszaken een boete op te leggen ter hoogte van 100% van het benadelingsbedrag. Bij recidive is dit bedrag 150% van het benadelingsbedrag. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (voordat Kamerleden moties en amendementen indienden) werd de mogelijkheid gegeven om ten behoeve van de incasso van de boete, zowel bij een eerste overtreding als bij recidive, de beslagvrijevoet voor een periode van maximaal drie maanden buitenwerking te stellen. Hoewel in alle andere socialezekerheidswetten de buitenwerkingstellingstermijn vijf jaren bedraagt, achtte de wetgever dit niet wenselijk in de bijstand. De bijstand is immers een vangnet en het absolute minimum. Vandaar dat de wetgever voor het buitenwerkingstellen van de beslagvrijevoet gekozen heeft voor een periode van maximaal drie maanden. Dit punt is aangepast in zoverre, dat deze uiterste sanctie slechts nog in de vorm van een discretionaire bevoegdheid bestaat jegens recidive.¹⁰ Middels een amendement van het kamerlid Sterk, is deze verplichting vervallen en bestaat deze slechts nog in discretionaire vorm jegens recidive.¹¹ Dit geeft echter wel aan dat de wetgever van plan is om fraudeurs hard aan te pakken en bereid is zeer zware en verregaande sancties in te voeren ten behoeve van dit doel.

Hiervoor werd al aangehaald dat de wetgever als standpunt inneemt dat fraude niet mag lonen. Om dit te bewerkstelligen heeft de wetgever een tweetal uitgangspunten geformuleerd. Ten eerste wordt het gehele ten onrechte betaalde bedrag terugbetaald en ten tweede betalen betrokkenen daar bovenop als straf een geldboete.¹²

Naast de aangescherpte sancties heeft de wetgever ook rekening gehouden met overgangsrecht. Indien een overtreding voor 1 januari 2013 is begaan en deze nog niet gesanctioneerd is, wordt deze boete conform het nieuwe recht opgelegd. De wetgever heeft dit in beginsel zo opgenomen. Aan dit overgangsrecht zitten een aantal haken en ogen en de CRvB achtte dit overgangsrecht dan ook in strijd met hoger recht. In paragraaf 2.1.4 wordt hier verder op in gegaan.

2.1.1 Invoering art 18a WWB¹³

De invoering van de fraudewet bracht met zich mee dat in de WWB ter aanvulling op artikel 18, het artikel 18a werd ingevoerd. Door de invoering van artikel 18a werd het voor het bestuursorgaan mogelijk om flinke boetes op te leggen naast de terugvordering van het volledig onterecht betaalde bedrag.¹⁴ In deze paragraaf wordt beschreven wat de gedachte van de wetgever was achter de invoering van art. 18a in destijds de WWB. In paragraaf 2.2 wordt een stappenplan opgesteld en concreet gemaakt waar aan getoetst dient te worden, voor overgegaan kan worden tot het opleggen van een boete.

Artikel 18a is een duidelijk signaal van de wetgever. Hiermee heeft de wetgever een grondslag gecreëerd voor bestuursorganen om hoge boetes op te leggen en streng op te treden. Naast de algemene grondslag uit art. 5:40 Awb, dient artikel 18a Pw als grondslag gebruikt te worden voor het opleggen van een boete in de bijstand. De algemene regel is ook *lex specialis* gaat voor *lex generalis*. De wetgever geeft de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent het beleid dan wel de oplegging van een bestuurlijke boete in de bijstand. Hierdoor kan in de toekomst sneller een eventuele wetswijziging worden doorgevoerd als dit slechts ziet op de invulling van het boeteregime.

⁹ *Kamerstukken I 2011/12*, 33 207, A en Wet van 4 oktober 2012 (stb, 2012, 462)

¹⁰ *Kamerstukken I 2012/13*, 33 207, C. p. 5-6.

¹¹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 207, nr 12.

¹² *Kamerstukken II 2011/12*, 33 207, nr. 3. P. 3-4.

¹³ Zoals hiervoor al aangegeven, is de WWB overgegaan in de Pw. Bij invoering van art. 18a was de WWB nog van kracht. Derhalve wordt in deze scriptie de parlementaire stukken gevolgd en wordt de invoering van art. 18a aangeduid als WWB. Later is dit overgegaan naar de Pw.

¹⁴ *Kamerstukken I 2011/12*, 33 207, A. p. 33-34.

De wetgever heeft bij het invoeren van dit artikel direct gebruik gemaakt van de gecreëerde bevoegdheid en heeft het Boetebesluit Socialezekerheidswetten (hierna Boetebesluit) ingevoerd.

2.1.2 Invoering boetebesluit

In het negende lid (in het huidige art. 18a Pw is dit het tiende lid) van artikel 18a Wet Werk en bijstand (hierna WWB) zoals dat destijds werd ingevoerd, werd geregeld dat bij AMvB nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de hoogte van de boete. De AMvB die hier bedoeld wordt, is het Boetebesluit.¹⁵ Dit Boetebesluit is gelijktijdig van kracht geworden met de Fraudewet.¹⁶

Bij de introductie van artikel 18a WWB, heeft de wetgever eveneens een aantal wijzigingen doorgevoerd in het Boetebesluit. Zo heeft de wetgever de minimum boete die opgelegd kan worden indien geen sprake is van een benadelingsbedrag verhoogd naar € 150,-.

Een belangrijker artikel voor dit onderzoek is de invoering van artikel 2a Boetebesluit. Hoewel de wetgever als uitgangspunt neemt dat indien sprake is van een benadelingsbedrag een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd dient te worden, zijn er scenario's waarbij sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Indien hier sprake van is, dient de boete gematigd te worden. Hoeveel de boete gematigd dient te worden, is niet opgenomen in de AMvB. Wel zijn er handvaten gegeven door de wetgever waaraan getoetst dient te worden. Indien aan een van deze criteria is voldaan, kan de boete gematigd worden. Dit onderwerp wordt in paragraaf 2.2.15 nader uitgewerkt.

2.1.4 Overgangsrecht

In artikel XXV van de Fraudewet is het overgangsrecht geregeld.¹⁷ De wetgever bepaalt hier dat indien een overtreding vóór 1 januari 2013 heeft plaatsgevonden, maar de constatering hiervan pas na voornoemde datum plaatsvindt, het nieuwe strengere boeteregime van toepassing is. Uitzondering op deze regel is echter dat zodra de beboetbare gedraging vóór 31 januari 2013 eindigt (één maand na inwerkingtreding van de Fraudewet), de betrokkene een sanctie opgelegd krijgt op grond van het oude boeteregime. De gedachte van de wetgever hierachter is dat de wetgever op deze manier overtreders de kans geeft om de illegale situatie te beëindigen en zich aan te geven. Op deze manier kunnen zij nog gesanctioneerd worden ingevolge het oude regime en derhalve een lagere boete opgelegd krijgen dan wel dat hier vanaf wordt gezien. De terugvordering daarentegen blijft wel hetzelfde.¹⁸ ¹⁹ De vraag rest dan echter wel of deze gedachte niet slechts symbolisch is, nu de wetgever verlangt dat betrokkenen zichzelf aangeven en een eind maken aan de situatie. De terugvordering blijft in stand en daarbovenop komt eventueel nog een boete. De betrokkene krijgt dan ook in ieder geval een financiële klap. De kans zit er dan ook in dat veel burgers de gok wagen en hopen dat het bestuursorgaan niet of niet tijdig achter de situatie komt. De CRvB heeft echter een streep gezet door dit overgangsrecht en acht dit overgangsrecht in strijd met internationaal recht. Hierover meer in paragraaf 3.2.4 van dit onderzoek.

2.2 Wettelijk kader

Zodra het recht op bijstand is verleend aan een persoon, ontvangt hij een uitkering tot deze wordt beëindigd. Beëindiging van een uitkering kan op meerdere manieren.

¹⁵ *stb*, 2012, 484

¹⁶ *stb*, 2012, 531

¹⁷ *Kamerstukken I* 2011/12, 33 207, A. p. 51.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 58.

¹⁹ Van den Hurk V-N 2014/65.6, p. 7-9

Zo kan een persoon zelf zijn uitkering stop zetten, omdat hij bijvoorbeeld betaald werk heeft gevonden.²⁰ Ook kan de uitkering door het bestuursorgaan beëindigd worden, omdat er bijvoorbeeld gefraudeerd is. Indien sprake is van een situatie waarbij het bestuursorgaan onterecht betalingen heeft verricht aan een betrokkene, kan het bestuursorgaan het volledig onterecht betaalde bedrag terugvorderen en een boete opleggen. Voordat het bestuursorgaan over kan gaan tot het opleggen van een boete, dient er eerst een toets te worden doorstaan. Net zoals bij elke andere wet, dient eerst een grondslag te bestaan alvorens overgegaan kan worden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Hieronder wordt het wettelijk kader, zoals dat nu geldt, uiteengezet, omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarbij is het van belang dat, hoewel dit pas verder in dit onderzoek aan bod komt, de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep wel meegenomen worden. Deze uitspraken hebben namelijk een aantal nieuwe toetsen dan wel artikel(en) met zich meegenomen waaraan getoetst dient te worden. Daardoor behoren deze artikelen tot het wettelijk kader en worden deze derhalve meegenomen in dit hoofdstuk. De uitspraken van de CRvB hebben een precedentenwerking. Om die reden kan niet voorbij worden gegaan aan hetgeen de CRvB heeft gesteld.

2.2.1 Art. 5:40 en 5:51 Awb

Dit is de grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete wordt ingevolge dit artikel omschreven als een bestuurlijke sanctie, welke is gericht op het bestraffen van de overtreder.²¹ Hiermee geeft dit artikel betekenis aan het begrip punitieve sanctie, welke in beginsel zowel binnen de Awb geldt als daarbuiten. Dit artikel dient niet als grondslag voor een op te leggen boete, maar stelt algemene regels hieromheen. De bevoegdheid tot het opleggen van een boete, dient gezocht te worden in de bijzondere wet.²² Doordat de bestuurlijke boete een sanctie is, kan deze slechts worden opgelegd voor een overtreding dan wel verboden gedraging. Deze sanctie heeft een afschrikkende werking en ziet op het voorkomen van een toekomstige overtreding.²³ Aan dit artikel hoeft niet getoetst te worden, maar hier vindt de oplegging van de boete zijn grondslag. Hier is de algemene bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete geregeld. Daarnaast geldt ook een termijn waarbinnen een bestuurlijke boete opgelegd moet worden. Art. 5:51 Awb stelt dat binnen dertien weken na het opmaken van de rapportage, overgegaan dient te worden tot het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete. Indien deze termijn niet wordt gehaald, kan het bestuursorgaan nog steeds overgaan tot het opleggen van een boete, maar hier zitten wel consequenties aan. Zodra de termijn wordt overschreden, dient de boete gematigd te worden.²⁴

De artikelen die hierna gaan volgen dienen echter wel getoetst te worden. Ook dienen zij in een bepaalde volgorde doorlopen te worden. Om die reden worden de relevante artikelen stapsgewijs uiteengezet in de volgende paragrafen.

2.2.2 Art. 17 eerste lid Pw

Voordat sprake kan zijn van een situatie waarin een boete opgelegd kan worden, moet er eerst een grond bestaan om deze sanctie op te leggen. De grond die hier bedoeld wordt, is het schenden van de inlichtingenplicht op grond van artikel 17 eerste lid Pw.

²⁰ In dit onderzoek worden de manieren waarop een uitkering beëindigd kan worden niet allemaal besproken, daar dit buiten de kaders van dit onderzoek valt.

²¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 133.*

²² De Poorter Tekst & commentaar op art. 5:40 Awb.

²³ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 133.*

²⁴ *Kamerstukken II 2006/07, 29 702 nr. 3 p. 150.*

De inlichtingenplicht houdt in dat de belanghebbende op verzoek van het bevoegd gezag of uit eigen beweging alle feiten, omstandigheden en veranderingen meldt, waarvan hij zou moeten weten dat dit invloed heeft op het recht op bijstand.²⁵ Denk hierbij aan het niet of niet tijdig doorgeven van het hebben van inkomsten uit arbeid of het te laat doorgeven dan wel het verzwijgen van een veranderde woonsituatie. Indien een persoon inkomsten geniet, dienen deze gekort te worden op de uitkering. Door het niet of niet tijdig doorgeven van deze informatie, wordt de inlichtingenplicht geschonden en ontstaat het recht op een terugvordering. Naast de terugvordering kan dan een boete worden opgelegd.²⁶

2.2.3 Art. 30c tweede en derde lid Wet SUWI

Op grond van dit artikel is het UWV bevoegd alle benodigde informatie voor een aanvraag om algemene bijstand op te vragen dan wel is de betrokkene verplicht om uit eigen beweging alle nodige informatie te verstrekken die redelijkerwijs van belang is. De betrokkene is verplicht mee te werken.²⁷ Naast de inlichtingenplicht uit art. 17 Pw, kan ook op grond van dit artikel een boete worden opgelegd.

Zowel artikel 17 Pw als artikel 30c Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI) worden in dit onderzoek slechts genoemd en niet nader uitgewerkt. Uitwerking hiervan is niet relevant, omdat in dit onderzoek het boeteregime centraal staat. Zonder grondslag voor het opleggen van een boete, kan een boete niet worden opgelegd. Derhalve wordt in dit onderzoek van uitgegaan dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen en een grondslag voor het opleggen van een reeds aanwezig is.

2.2.4 Art. 18a eerste lid Pw

Zodra een grond voor de terugvordering bestaat, kan het bestuursorgaan een boete opleggen. De boete bedraagt ten hoogste het benadelingsbedrag en kan worden opgelegd indien niet is voldaan aan de verplichting uit artikel 17 eerste lid Pw, of de verplichting uit artikel 30c tweede en derde lid van de hierna: Wet SUWI.²⁸ Dit artikel is toegevoegd aan de Participatiewet, zodat uitdrukkelijk bij wet is geregeld wanneer een boete opgelegd kan worden. Op deze manier regelt de wetgever wanneer een boete geoorloofd is en voorkomt hiermee een losgeslagen boeteregime waar geen uniformiteit bestaat.²⁹

2.2.5 Art. 18a tweede lid Pw

In dit lid wordt uitgelegd wat verstaan wordt onder het begrip benadelingsbedrag. De wetgever geeft hier de volgende uitleg aan: *“het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.”* Het benadelingsbedrag is het bedrag wat de betrokkene onterecht of onterecht te veel heeft ontvangen aan bijstand. Er wordt hier dan uitgegaan van een nettobedrag.³⁰

2.2.6 Art. 18a derde lid Pw

Het kan ook voorkomen dat een betrokkene de op hem rustende inlichtingenplicht schendt, maar hier geen benadelingsbedrag uit voortvloeit (de zogenaamde nulfraude). In dat geval is het bestuursorgaan nog steeds bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen, namelijk de minimum boete.

²⁵ In dit onderzoek wordt de term hij gebruikt, maar dit geldt ook voor het vrouwelijk geslacht.

²⁶ Op den Camp, *Module Bijstand, Commentaar bij: Participatiewet, Artikel 17*

²⁷ Boelé, *Module Uitvoering sociale zekerheid en bestuursrecht, Commentaar bij: Wet SUWI, Artikel 30c*

²⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 33 207, nr. 3.*

²⁹ Nacinovic, *module bijstand artikel 18a Participatiewet.*

³⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3.*

De hoogte van deze boete bedraagt dan ten hoogste een geldboete van de tweede categorie, zoals bedoeld in art. 23 vierde lid Sr, doch bedraagt deze boete minimaal € 150,00.³¹ Toch heeft het bestuursorgaan de keuze als het nulfraude betreft.

Het bestuursorgaan kan bij nulfraude kiezen tussen het opleggen van de minimale boete of het geven van een waarschuwing. Dit moet wel opgenomen zijn in het beleid.^{32 33}

2.2.7 Art. 18a vierde lid Pw

De bevoegdheid waarover gesproken wordt in het vorige lid vloeit voort uit het vierde lid. Op grond van dit lid kan het bestuursorgaan volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Voorwaarde hierbij is wel dat in de voorafgaande twee jaar geen waarschuwing gegeven mag zijn.³⁴

2.2.8 Art. 18a vijfde en zesde lid Pw

Het komt ook voor dat betrokkenen nogmaals frauderen. Er is dan sprake van recidive. Voor deze categorie mensen heeft de wetgever een zwaardere sanctionering. Op grond van het vijfde lid kan een boete van 150% van het benadelingsbedrag worden opgelegd, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de overtreding een eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie is opgelegd.

Het zesde lid regelt dat de termijn uit het vorige lid verlengd kan worden met nogmaals vijf jaar, indien het een ernstige overtreding betreft. Voor een uitgebreide uitleg welke strafbare feiten hieronder vallen wordt verwezen naar de Module Bijstand van mr. Nacinovic.³⁵

2.2.9 Art. 18a zevende lid Pw

Het college heeft ook enige vrijheid in de beoordeling van het opleggen van de boete. Indien het college van oordeel is dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid kan zij de boete verlagen en indien sprake is van dringende redenen, kan het college afzien van het opleggen van een boete. Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB is sprake van dringende redenen indien de terugvordering onaanvaardbare sociale of financiële consequenties heeft voor de betrokkene.³⁶ De invulling die aan de dringende redenen uit de jurisprudentie van de CRvB is gegeven, is dat slechts sprake is van dringende redenen, indien het niet verlenen van bijstand of het juist het terugvorderen van een hoger bedrag (opleggen van een boete), ervoor zou zorgen dat de betrokkene een lichamelijke handicap of geestelijke problemen over zou houden. Het letsel, of het gevaar van het ontstaan hiervan, moet dus een direct gevolg zijn van het niet verlenen van bijstand dan wel het opleggen van een boete. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het opleggen van een boete het uitgangspunt is en slechts in uitzonderlijke gevallen hiervan afgeweken kan worden. De grond dringende redenen wordt in de praktijk dan ook zelden aangenomen.³⁷

2.2.10 Art. 18a achtste lid Pw

Zodra een boete is opgelegd, rust er een speciale inlichtingenplicht op de betrokkene. Hij is op dat moment verplicht alle inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de boete. Met andere woorden op grond van dit lid dient de betrokkene mee te werken aan zijn eigen boeteoplegging.

³¹ Voor de categorieën geldboetes, zie bijlage 1

³² Rapport ISZW, *De boete belicht* p. 19

³³ Aan de hand van de uitspraak van de CRvB is de minimumboete vervallen, maar dit is nog wel op deze manier opgenomen in de wet. Daarover meer in hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

³⁴ Nacinovic, *module bijstand artikel 18a Participatiewet*.

³⁵ Nacinovic, *module bijstand artikel 18a Participatiewet*.

³⁶ Centrale Raad van Beroep 5 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT7131 R.O. 4.2

³⁷ Centrale Raad van Beroep 16 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6403.

2.2.11 Art. 18a negende lid Pw

Dit lid regelt dat indien bijstand wordt verleend aan een gezin, de verplichting tot terugbetaling rust op alle gezinsleden. Zij worden ieder hoofdelijk aansprakelijk ten aanzien van de vordering. Kanttekening hierbij is wel dat sprake moet zijn van een gemeenschappelijk huwelijksvermogen.^{38 39}

2.2.12 Art. 18a tiende en elfde lid Pw

In het tiende lid wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. De AMvB die hier bedoeld wordt, is het Boetebesluit socialezekerheidswetten (hierna: Boetebesluit).

Het elfde lid stelt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze van tenuitvoerlegging van de beschikking waarbij de bestuurlijke boete is opgelegd. In dit onderzoek wordt slechts ingegaan op de oplegging van de boete en niet de uitvoering daarvan. Daar de uitvoering van de wet niet binnen de kaders van dit onderzoek ligt, is dit lid ook niet relevant voor dit onderzoek.

2.2.13 Art. 18a twaalfde lid Pw

Het laatste lid stelt dat in een beroepszaak ook ten nadele afgeweken mag worden met betrekking tot de oplegging van een boete. De betrokkene mag er slechter uitkomen dan hij de procedure ingaat. Dit lid heft het verbod van reformatio in peius, zoals gesteld in de Awb, op.

Voor overgegaan wordt op het opleggen van een boete, dient eerst art. 18a Pw doorlopen te worden. Gekeken dient te worden of er sprake is van een benadelingsbedrag. Aan de hand hiervan wordt dan gekeken of een waarschuwing dan wel de minimum boete volstaat (bij nulfraude) of dat overgegaan wordt tot oplegging van een boete (bij een benadelingsbedrag). Zoals te lezen valt in paragraaf 2.2.12, verwijst het tiende lid naar een AMvB. De AMvB die hier bedoeld wordt, is het Boetebesluit. Dit boetebesluit brengt echter nog een toets met zich mee en ziet er als volgt uit.

2.2.14 Art. 2 Boetebesluit

Zodra de toets van art. 18a Pw is doorstaan, dient getoetst te worden aan het Boetebesluit. Aan de hand van het Boetebesluit wordt de hoogte van de boete bepaald. Een aantal factoren speelt een rol. Zo dient de boete afgerond te worden op een veelvoud van € 10,- en kan sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid zijdens betrokkene. Hieronder meer over dit onderwerp.

Eerste en tweede lid

Ten eerste herhaalt het eerste lid nogmaals dat de hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van het benadelingsbedrag. Daar komt bij dat indien sprake is van recidive, een boete van 150% van het benadelingsbedrag wordt opgelegd. Hier regelt de wetgever dat indien sprake is van recidive, een zwaardere sanctie wordt opgelegd. Dit is conform de achterliggende gedachte van de wetgever, zoals eerder beschreven, namelijk dat frauderen niet loont.

Het tweede lid ziet vervolgens op het afronden van de boete. Indien een boete wordt opgelegd, wordt deze afgerond naar boven op een veelvoud van € 10,-.

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 988, nr. 3.

³⁹ Nacinovic, *module bijstand artikel 18a Participatiewet*.

derde lid

In afwijking van artikel 18a derde lid Pw, waar de wetgever heeft bepaald dat een boete van de tweede categorie kan worden opgelegd indien iemand wel de inlichtingenplicht heeft geschonden, maar hier geen benadelingsbedrag uit voortvloeit, bepaalt dit lid dat indien geen sprake is van een benadelingsbedrag, de boete vastgesteld dient te worden op € 150,-. Daarnaast wordt in dit lid rekening gehouden met de mogelijkheid dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Bij verminderde verwijtbaarheid kan de boete verlaagd worden. Wat onder verminderde verwijtbaarheid wordt verstaan, wordt in het volgende artikel uitgelegd.

2.2.15 Art. 2a Boetebesluit

Eerste lid

Zoals al eerder aangehaald, kan sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid aan de zijde van de betrokkene. Het college dient dan de boete te matigen. In de praktijk betekent dit dat indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid, de boete wordt verlaagd naar 25% van het benadelingsbedrag. Hoewel vóór de uitspraken van de CRvB de evenredigheid en proportionaliteit van de boetes nergens was gedocumenteerd welke boete bij het criterium verminderde verwijtbaarheid hoorde, heerste er een uniformiteit onder gemeenten en werd in de praktijk bij verminderde verwijtbaarheid een boetepercentage van 25% gehanteerd.⁴⁰ Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid, wordt de boete gematigd naar 25% van het benadelingsbedrag.

Tweede lid

In het tweede lid worden een drietal criteria gegeven door de wetgever. Indien aan één van deze criteria wordt voldaan, wordt verminderde verwijtbaarheid in ieder geval aangenomen. Dit wil niet zeggen dat er geen andere situaties mogelijk kunnen zijn waar verminderde verwijtbaarheid aangenomen kan worden. De opsomming in dit artikel is een niet limitatieve opsomming. Aanvulling op deze al bestaande criteria is dus mogelijk.⁴¹ De hierna volgende criteria leiden in ieder geval tot verminderde verwijtbaarheid.

Sub a

De betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;

Sub b

De betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen, of

Sub c

De betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

De wetgever heeft hier een aantal punten gegeven wanneer verminderde verwijtbaarheid in ieder geval aanwezig is. Indien niet aan een van voornoemde punten voldaan kan worden, wil dit niet zeggen dat geen sprake kan zijn van verminderde verwijtbaarheid.

⁴⁰ De uitspraken waarover gesproken wordt, worden in hoofdstuk drie behandeld.

⁴¹ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 p. 1

Het betreft hier namelijk een niet limitatieve opsomming. In een bezwaar- of beroepschrift kunnen omstandigheden aangedragen worden die evenwel kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Het is dan aan het college of een rechter om te beoordelen of hier inderdaad sprake van is, daar zij de instanties zijn waar bezwaar en beroep aangetekend kan worden.

Daarnaast heeft de wetgever hier ruimte overgelaten aan de gemeente om zelf deze regels aan te vullen. Gemeenten kunnen op deze manier zelf in hun beleidsregels aanvullen wanneer zij in ieder geval verminderde verwijtbaarheid aanwezig achten en de boete gematigd dient te worden.

Volledigheidshalve dient artikel 6b Boetebesluit ook in acht genomen te worden. Dit artikel verwijst terug naar artikel 18a negende lid Pw. Hoewel door vernummering de grondslag het tiende lid van artikel 18a Pw is geworden en niet het negende lid, maakt dit volgens de CRvB niet uit. Ook zonder de verwijzing van de wetgever in het Boetebesluit, is het Boetebesluit van toepassing op de bijstand uit in Participatiewet.⁴² Desondanks dat een onjuist lid wordt aangehaald, doet dit niets af aan het van toepassing zijn van het Boetebesluit op de Participatiewet.

2.2.16 Art. 3:4 tweede lid Awb.

Indien de toets hiervoor doorstaan is, kan rechtmatig een boete worden opgelegd. De volgende stap is het toetsen van de boete of deze evenredig is en daarna volgt de draagkrachttoets ter bepaling van de hoogte van de boete.

De wet omschrijft het evenredigheidsbeginsel als volgt: *“de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”*

Het evenredigheidsbeginsel heeft een dubbele functie in de beoordeling voor het opleggen van een boete. Enerzijds dient het evenredigheidsbeginsel meegenomen te worden in de toets van de verwijtbaarheid en anderzijds de toets van de draagkracht. Dit heeft de CRvB bepaald in haar uitspraken van 2015 en 2016.⁴³ De gedraging van de betrokkene moet evenredig zijn ten opzichte van de op te leggen boete. Bijvoorbeeld, indien de situatie zich voordoet dat door nalatigheid zijdens de betrokkene de inlichtingenplicht wordt geschonden, geen boete van 100% van het benadelingsbedrag dient te worden opgelegd. Daarnaast dient het evenredigheidsbeginsel in achtgenomen te worden bij het beoordelen van de draagkracht van de betrokkene en dan met name de afbetalingstermijn. Het is onevenredig om een betrokkene de rest van zijn leven van 90% van de bijstandsnorm te moeten laten rondkomen. Concreet toegepast op de wettekst betekent dit dat de nadelige gevolgen die vastzitten aan een besluit van een bestuursorgaan (de belastende kant van het besluit) wel in verhouding moet staan tot het te dienen doel. Er mogen geen zeer ingrijpende maatregelen genomen worden indien het doel hier niet toe strekt.

2.2.17 Art. 5:46 Awb

In de uitspraken van de CRvB van 2014, 2015 en 2016 heeft de CRvB een nieuwe toets toegevoegd, namelijk dat rekening gehouden dient te worden met de mate van verwijtbaarheid zijdens de betrokkene.⁴⁴ Daar komt bij dat de op te leggen boete vervolgens ook nog getoetst dient te worden aan het draagkrachtbeginsel.

⁴² Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

⁴³ Zie o.a. Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879. en Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

⁴⁴ Zie o.a. Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807.

Het college stemt op grond van dit artikel de op te leggen boete af op de mate van verwijtbaarheid en houdt rekening met de draagkracht. Daarbij stelt de CRvB vast wanneer welk percentage opgelegd dient te worden. Deze gradaties worden verderop dit onderzoek uitgewerkt. Wat ook opgemerkt dient te worden is dat het vierde lid verwijst naar art. 1 van het Wetboek van strafrecht (hierna: Sr). Zoals eerder al aangegeven kan een boete slechts worden opgelegd indien hiervoor een grondslag bestaat.

In de belangenafweging dient het bestuursorgaan naast de mate van verwijtbaarheid rekening te houden met de draagkracht van betrokkene.^{45 46} Wat deze draagkrachttoets in praktijk inhoudt en hoe hier invulling aan gegeven wordt, komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Hoewel het evenredigheidsbeginsel in beginsel zijn grondslag vindt in artikel 3:4 tweede lid Awb, is artikel 5:46 Awb de grondslag voor het evenredigheidsbeginsel voor de toetsing van boetes in het socialezekerheidsrecht. Hier staat namelijk beschreven dat rekening gehouden dient te worden met de feiten en omstandigheden en de boete hierop afgestemd dient te worden. Op grond van artikel 3:4 tweede lid Awb mag de rechter slechts marginaal toetsen. Met andere woorden de rechter mag slechts oordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn oordeel mocht komen.⁴⁷ Met de introductie van artikel 5:46 Awb heeft de rechter de bevoegdheid gekregen om volledig te toetsen. Dat wil zeggen dat de rechter vanaf dat moment naar zijn eigen inzicht mocht oordelen over de hoogte van de boete. Zijn uitspraak komt dan in plaats van de opgelegde boete, zoals dat door het bestuursorgaan is neergelegd in zijn besluit.⁴⁸ In beginsel is de rechter helemaal vrij in zijn beoordeling voor zover het betrekking heeft op artikel 5:46 Awb. Toch is de bestuursrechter ingevolge het verbod van reformatio in peius gehouden om geen hogere boete op te leggen aan betrokkene dan het bestuursorgaan in beginsel heeft opgelegd.⁴⁹ Hier kan bij bijzondere wet van worden afgeweken. In artikel 18a lid 12 Pw heeft de wetgever expliciet opgenomen dat de bestuursrechter, in afwijking van voornoemd verbod, ook ten nadele van de betrokkene af mag wijken bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Doordat de lex specialis voor de lex generalis gaat en hierdoor de Participatiewet voor de Algemene wet bestuursrecht, geldt het verbod uit de Algemene wet bestuursrecht niet.

2.2.18 Art. 7 EVRM en 15 IVBPR

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) zien niet op de hoogte van de boete dan wel de mate van verwijtbaarheid, maar zijn wel van belang voor het overgangsrecht. De uitleg van deze artikelen is kortweg gezegd dat indien geen strafbaar feit is begaan ten tijde van het handelen of nalaten van betrokkene, geen straf kan worden opgelegd. Het handelen of nalaten van de betrokkene moet ingevolge deze bepalingen gestraft worden naar het recht dat gold ten tijde van het plegen van het feit. Met andere woorden, hier is het legaliteitsbeginsel gecodificeerd. Zonder wettelijke grondslag kan nimmer een straf worden opgelegd.

⁴⁵ Hoge Raad, 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685.

⁴⁶ Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

⁴⁷ ABRvS 9 mei 1996, JB 1996/159 (Maxis/Praxis).

⁴⁸ De Poorter Tekst & commentaar op art. 5:46 Awb.

⁴⁹ Art. 8:69 Awb verbod van reformatio in peius.

2.2.19 Tot slot

In dit hoofdstuk is eerst de totstandkoming van de Fraudewet uiteengezet en is de gedachte van de wetgever achter de invoering hiervan uitgelegd. Daarna is het wettelijk kader voor het opleggen van een boete stapsgewijs opgesomd en uitgewerkt. De artikelen zijn van het begin (oplegging van de boete) tot eind (belangenafweging en matiging) onder elkaar gezet, waarna tot een conclusie gekomen kan worden of een boete gerechtvaardigd is en op de juiste wijze is opgelegd. In het hoofdstuk hierna worden de uitspraken van de CRvB uitgewerkt en wordt uitgewerkt welke criteria c.q. rechtsregels hieruit voortvloeien. Deze uitspraken hebben ertoe geleid dat het boeteregime dat in 2013 is ingevoerd gematigd is. Aan de hand van de uitspraken van de CRvB, heeft de wetgever een wetswijziging aangekondigd. Deze uitspraken vormen dan ook de kern van dit onderzoek en worden in het hoofdstuk hierna behandeld.

Hoofdstuk 3 uitspraken van de Centrale Raad van Beroep

In dit hoofdstuk worden een aantal uitspraken van de CRvB behandeld die in de periode 2014 – 2016 zijn gedaan. Middels deze uitspraken heeft de CRvB zich voor het eerst uitgelaten over de Fraudewet en het Boetebesluit. De CRvB heeft in haar uitspraak van 2014 bepaald dat in elk geval naar de mate van verwijtbaarheid met betrekking tot de gedraging van een betrokkene gekeken dient te worden. Deze nieuwe criteria zijn voor het eerst door de CRvB toegepast op de bijstand in haar uitspraken van 2015. Ten slotte is bepaald in de uitspraken van 2016 dat naast de mate van verwijtbaarheid en de vraag of een boete proportioneel c.q. evenredig is, rekening gehouden dient te worden met de draagkracht van de betrokkene ter afbetaling van de boete.

3.1 Toepassing Fraudewet in de rechtspraak

Zoals in het vorige hoofdstuk te lezen is, is de Fraudewet op 1 januari 2013 in werking getreden. De CRvB heeft zich echter op 24 november 2014 voor het eerst uitgelaten over dit boeteregime. Daarnaast heeft in november 2014 de Nationale ombudsman een kritisch rapport naar buiten gebracht inzake de Fraudewet. In dit rapport stelt de ombudsman dat de Fraudewet zijn doel voorbij schiet. Door invoering van deze wet zouden te zware sancties worden opgelegd die niet in verhouding staan tot het feit dat is gepleegd of juist is nagelaten. Het nieuwe boeteregime werd door vele, ook in de rechtspraak, onevenredig en disproportioneel geacht.⁵⁰ Daar komt bij dat de rechtbanken niet eensluidend waren omtrent dit beleid.^{51 52} Waar in de ene procedure de Fraudewet kritisch werd gezien, kon de andere rechtbank zich prima verenigen met het nieuwe beleid.⁵³ De CRvB heeft zich daarom ook zeer kritisch uitgelaten over het in 2013 ingevoerde boeteregime en algemene criteria gecreëerd, hetgeen op valt te maken aan de uitspraken die in de volgende paragrafen aan bod komen. Door middel van deze uitspraken heeft de CRvB op veel vragen een antwoord gegeven. Op deze manier heeft de CRvB niet alleen duidelijkheid geschept, maar ook voor uniformiteit in de rechtspraak gezorgd. In de rechtspraak worden immers ook de criteria van de CRvB gehanteerd.⁵⁴ Naast kritische geluiden vanuit de rechtspraak, kwam er ook kritiek vanuit het werkveld en vakbladen.⁵⁵ Dat de CRvB hier dan ook een principiële punt heeft willen maken, is dan ook niet zo vreemd.

3.2 uitspraak 2014

De eerste uitspraak die de CRvB heeft gedaan naar aanleiding van de invoering van het boeteregime is de uitspraak van 24 november 2014.⁵⁶ In deze uitspraak spreekt de CRvB zich voor het eerst uit over de Fraudewet. Hoewel deze uitspraak is gedaan naar aanleiding van een kwestie die speelde in de WW, geldt deze uitspraak voor alle socialezekerheidswetten en daarmee ook voor de bijstand uit de Participatiewet.

In deze uitspraak heeft de CRvB zich uitgelaten op twee punten, namelijk het overgangsrecht dat met de Fraudewet van kracht is geworden en de proportionaliteit c.q. evenredigheid van de opgelegde boete en de mate van verwijtbaarheid waar rekening mee gehouden dient te worden.

⁵⁰ Rapport ISZW, *de boete belicht*.

⁵¹ Rechtbank Midden-Nederland, 26 augustus 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:3785.

⁵² Rechtbank Amsterdam, 14 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7478.

⁵³ Rechtbank Oost-Brabant, 11 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:578.

⁵⁴ Zie o.a. Rechtbank Rotterdam, 2 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4611.

⁵⁵ Waasdorp, Tijdschrift Recht en Arbeid, p. 1-2 (laatst bijgewerkt 12-11-2015).

⁵⁶ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:CRVB:2014:3754.

3.2.1 Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754

De betrokkene in kwestie was gedurende 40 uur per week werkzaam als docent. Door beëindiging van het arbeidscontract heeft betrokkene bij besluit van 14 mei 2012, met terugwerkende kracht, per 1 mei 2012 WW toegekend gekregen. Daarnaast was betrokkene met ingang van 26 maart 2012 tot uiterlijk 1 augustus 2012 in dienst bij (stichting B) met een omvang van 14,75 uren per week. Voorts was betrokkene voor 14,74 uren per week aan het werk gegaan bij (stichting X) en heeft betrokkene zijn werkzaamheden bij (stichting B) uitgebreid naar 24,26 uren per week, wat op een totaal komt van 39 uren per week.

Betrokkene heeft deze inkomsten niet doorgegeven aan het UWV. De reden die betrokkene hiervoor gaf was, kort weergegeven, dat hij probeerde in te loggen op de website van het UWV, maar hij er niet doorheen kwam. Daarop besloot betrokkene het enige tijd later nogmaals te proberen, wat wederom tevergeefs was. Daarop heeft betrokkene geen actie meer ondernomen en de veranderde situatie niet doorgegeven. Bij besluit van 4 juni 2013 is aan betrokkene een boete opgelegd van € 14.658,01 wegens het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Deze boete staat gelijk aan het onterecht te veel ontvangen bedrag aan WW-uitkering.

3.2.2 Evenredigheid

Bij de beoordeling of de op te leggen sanctie evenredig is, sluit de CRvB in beginsel aan bij vaste rechtspraak.⁵⁷ Volgens vaste rechtspraak dient het bestuursorgaan bij het gebruik van de bevoegdheid om over te gaan tot opleggen van een boete, de bepalingen uit artikel 5:46 tweede lid Awb in acht te nemen. Hierbij dient het bestuursorgaan de begane overtreding en de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet zo nodig rekening gehouden worden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.⁵⁸ De CRvB heeft bij het invullen van dit leerstuk aansluiting gezocht bij hetgeen zij eerder al gesteld heeft.

Ten aanzien van de evenredigheid, zoals de CRvB dit noemt in haar uitspraak van 24 november 2014, zegt zij het volgende:

“De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuursorgaan met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen, en dus leidt tot een evenredige sanctie. Dat is niet anders wanneer in hoger beroep het bestuursorgaan het standpunt heeft ingenomen dat de door de rechtbank met toepassing van artikel 8:72a van de Awb opgelegde boete geen evenredige boete is en de proportionaliteit van die boete ter beoordeling aan de hogerberoepsrechter heeft voorgelegd. De hoogte van die boete ligt dan ter volle toetsing voor. Deze heeft dan zijn oordeel over de door de rechtbank opgelegde boete te vormen met inachtneming van de voor hem aannemelijk geworden omstandigheden over de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waarin de overtreder op dat moment verkeert. Dat kan ertoe leiden dat met toepassing van de artikelen 8:69, tweede en derde lid, 8:72a en 8:113, eerste lid, van de Awb de boete anders wordt vastgesteld dan de rechtbank heeft gedaan. Hierbij moet nog worden aangetekend dat het opleggen van een hogere boete aan de belanghebbende dan bij primair boetebesluit of bij beslissing op bezwaar door het bestuursorgaan is vastgesteld, wegens het verbod van reformatio in peius niet mogelijk is, tenzij, zoals in de WW, een bevoegdheid om van dat verbod ten nadele van de werknemer af te wijken is toegekend.”⁵⁹

⁵⁷ Zie o.a. Centrale Raad van Beroep, 27 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5914.

⁵⁸ Centrale Raad van Beroep, 27 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5914. R.O. 5.2.1.

⁵⁹ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. R.O 7.1.

3.2.3 Criteria

Sinds de invoering van het nieuwe boeteregime, dient het opleggen van een boete indringender getoetst te worden aan het evenredigheidsbeginsel. Doordat de CRvB als eis stelt dat indringender getoetst dient te worden, wordt daarmee de evenredigheid en proportionaliteit van een boete grondig beoordeeld. Uit deze toets zijn een aantal criteria voortgevloeid die van invloed zijn op de vaststelling van de hoogte van de boete. De hoogte van de boete dient afgestemd te worden op de mate van verwijtbaarheid zijdens de betrokkene. Met andere woorden, de ernst van de gedraging moet een passende straf kennen. De CRvB heeft de verwijtbaarheid van een gedraging gekoppeld aan een percentage aan op te leggen boete. Op deze manier verschaft de CRvB veel duidelijkheid en voorkomt zij eventuele juridische procedure omtrent de uitleg hiervan. Uit de redenering van de CRvB valt dan ook op te maken dat zij door middel van deze uitspraak, zowel de wetgever op de vingers heeft getikt als burgers in bescherming neemt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de CRvB zich niet kan verenigen met het idee dat iedereen die met een terugvordering te maken krijgt, een bewuste fraudeur is.⁶⁰ De CRvB is wel met de wetgever eens dat fraude nooit mag lonen. De reden voor de kritische blik van de CRvB is dat de CRvB eveneens van oordeel is dat de boete afgestemd dient te worden op de gedraging. Daar komt bij dat iedere zaak uniek is en maatwerk derhalve gewenst. De criteria zijn onder te verdelen in vier categorieën, namelijk opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.

Opzet

Bij het criterium opzet wordt aansluiting gezocht bij het strafrecht. Om een verwijtbare situatie aan te merken als opzet, dient door het bestuursorgaan aangetoond te worden dat opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting kan worden verweten. Als aansluiting wordt gezocht bij het strafrecht en het begrip opzettelijk handelen of nalaten verder uitgewerkt wordt, is hiervoor vereist dat willens en wetens gehandeld is. De wil van betrokkene dient dan ook gericht te zijn op hetgeen zich daadwerkelijk voltrokken heeft. Concreet betekent dit dat in gevallen waar de Participatiewet van toepassing is en het om bijstand gaat, in strijd gehandeld moet zijn met hetgeen artikel 17 Pw stelt, namelijk de inlichtingenplicht. De wil van de betrokkene dient gericht te zijn op het handelen of juist het nalaten (met opzet niet de juiste informatie verstrekken). Zodra het bestuursorgaan aan kan tonen dat opzettelijk is gehandeld of nagelaten, kan het bestuursorgaan een boete opleggen van 100% van het terug te vorderen bedrag. Echter, zit hier wel een maximum op te leggen boete aan vast. Op grond van art. 227a of 227b Sr is het aantonen van opzet voor strafrechtelijke beboeting van fraude met socialezekerheidsuitkeringen vereist.⁶¹ Op grond van art. 23 vierde lid Sr kan dan ook voor een opzet delict een maximum boete worden opgelegd ter hoogte van de vijfde categorie.

Grove schuld

Een gradatie lager dan opzet is het criterium grove schuld. Ook ten aanzien van grove schuld wordt aansluiting gezocht bij het strafrecht. Wanneer van grove schuld gesproken kan worden, is wanneer sprake is van ernstige tegen opzet aangrenzende mate van verwijtbaarheid. Hier gaat het er dus om dat de gedraging verwijtbaar is en aan schuld te wijten, maar dat de opzet (gericht op het schenden van de inlichtingenplicht) niet aangetoond kan worden door het bestuursorgaan. Als de opzet niet aangetoond kan worden, dient uitgegaan te worden van grove schuld. Dit resulteert vervolgens in een boeteoplegging van 75% van het benadelingsbedrag. Bovenop de terugvordering wordt dan een boete opgelegd van 75%.

⁶⁰ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. R.O. 7.3.

⁶¹ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

Anders dan bij opzet, geldt voor de overige drie mate van verwijtbaarheid dat een maximale boete opgelegd kan worden ter hoogte van de derde categorie uit art. 23 vierde lid Sr. Ingevolge art. 447c of 447d Sr worden deze mate als een lichter vergrijp gezien, namelijk een overtreding in plaats van een misdrijf.

Gewone verwijtbaarheid

Waar vóór de uitspraak van de CRvB het uitgangspunt was dat in beginsel een boete van 100% van het benadelingsbedrag werd opgelegd, is door deze uitspraak gewone verwijtbaarheid het uitgangspunt geworden. Indien van opzet en grove schuld geen sprake is dan wel het bestuursorgaan faalt in het aantoonbaar maken van het voornoemde, dient uitgegaan te worden van gewoon verwijtbaar handelen zijdens de betrokkene. De betrokkene valt dan een verwijt te maken, omdat hij de inlichtingenplicht heeft geschonden. Denk daarbij aan het niet tijdig doorgeven of verkeerd doorgeven van informatie, waarvan de betrokkene achteraf zelf pas de fout inziet. Indien van dit criterium sprake is wordt een boete van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd. Hoewel de matiging van het uitgangspunt van 100% naar 50% van het benadelingsbedrag een reëler uitgangspunt is voor betrokkenen, rest altijd nog de vraag of het uitgangspunt niet een waarschuwing dient te zijn. Een fout zit immers in een klein hoekje en in sommige gevallen zijn personen die hebben gefraudeerd, zich niet eens bewust daarvan. Op die manier wordt in beginsel eerst uitgegaan van de onschuld van betrokkene en vindt het uitgangspunt dat een fout maken iedereen kan overkomen meer grond. Daar staat tegenover dat dit lijnrecht staat tegenover de bedoeling van de wetgever, namelijk iedere fout dient gesanctioneerd te worden en betrokkenen zijn zelf verantwoordelijk.

Het lijkt erop dat de CRvB enerzijds de boetes naar evenredigheid en proportionaliteit heeft willen matigen, maar dat anderzijds het beoogde doel van de wetgever niet terzijde geschoven mag worden. Gezien het feit dat zij in haar uitspraak van 24 november 2014 ook de bedoeling van de wetgever nogmaals aanhaalt, namelijk "fraude mag niet lonen: helemaal terugbetalen van onterechte uitkeringen"⁶²

Verminderde verwijtbaarheid

Anders dan voorgaande criteria, heeft de CRvB zelf geen extra vereisten toegevoegd aan het criterium verminderde verwijtbaarheid. Dit criterium is geregeld in art. 2a tweede lid van het Boetebesluit. Zoals in hoofdstuk 2 paragraaf 2.2.12 van dit onderzoek valt te lezen, heeft de wetgever een drietal punten geformuleerd. Indien aan één van deze punten is voldaan, wordt verminderde verwijtbaarheid in ieder geval aanwezig geacht en wordt verminderde verwijtbaarheid aangenomen. De daarbij horende boete is 25% van het benadelingsbedrag.

Een belangrijk punt bij dit artikel, is het stukje leiden in ieder geval. Dit impliceert dat buiten de drie genoemde mate van verwijtbaarheid, ook andere feiten en omstandigheden (of een samenloop daarvan) kunnen leiden tot aannahme van verminderde verwijtbaarheid. Gemeenten zijn vrij om beleid te maken op dit punt, hetgeen een aantal grote gemeenten al hebben gedaan. Aangezien in deze scriptie slechts het centrale beleid van belang is, wordt verder niet ingegaan op het ontwikkelde beleid op gemeentelijk niveau.

Naast de voornoemde criteria kan ook sprake zijn van nulfraude. Er is dan wel sprake van fraude, maar hier is geen benadelingsbedrag uit voortgevloeid. Indien sprake is van deze situatie is het bestuursorgaan gehouden een waarschuwing op te leggen, tenzij in de afgelopen vijf jaar al een waarschuwing is gegeven. Ook kan sprake zijn van dringende redenen.

⁶² Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. R.O. 7.3.

Van dringende redenen is volgens vaste jurisprudentie van de CRvB sprake indien de terugvordering onaanvaardbare sociale of financiële consequenties heeft voor de betrokkene.⁶³ In de praktijk wordt dit zelden aangenomen door de rechter, daar dit een zeer zware toets is en vereist is dat aangetoond wordt dat voornoemde consequenties een direct gevolg zijn van het opleggen van een boete dan wel dat deze consequenties voorkomen zouden worden indien geen boete wordt opgelegd.

Door de uitspraak van de CRvB is een groot deel opgehelderd als het aankomt op de beoordeling van de hoogte van de op te leggen boete. Waar voorheen gemeenten en ook rechtbanken ieder hun eigen lijn en aandachtspunten hadden, volgen zij nu allen de lijn die de CRvB heeft uitgezet. Op deze manier ontstaat rechtszekerheid voor de burgers en uniformiteit onder de bestuursorganen en in de rechtspraak.

In een schema ziet dit er als volgt uit.

Mate van verwijtbaarheid	Terugvorderingspercentage	Maximale boete
Opzet	100% van het benadelingsbedrag	5 ^e categorie
Grove schuld	75% van het benadelingsbedrag	3 ^e categorie
Gewone verwijtbaarheid	50% van het benadelingsbedrag	3 ^e categorie
Verminderde verwijtbaarheid	25% van het benadelingsbedrag	3 ^e categorie
Nulfraude	Waarschuwing	Geen boete
Dringende redenen	Geen boete	Geen boete
Geen verwijtbaarheid	Geen boete	Geen boete

Toch is de oplegging van de boete wel gelimiteerd. De CRvB stelt dat geen hogere boete opgelegd kan worden dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan opleggen voor fraude met socialezekerheidsuitkeringen.⁶⁴ Zoals onder het kopje opzet en grove schuld al is uitgelegd, wordt een opzetdelict gestraft met een geldboete van maximaal de vijfde categorie en de drie overige met een geldboete van de derde categorie. Dit betekent concreet dat de maximale boete € 82.000,- bedraagt bij opzet en bij de andere drie categorieën maximaal € 8.200,-. Dit vloeit voort uit de artikelen 227a jo. 227b jo. 447c jo. 447d Sr. De strafrechtelijke bepalingen zijn gevolgd door de CRvB, daar zij heeft gesteld dat nimmer een boete opgelegd kan worden die hoger is dan de strafrechter op zou kunnen leggen.

3.2.4 Overgangsrecht

Naast de mate van verwijtbaarheid, heeft de CRvB zich ook uitgelaten over het ingevoerde overgangsrecht. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de uitwerking van de CRvB.

Bij invoering van de Fraudewet heeft de wetgever in artikel XXV het overgangsrecht opgenomen, hetgeen in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek aan bod is gekomen. Behalve de mate van verwijtbaarheid met daarin de toets aan het evenredigheidsbeginsel, heeft de CRvB zich ook uitgelaten over het overgangsrecht. Zij acht dit overgangsrecht in strijd met artikel 7 eerste lid van het EVRM en artikel 15 eerste lid van het IVBPR. In artikel XXV van de Fraudewet (het overgangsrecht) heeft de wetgever bepaald dat indien een beboetbare gedraging zich voor de dag van inwerkingtreding van de Fraudewet heeft voorgedaan, maar deze voortduurt tot uiterlijk één maand na inwerkingtreding van de Fraudewet, het nieuwe boeteregime van toepassing is.⁶⁵

⁶³ Centrale Raad van Beroep 5 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT7131 R.O. 4.2

⁶⁴ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

⁶⁵ *Kamerstukken I* 2011/12, 33 207, A. p. 51.

Met andere woorden zegt de wetgever hier dat indien de beboetbare gedraging uiterlijk op 31 januari 2013 is opgehouden te bestaan (één maand na inwerkingtreding van het overgangsrecht), de betrokkene gesanctioneerd wordt aan de hand van het oude regime en derhalve een lagere boete opgelegd krijgt. Indien deze gedraging vóór de inwerkingtreding heeft plaatsgevonden, maar deze eindigt niet uiterlijk één maand na inwerkingtreding van het overgangsrecht, dan wordt de betrokkene gesanctioneerd volgens het nieuwe boeteregime. Dat betekent dat ingevolge het nieuwe boeteregime, een zwaardere sanctie opgelegd wordt. De CRvB heeft zich over deze kwestie gebogen en zich vervolgens hier over uitgelaten. De CRvB zegt hier het volgende over:

*“Het handelen of nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting voor en na 1 januari 2013 kan - los van elkaar - bestraft worden met een boete naar het dan geldende sanctieregime. Het toepassen van het zwaardere sanctiestelsel zoals dat geldt na 1 januari 2013 op handelen of nalaten verricht voor 1 januari 2013 is in strijd met artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, tweede zin, van het IVBPR.”*⁶⁶

Uit deze passage valt af te leiden dat de CRvB het overgangsrecht is strijd acht met internationaal recht. Indien een gedraging voor invoering van de Fraudewet is ontstaan, dient deze ook op grond van het oude boeteregime te worden bestraft. De boeteperiode dient dan ook uit elkaar getrokken te worden.

Zoals hiervoor te lezen is, heeft de CRvB een duidelijke lijn getrokken en zich zeer kritisch uitgelaten over het boeteregime. Dit betekent echter niet dat er concrete aanknopingspunten zijn met betrekking tot situaties waar de criteria van de CRvB op toegepast kunnen worden. De mate van verwijtbaarheid zijn weliswaar opgesteld, maar welke gedraging concreet gekoppeld kan worden aan een bepaalde verwijtbaarheid, blijft op grond van de uitspraak uit 2014 onbeantwoord. In 2015 heeft de CRvB nog een aantal uitspraken gedaan met betrekking tot dit onderwerp alleen nu wel in casussen met betrekking tot de bijstand.

3.3 uitspraken 2015

In de vorige paragraaf is te lezen dat de CRvB een aantal criteria heeft geformuleerd ter beoordeling van het opleggen van een boete in het sociaalzekerheidsrecht (lees: in de bijstand). Deze algemene criteria zijn echter niet concreet toegepast op een casus in de bijstand. Hoewel de CRvB duidelijk is in het formuleren van de criteria, wil dit niets zeggen over de concrete toepassing hiervan op een casus. De vraag hoe het hebben van een wietkwekerij en het niet doorgeven inkomsten hieruit gekwalificeerd dient te worden blijft een vraag. Net zoals het niet doorgeven van inkomsten. Zijn dit gedragingen die allen als opzet aangeduid dienen te worden of zit hier verschil in. Over de mate van verwijtbaarheid valt niet meer te twisten, maar op de toepassing hiervan wel. Enerzijds zal de betrokkene altijd uitgaan van een lagere verwijtbaarheid en dit beargumenteren en anderzijds zal het bestuursorgaan een zo hoog mogelijke verwijtbaarheid aannemelijk proberen te maken. Hier heeft de CRvB ook houvast in gegeven door concreet uitspraken te doen in een aantal bijstandszaken. In deze uitspraken past de CRvB de door haar geformuleerde criteria concreet toe en past zij deze criteria toe op feiten en omstandigheden. De CRvB heeft een viertal uitspraken gedaan op 23 juni 2015.⁶⁷ Deze uitspraken worden hieronder nader toegelicht.

⁶⁶ Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:CRVB:2014:3754.

⁶⁷ “Eerste uitspraken CRvB over boeteregime in bijstandszaken”, Utrecht 23 juni 2015, Rechtspraak.nl (zoek op boeteregime, filter nieuwsberichten aan)

3.3.1 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801

Betrokkenen ontvingen gezamenlijk bijstand ingevolge de WWB naar de norm voor gehuwden. Part-time werkzaamheden die verricht werden (taxichauffeur en vervolgens een WW-uitkering en een toeslag) werden in mindering gebracht. Betrokkene had tot 9 januari 2010 een eigen bedrijf (een eenmanszaak) op zijn naam staan. Zijn werkzaamheden waren gericht op detailhandel in juweliersartikelen. Het college heeft voor de periode 30 juni 2009 tot 1 juli 2010 toestemming verleend aan betrokkene om op bescheiden schaal werkzaamheden te verrichten binnen zijn bedrijf, maar omdat hij per 9 januari 2010 gestopt zou zijn met zijn bedrijf en deze over heeft gedragen aan zijn kinderen, heeft het college voornoemde toestemming weer ingetrokken. Naar aanleiding van diverse tips van onder andere de Belastingdienst dat betrokkene nog steeds werkzaam zou zijn binnen het bedrijf, is een onderzoek opgestart naar de rechtmatigheid van de verleende bijstand. Als gevolg hiervan heeft het college het recht op bijstand ingetrokken over de periode 9 januari 2010 tot en met 31 augustus 2013. De boete bedraagt 100% van het terug te vorderen bedrag. Deze boete is afgerond naar boven op een veelvoud van € 10,-

Toepassing

Betrokkenen stellen zich in hoger beroep op het standpunt dat zij nimmer de inlichtingenplicht hebben geschonden. Zij hebben toestemming gekregen van een functionaris om werkzaamheden te verrichten binnen het bedrijf. Het college was volgens betrokkenen op de hoogte van de werkzaamheden. De CRvB gaat hier niet in mee. Betrokkenen hebben in de periode na 1 januari 2013 het vakje “nee” aangekruist als het om werk ging. Ook is in een gesprek mondeling bevestigd door betrokkenen dat zij weten dat werkzaamheden en inkomsten aan het college doorgegeven dienen te worden. Daarnaast komt de CRvB tot oordeel dat betrokkenen geenszins inzichtelijk hebben gemaakt op welke wijze en of zij gesproken hebben met de functionaris waar zij toestemming van gekregen zouden hebben om werkzaamheden te verrichten binnen het bedrijf. De CRvB acht derhalve ook opzet aanwezig, omdat zij willens en wetens geen opgave hebben gedaan van de werkzaamheden binnen het bedrijf. De CRvB legt om die reden ook een boete op van 100% van het benadelingsbedrag over de periode na 1 januari 2013.

De CRvB merkt wel een tegenstrijd op die niet eerder aan bod is gekomen in haar uitspraak van 24 november 2014. Het college rondt de boete naar boven af op een veelvoud van tien. Dit levert strijd op met hetgeen artikel 18a eerste lid Pw stelt. Hier staat dat de boete maximaal 100% van het benadelingsbedrag mag zijn. Indien een boete naar boven afgerond wordt, kan de boete hoger uitkomen dan het benadelingsbedrag. De CRvB acht daarom dat de boete naar beneden afgerond dient te worden op een veelvoud van tien, zodat strijd met artikel 18a eerste lid Pw voorkomen kan worden. Dit geldt echter enkel bij het opleggen van een boete van 100% van het benadelingsbedrag. Indien sprake is van een lagere mate van verwijtbaarheid en de boete het benadelingsbedrag niet overstijgt door afronding naar boven, geschiedt deze afronding conform art. 2 tweede lid Boetebesluit.

Het opleggen van een boete betreft een belastend besluit voor de betrokkene. De last om aannemelijk te maken welke mate van verwijtbaarheid van toepassing is, rust dan ook op het bestuursorgaan (college).

Uit het voorgaande valt dus af te leiden dat opzet aangenomen wordt, indien de betrokkene(n) willens en wetens informatie verzwijgen die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Hier valt dus ook onder het “nee” aankruisen op het inkomstenformulier naast het kopje werk, terwijl er wel werkzaamheden worden verricht. Het verzwijgen van inkomsten uit werkzaamheden wordt bestraft met een boete van 100%.

3.3.2 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807

Betrokkene ontving een uitkering ingevolge de WWB. Nadat betrokkene is aangehouden door de politie regio Limburg-Zuid in verband met drugshandel is een rechtmatigheidstoets uitgevoerd naar het recht op bijstand van betrokkene. Betrokkene heeft tijdens het politieverhoor verklaard sinds drie maanden te dealen in drugs. Deze periode beslaat de periode 13 december 2012 tot en met 13 maart 2013. Het college heeft dan ook aanleiding gezien om het recht op bijstand met ingang van 13 december 2012 in te trekken. De grondslag hiervoor is dat betrokkene zijn inkomsten uit criminele activiteiten niet heeft doorgegeven en hierdoor het recht op bijstand niet vast te stellen is. Betrokkene heeft geen bezwaar gemaakt tegen het besluit dat ziet op de intrekking van het recht op bijstand over de periode 13 december 2012 tot en met 13 maart 2013. Derhalve is in rechte vast komen te staan dat betrokkene de inlichtingenplicht heeft geschonden en een boeteoplegging rechtvaardig is. De schending van de inlichtingenplicht op zich zegt daarentegen niets over de mate van verwijtbaarheid. Opzet of een andere mate van verwijtbaarheid zal dus aannemelijk gemaakt dienen te worden door het college.

Toepassing

Niet in geding is de vraag of betrokkene daadwerkelijk de inlichtingenplicht heeft geschonden. Doordat betrokkene niet in beroep is gegaan tegen het besluit dat ziet op de terugvordering, is de schending van de inlichtingenplicht daarmee vast komen te staan. Betrokkene richt zijn beroep c.q. hoger beroep tegen de oplegging van de boete. Nu vaststaat dat de inlichtingenplicht is geschonden, rest het de CRvB nog om de mate van verwijtbaarheid vast te stellen. Net als de rechtbank en het college acht de CRvB opzet aannemelijk. Hoewel de verdediging aanvoert dat het niet doorgeven van informatie slechts ziet op het voorkomen van een strafrechtelijke vervolging, neemt volgens de CRvB niet weg dat de inlichtingenplicht met opzet is geschonden en derhalve een boete van 100% van het benadelingsbedrag rechtvaardig is. Net als in vorige uitspraak van de CRvB is in deze zaak ook de boete naar boven afgerond op een veelvoud van € 10,-. Ook hier stelt de CRvB dat de afronding op een veelvoud van € 10,- naar boven de voorkeur geniet, maar dit niet mogelijk is met hetgeen art. 18a eerste lid Pw stelt. De boete wordt om die reden naar beneden afgerond.

Ook hier gaat het om opzettelijk verzwijgen van inkomsten. Betrokkene voert aan dat het niet doorgeven van voornoemde inkomsten niet gericht was op het schenden van de inlichtingenplicht, maar op het voorkomen van strafrechtelijke vervolging. Het maakt hier dus niet uit dat de wil niet gericht was op het schenden van de inlichtingenplicht. Door het opzettelijk verzwijgen van deze informatie is deze plicht wel geschonden. Betrokkene heeft opzettelijk niet de juiste informatie verstrekt, terwijl hij wist dat dit wel moest.

3.3.3 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879

Betrokkene ontving een bijstandsuitkering naar de norm voor een alleenstaande. Op 9 maart 2013 heeft de politie in de toenmalige woning een hennepkwekerij aangetroffen met zes hennepplanten. Als gevolg hiervan heeft de politie melding gedaan aan het handhavingsteam van de gemeente Tilburg. Het college heeft hierop besloten het recht op bijstand van betrokkene over de periode 24 januari 2013 tot en met 8 maart 2013 in te trekken en een boete op te leggen, welke gelijk is aan 100% van het benadelingsbedrag. De motivering van het college die ten grondslag ligt aan deze besluiten (terugvordering en boeteoplegging) is dat het exploiteren van een hennepkwekerij een op geld waardeerbare activiteit is. Doordat betrokkene geen boekhouding of administratie kan overleggen, kan het college niet vaststellen welke financiële voordelen betrokkene heeft genoten.

Toepassing

Het college acht voldoende aangetoond dat betrokkene opzettelijk de inlichtingenplicht heeft geschonden. De CRvB is het hier echter niet mee eens. De CRvB zegt hier het volgende over:

“De enkele stelling dat het kweken of telen van hennep een strafbaar feit is en dat gelet op de aard van deze overtreding hoe dan ook sprake is geweest van opzet bij het schenden van de inlichtingenverplichting is daartoe onvoldoende. Daarbij is van belang dat het ging om een relatief kleine hennepkwekerij, dat betrokkene niet strafrechtelijk is vervolgd voor het telen van hennep en dat van meet af aan door betrokkene is gesteld dat de hennepplanten uitsluitend bestemd waren voor eigen gebruik en nog geen hennep was geoogst.”⁶⁸

Door slechts te stellen dat vanwege het begaan van een strafbaar feit de opzet is aangetoond, is volstrekt onjuist. Daarmee toont het college de opzet niet aan. Nu opzet of grove schuld niet aangetoond kan worden en het college zich terecht op het standpunt stelt dat van verminderde verwijtbaarheid geen sprake is, dient uitgegaan te worden van een boete van 50% van het benadelingsbedrag. Een boete van 50% van het bandelingsbedrag acht de CRvB wel evenredig.

3.3.4 Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1880

Betrokkene ontving vanaf 1 april 2011 bijstand naar de norm van alleenstaande. Naar aanleiding van een anonieme tip naar de woonsituatie is een onderzoek ingesteld en is betrokkene meerdere malen opgeroepen voor een gesprek. Het college heeft getracht middels deze gesprekken helderheid te krijgen in de woonsituatie van betrokkene. Het vermoeden bestond dat hij bij zijn vriendin en kinderen woonachtig was en niet langer op het adres waar hij stond ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Na herhaaldelijk betrokkene te hebben opgeroepen is besloten per 1 mei 2013 het recht op bijstand in te trekken. Daarnaast is bij besluit van 17 februari 2014 het recht op bijstand ingetrokken over de periode 15 oktober 2011 tot en met 30 april 2013. In latere besluiten is de boete gematigd conform het overgangsrecht.

Toepassing

Betrokkene ontkent de inlichtingenplicht te hebben geschonden. Het college stelt zich daarentegen op het standpunt dat betrokkene willens en wetens de inlichtingenplicht heeft geschonden door niet door te geven dat hij bij zijn vriendin is gaan wonen om voor zijn kinderen te zorgen, daar zij (zijn vriendin en tevens ex-partner) door ziekte niet in staat was om voor de kinderen te zorgen. Het college achtte opzet aangetoond en vond een boete van 100% op zijn plaats. De CRvB gaat echter uit van het uitgangspunt 50%. Nu opzet en grove schuld niet aangetoond zijn en verminderde verwijtbaarheid niet van toepassing is en betrokkene wel verwijtbaar heeft gehandeld, is een boete van 50% van het benadelingsbedrag op zijn plaats.

Met de uitspraken van 2015 heeft de CRvB geen nieuwe rechtsregels dan wel nieuwe criteria geïntroduceerd. Wel heeft de CRvB duidelijk de tegenstrijd van art. 18a eerste lid Pw en art. 2 tweede lid Boetebesluit uitgewerkt. Een boete mag niet hoger uitkomen dan het maximale benadelingsbedrag (indien geen sprake van recidive). Bij een boeteoplegging van 100% dient de boete dus afwijkend van de standaard, naar beneden afgerond te worden op een veelvoud van € 10,- in plaats van naar boven. Het grootste verschil tussen de wetgever en de CRvB is dat de wetgever het uitgangspunt neemt dat een boete te allen tijde de hoogte van het benadelingsbedrag dient te zijn. Met andere woorden een boete van 100%. Daarentegen vindt de CRvB dat ieder geval afzonderlijke beoordeeld dient te worden en dat rekening gehouden moet worden met de individuele situatie van betrokkene.

⁶⁸ Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879 R.O. 4.19

3.4 Uitspraken 2016

Naast de uitspraken van de CRvB uit 2014 en 2015 heeft de CRvB in 2016 nog een aantal uitspraken gedaan. In deze uitspraken voegt de CRvB een verdergaande toets aan het evenredigheidsbeginsel toe aan de al eerder door haar gedane uitspraken. De CRvB heeft naast de toets aan de mate van verwijtbaarheid ook een draagkrachtoets geïntroduceerd. Door invoering van deze toets dient naast de mate van verwijtbaarheid gekeken te worden naar de draagkracht van betrokkene, alsmede een redelijke termijn waarbinnen de boete (dus niet de terugvordering) afbetaald kan worden. De gedachte achter de redelijke termijn van afbetaling is dat de betrokkene anders zeer lang zou moeten rondkomen van het absolute minimum, namelijk 90% van de bijstandsnorm.⁶⁹ Dit acht de CRvB niet proportioneel.

Zoals in de vorige paragraaf te lezen is, maakt de CRvB onderscheid tussen de mate van verwijtbaarheid. In de uitspraken van 2016 koppelt zij deze verwijtbaarheidscriteria aan een termijn voor afbetaling. De CRvB gaat ervan uit dat het volledige inkomen boven de beslagvrije voet (deze is in deze vastgesteld op 90% van de bijstandsnorm) beschikbaar is voor afbetaling van de boete. De CRvB oordeelde dat indien sprake is van opzet de afbetalingstermijn 24 maanden bedraagt, bij grove schuld 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden. Bij alle afbetalingstermijnen wordt echter uitgegaan van een draagkracht van boven de 90% van de bijstandsnorm en het volledige bedrag boven die norm dient gebruikt te worden voor afbetaling van de boete. In een schema ziet dit er als volgt uit.

Mate van verwijtbaarheid	Afbetalingstermijn	Maximaal op te leggen boete
Opzet	24 maanden	€ 82.000,-
Grove schuld	18 maanden	€ 8.200,-
Gewone verwijtbaarheid	12 maanden	€ 8.200,-
Verminderde verwijtbaarheid	6 maanden	€ 8.200,-

In de hier op volgende paragrafen worden de uitspraken kort aangehaald om op deze manier meer zicht te krijgen op de nieuwe werkwijze van de CRvB. Daar komt bij dat op deze manier een aantal voorbeelden van situaties uitgewerkt worden om inzichtelijk te krijgen welke gedraging volgens de CRvB leidt tot welke kwalificatie van verwijtbaarheid.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8

Betrokkene is met ingang van 4 januari 2013 bijstand verleend naar de norm voor een alleenstaande. Betrokkene heeft op 25 september 2013 zelf contact gezocht met de gemeente, waarna onduidelijkheid is ontstaan over de woonsituatie van betrokkene. Tijdens een her controle heeft betrokkene op het formulier de namen van de vrouw en haar dochter ingevuld en “nee” aangekruist bij de vraag of hij een gezamenlijke huishouding voert. Er wordt geen huur betaald, daar de vrouw zorgt voor de dementerende vader van betrokkene. Een tegenprestatie voor het bewonen van de woning geschiedt dus in natura. Als gevolg van de ten onrechte te veel betaalde uitkering heeft het college een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd.

Betrokkene heeft bij zijn aanvraag niet aangegeven dat er een vrouw en kind bij hem inwoonde. De CRvB komt tot het oordeel dat, doordat betrokkene pas op 25 september 2013 melding heeft gedaan en op 29 oktober 2013 pas volledige openheid heeft gegeven, sprake is van grote, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid.

⁶⁹ “Centrale Raad van Beroep legt bijstandboetes verder aan banden” Utrecht, 11 januari 2016, Rechtspraak.nl (zoek op bijstandboetes)

Daarmee heeft de CRvB grove schuld aangenomen en een boete van 75% van het benadelingsbedrag opgelegd. Doordat het benadelingsbedrag de maximale draagkracht van betrokkene niet te boven gaat, kan de maximale boete worden opgelegd die hoort bij de kwalificatie grove schuld, namelijk 75% van het benadelingsbedrag.

[Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9](#)

Betrokkene ontving bijstand voor de norm van alleenstaande. In de woning van betrokkene is een professionele hennepkwekerij aangetroffen met 247 hennepplanten. Het college heeft hierop een boete opgelegd gelijk aan 100% van het benadelingsbedrag.

De CRvB komt net als het college tot de conclusie dat sprake is van opzet en een boete van 100% in beginsel rechtvaardig is. Omdat betrokkene in de bijstand zit en slechts 10% van de bijstandsnorm beschikbaar is ter aflossing van de boete, dient rekening gehouden te worden met de draagkracht van betrokkene. De CRvB komt dan ook tot een boete van € 2.340,-

[Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10](#)

Aan betrokkene is bijstand verleend naar de norm van alleenstaande ouder. Uit onderzoek van het college is gekomen dat betrokkene beschikking had over twee bankrekeningen, waar zij geen melding van had gedaan bij het college. Op deze rekening hebben zich verschillende mutaties voorgedaan, waarna het college aanleiding zag om het onterecht betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen en een boete op te leggen, gelijk aan 100% van het netto terug te vorderen bedrag. De boete bedroeg € 23.300,-. De rechtbank heeft echter deze boete nader gesteld op € 1.990,-.

De CRvB komt tot het oordeel dat sprake is van gewone verwijtbaarheid en dat een boete van 50% geplaatst is. Echter, heeft betrokkene in de tijd tussen de uitspraak en het hoger beroep door inhouding op haar bijstand + een aanvulling door derden de aan haar opgelegde boete van € 1.990,- al voldaan. De CRvB komt in deze dan ook tot oordeel dat geen aanleiding is om de boete verder te matigen. De door de rechtbank opgelegde boete is evenredig, passend en geboden.

[Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:11](#)

Betrokkene ontving bijstand naar de norm voor alleenstaande. Tijdens haar uitkeringsperiode is betrokkene in gaan wonen bij haar vriend, maar heeft dit verzwegen. Het college heeft in beginsel een boete van 100% opgelegd, welke in beroep is gematigd.

De CRvB volgt de rechtbank is de vaststelling van de boete op 50% van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat deze € 640,- bedraagt. Sprake is van gewone verwijtbaarheid, waardoor de CRvB tot haar oordeel komt voor een maximale boete van 50% van het benadelingsbedrag. De boete overstijgt de draagkracht niet, waardoor de volledige boete opgelegd kan worden.

[Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12](#)

Betrokkenen ontvingen bijstand naar de norm voor gehuwden. Naar aanleiding van een signaal van de belastingdienst dat betrokkenen over diverse bankrekeningen beschikte, is een onderzoek ingesteld. Verschillende mutaties hebben plaatsgevonden op betreffende bankrekeningen. Het college heeft een boete opgelegd aan betrokkenen ter hoogte van 100% van het benadelingsbedrag.

Door het opnemen van € 22.000 in contanten reeds voor het indienen van een verzoek om bijstand, is de CRvB van oordeel dat zijdens betrokkenen sprake is van dermate grote, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid in het niet melden van die feiten, dat hen grove schuld kan worden verweten en dus een boete van 75% rechtvaardig is. Gelet op de financiële draagkracht van betrokkenen, dient de boete vastgesteld te worden op € 2.510,-.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:13

Betrokkene ontving bijstand naar de norm voor alleenstaande. Betrokkene had tijdens zijn bijstandsperiode inkomsten, welk hij niet door had gegeven aan het college. Het college heeft in beginsel een boete opgelegd ter hoogte van 100% van het benadelingsbedrag. In beroep heeft de rechtbank deze gematigd, te weten vastgesteld op 50% en afgerond op een veelvoud van € 10,- naar boven.

De CRvB volgt de lijn van de rechtbank. De rechtbank heeft een boete opgelegd van € 930,- aan betrokkene. Gezien de draagkracht van betrokkene en de verwijtbaarheid, ziet de CRvB geen aanleiding om de boete verder te matigen dan wel uit te gaan van verminderde verwijtbaarheid.

In de uitspraken van de CRvB uit 2016 wordt de draagkrachtoets geïntroduceerd als extra toets. Deze draagkrachtoets is af te leiden uit art. 5:46 tweede lid Awb. Dit is een extra bescherming voor de burger, nu de afbetaling van de boete in een bepaalde periode moet kunnen geschieden. Ter verduidelijking is hieronder de maximale boete uitgewerkt die opgelegd kan worden indien sprake is een situatie die ziet op de bijstand. Deze boetes kunnen maximaal opgelegd worden indien sprake is van een minimale draagkracht (90% van de toepasselijke bijstandsnorm).

Mate van verwijtbaarheid	Afbetalingstermijn	Maximale boete bij draagkracht van 90% van de gehuwendnorm = € 1.250,61	Maximale boete bij draagkracht van 90% van de alleenstaande norm = € 875,45
Opzet	24 maanden	€ 3.340,-	€ 2.340,-
Grove schuld	18 maanden	€ 2.510,-	€ 1.760,-
Gewone verwijtbaarheid	12 maanden	€ 1.670,-	€ 1.170,-
Verminderde verwijtbaarheid	6 maanden	€ 840,-	€ 590,-

De normbedragen zijn afkomstig uit artikel 21 Pw. Daarnaast mag geen boete worden opgelegd hoger dan het benadelingsbedrag. Alle boetes worden afgerond op een veelvoud van € 10,- naar boven, dus ook de boetes van 100% (opzet). Het terug te vorderen bedrag is namelijk hoger dan de op te leggen boete. Afronding is derhalve gerechtvaardigd. De boete kan alsnog hoger uitvallen, ondanks dat bijstand wordt verleend. De CRvB stelt namelijk in haar uitspraken van 2016 dat het berekende boete bedrag verhoogt mag worden met eventueel vermogen.

Kostendelersnorm

Bij de voorgaande uitspraken is uitgegaan van de betrokkene die voldoende draagkracht heeft omdat hij of zij, al dan niet samen, een uitkering krijgen naar de volledige norm (alleenstaand of gehuwd). Nu kan zich ook de situatie voordoen dat de kostendelersnorm van toepassing is op een huishouden en derhalve de uitkering aanzienlijk lager is. Over deze situatie kan nog niets concreets gezegd worden, daar de wetgever eerst een vereenvoudiging van beslagvrijvoet zal moeten regelen. De situatie nu is dat indien de kostendelersnorm van toepassing is, geen boete opgelegd kan worden, daar de draagkracht

van betrokkene te laag is. Het is wachten op de wetgever tot zij met een oplossing komt.⁷⁰ Vreemd is echter wel dat de wetgever hier op voorhand geen rekening mee heeft gehouden.

Nieuwe jurisprudentie

Nu bestaat er altijd de mogelijkheid dat een burger is uitgeprocedeerd en de CRvB, al dan niet veel later, de voornoemde nieuwe toets invoerde. Dit is een uiterst nadelige en vooral vervelende situatie indien de betrokkene er dan achter komt dat op grond van de nieuwe jurisprudentie zijn boete veel lager uitgevallen zou zijn. Deze burgers zijn zoals eerder al vermeld uitgeprocedeerd. Het feit dat nieuwe jurisprudentie geïntroduceerd wordt, betekent niet dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden waardoor de zaak opnieuw bekeken zou kunnen worden.⁷¹ Naar vaste rechtspraak geldt dat een zaak slechts heropend kan worden op grond van nieuwe feiten en omstandigheden, hetgeen begrijpelijk is gezien de grote omvang van het aantal boetezaken. Daar komt bij dat dat het niet mogelijk is om alle boetes opnieuw te moeten herzien op grond van jurisprudentie die later pas van kracht wordt. Dit zou uitermate onwenselijk zijn en zeer ongunstige en vooral financiële problemen met zich meebrengen voor de colleges.

De criteria van de CRvB moeten als volgt worden geïnterpreteerd. Indien een mate van verwijtbaarheid is aangenomen (bijvoorbeeld opzet) mag de boete nooit hoger uitkomen dan het vaste percentage dat hieraan gekoppeld is. Concreet betekent dit voor opzet dat de boete nooit hoger mag zijn dan 100% van het benadelingsbedrag (doch niet hoger dan de boete uit de 5^e categorie), ook al laat de draagkracht van betrokkene een hogere boete toe in de afbetalingstermijn van 24 maanden. Met andere woorden de criteria uit de uitspraken van 2015 zijn leidend en van deze percentages kan slechts naar beneden worden afgeweken indien de draagkracht van betrokkene dit vereist.

3.5 Tot slot

In de uitspraak van 2014 heeft de CRvB zich voor het eerst uitgelaten over de mate van verwijtbaarheid bij de boeteoplegging en een evenredigheidstoets toegevoegd. In 2015 heeft de CRvB deze toets voor het eerst toegepast op de bijstand, waardoor een aantal duidelijke voorbeelden zijn ontstaan. Voorts heeft de CRvB in 2016 hier nog een indringendere evenredigheidstoets aan toegevoegd, namelijk de termijn van afbetaling naar rato van draagkracht. De CRvB heeft op veel punten duidelijkheid verschaft, doch bestaat wel onduidelijkheid over het opleggen van een boete indien de kostendelersnorm van toepassing is. De wetgever of de rechtspraak zal hier in de loop van de tijd duidelijk over geven. In het hoofdstuk hierna wordt gekeken naar de opkomende wetswijziging en dan met name welke wijzigingen het nieuwe wetsvoorstel met zich meebrengt.

⁷⁰ <http://www.schulinck.nl/opinie/2016/toepassing-van-het-evenredigheidsbeginsel-leidt.726019.lynkx>
geraadpleegd op 12-4-2016

⁷¹ Centrale Raad van Beroep, 9 december 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7446

Hoofdstuk 4 Wetsvoorstel

Aanleiding voor de wetwijziging is de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 en het rapport van de nationale ombudsman.⁷² In deze stukken wordt een kritische blik geworpen op de Fraudewet. Niet veel later dan de uitspraak van de CRvB d.d. 24 november 2014, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: minister) middels een brief aan de kamer bekendgemaakt dat conform de uitspraak van de CRvB het Boetebesluit aangepast zal worden.⁷³ Op 27 januari 2016 heeft de minister het wetsvoorstel ingediend. Dit voorstel bevindt zich echter nog in de beginfase, waardoor nog niets vaststaat omtrent de toekomst van dit voorstel.

Naar aanleiding van de uitspraken CRvB heeft de minister een wetsvoorstel tot wetwijziging ingediend. Naast de criteria van de CRvB, beoogt de wetgever middels dit wetsvoorstel ook om uitbreiding van de waarschuwingmogelijkheid te bewerkstelligen.⁷⁴ Voordat ingegaan wordt op de daadwerkelijke wijzigingen die het wetsvoorstel teweeg gaat brengen, worden eerst de knelpunten uit de praktijk kort beschreven, om op die manier kort inzichtelijk weer te geven of de minister in zijn nieuwe wetsvoorstel rekening houdt met de knelpunten uit de praktijk.

4.1 Knelpunten

In de praktijk zijn een aantal knelpunten ondervonden naar aanleiding van invoering van de Fraudewet. De knelpunten die voor dit onderzoek van toepassing zijn, worden hieronder kort aangehaald. De overige punten zijn niet of minder van toepassing, daar deze minder in relatie staan tot de speerpunten van dit onderzoek, of niet vallen binnen de kaders van dit onderzoek. Voor een volledige uitleg van de knelpunten wordt verwezen naar het betreffende kamerstuk.⁷⁵

Vergissingen dan wel maatwerk

De uitvoeringspraktijk ondervond problemen met het gebrek aan maatwerk. Daar komt bij dat geen mogelijkheid werd geboden om de zogenaamde zelfmelders en situaties waarin een zeer gering of geen benadelingsbedrag is ontstaan, slechts een waarschuwing te geven in plaats van direct over te gaan tot het opleggen van een boete. In de praktijk was vooral een zeer grote behoefte aan de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, zo blijkt uit dit kamerstuk.⁷⁶

Proportionaliteit

Het volgende punt is de proportionaliteit. In de praktijk ervaarde de uitvoerders van de wet dat de hoogte van de boete soms niet proportioneel was tegenover het begane feit. Zij verzochten dan ook om matigingsgronden om op deze manier de boete te matigen en niet als uitgangspunt een boete van 100% te nemen.

Toepassen mate van verwijtbaarheid

In het verlengde van het hierboven genoemde, bestond veel onduidelijk over de toepassing van de mate van verwijtbaarheid. Zo hebben veel gemeente ter verduidelijking zelf criteria opgenomen omtrent de invulling van het begrip verminderde verwijtbaarheid. In het kamerstuk zijn een aantal voorbeelden van aanvullend beleid opgenomen.⁷⁷

⁷² Nationale ombudsman, "Geen fraudeur, toch boete", rapport december 2014.

⁷³ Zie bijlage 3 brief van minister van SZW

⁷⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 5.

⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 474 p. 4 - 6

⁷⁶ Bijlage 2 brief van ministerie van SZW

⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 474 p. 5 - 6

Door aanvulling van het begrip verminderde verwijtbaarheid, dragen de gemeenten bij aan een betere rechtsbescherming van de burger. Zij kunnen op deze manier sneller een lagere boete krijgen, indien hen slechts een zeer gering verwijt valt te maken, wat een goede zaak is.

4.2 Wijzigingen

De minister heeft een tweetal wijzigingen aangekondigd in zijn wetsvoorstel, die van belang zijn voor dit onderzoek. De twee veranderingen die van belang zijn, zijn de aanpassing van art. 18a Pw en het aanpassen van het Boetebesluit.

4.2.1 Participatiewet

De wetgever is voornemens art. 18a Pw aan te passen zodat deze passend is en aansluit bij de nieuwe criteria van de CRvB. Het wetsvoorstel omtrent het aanpassen van art. 18a Pw ziet er als volgt uit:⁷⁸

ARTIKEL XIV

De Participatiewet wordt als volgt gewijzigd: A

Artikel 18a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden: 1. Het college legt 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, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Indien de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 17, eerste lid, en artikel 30c, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk zijn medegedeeld of de gegevens en bewijsstukken, bedoeld in artikel 30c, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk zijn verstrekt en deze overtredingen opzettelijk zijn begaan, bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Indien de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 17, eerste lid, en artikel 30c, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk zijn medegedeeld of de gegevens en bewijsstukken, bedoeld in artikel 30c, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk zijn verstrekt en deze overtredingen niet opzettelijk zijn begaan, bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. In het vierde lid vervalt «als bedoeld in het derde lid» en wordt na «de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen» ingevoegd: in situaties die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,.
3. In het vijfde lid wordt na «benadelingsbedrag» ingevoegd: , met overeenkomstige toepassing van het eerste lid,.
4. Het zevende lid komt te luiden:
7. Het college kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Het eerste lid wordt door de wetgever aangepast, met dien verstande dat indien het delict met opzet is begaan, de betrokkene een geldboete van de vijfde categorie opgelegd kan krijgen. Concreet betekent dit dat de betrokkene ten tijde van het verschijnen van deze scriptie bij opzet een boete opgelegd kan krijgen van € 82.000,-. Voor alle andere mate van verwijtbaarheid, met andere woorden de grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid, geldt een maximaal op te leggen geldboete van de derde categorie. Concreet betekent dit een maximale boete van € 8.200,-.

⁷⁸ Kamerstukken II 2016-16, 34 396, nr. 2 p. 9

De overige wijzigingen spreken voor zich en behoeven geen verdere uitleg. Hoe het nieuwe art. 18a Pw eruit ziet na de wijzigingen van de zoals hierboven opgenomen, is opgenomen in de bijlage.⁷⁹

4.2.2 Boetebesluit

Naast het aanpassen van art. 18a Pw, heeft de minister op 15 februari 2016 een ontwerpvoorstel aangeboden aan de kamer.⁸⁰ Dit ontwerpvoorstel ziet op de aanpassing van het Boetebesluit. In dit voorstel komt de minister van SZW tegemoet aan de vraag om uitbreiding van de waarschuwingmogelijkheid. Tevens komt de minister tegemoet aan de vraag om duidelijkheid omtrent de toepassing van de mate van verwijtbaarheid, daar hij de criteria van de CRvB codificeert in het boetebesluit. De wetgever heeft objectieverbaar iets gedaan met de kritiek van de CRvB en de door haar geformuleerde criteria. Voordat verder ingegaan wordt op het ontwerpbesluit omtrent het Boetebesluit, volgen hieronder de nieuwe artikelen, zoals de wetgever deze heeft ingediend op 15 februari 2016.

Artikel 2 Berekening bestuurlijke boete⁸¹

1. *Indien als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting sprake is van een benadelingsbedrag, worden bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete de uitgangspunten in het tweede tot en met het tiende lid in acht genomen.*
2. *Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag.*
3. *Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75 procent van het benadelingsbedrag.*
4. *Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50 procent van het benadelingsbedrag.*
5. *Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25 procent van het benadelingsbedrag.*
6. *Bij recidive worden de percentages, genoemd in het tweede tot en met het vijfde lid, toegepast op het benadelingsbedrag vermenigvuldigd met 150 procent van dit bedrag.*
7. *Indien het benadelingsbedrag, of het benadelingsbedrag bij toepassing van het zesde lid, hoger is dan 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, wordt in afwijking van het vierde en vijfde lid, de bestuurlijke boete:*
 - a. *indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, vastgesteld op 50/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie;*
 - b. *indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, vastgesteld op 25/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie.*
8. *De percentages, genoemd in het tweede tot en met zesde lid, en de factoren, genoemd in het zevende lid, onderdelen a en b, worden verlaagd indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete.*
9. *De boeteoplegger dient de aanwezigheid van opzet of grove schuld te stellen en te bewijzen. De boeteoplegger kan zich voor het bewijs baseren op door hem gestelde, en door betrokkene niet of niet voldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten.*
10. *De stelplicht en bewijslast van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor verlaging van de bestuurlijke boete rust op betrokkene.*

⁷⁹ Zie bijlage 4

⁸⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 5*

⁸¹ Volledigheidshalve is het ontwerpbesluit opgenomen in bijlage 5

Indien de boeteoplegger

op de hoogte is van bijzondere omstandigheden, wordt bij het opleggen van de bestuurlijke boete daarmee rekening gehouden.

11. Indien een overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag,

en niet volstaan wordt met het geven van een schriftelijke waarschuwing, wordt als uitgangspunt een bestuurlijke boete van €150 vastgesteld, tenzij een afwijkend bedrag noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige boete.

Toelichting

Art. 2 Boetebesluit is behoorlijk uitgebreid ten opzichte van de vorige versie. In dit artikel heeft de wetgever ervoor gekozen om in de leden 2 t/m 5 de mate van verwijtbaarheid op te nemen en daar een percentage aan op te leggen boete aan te koppelen. De leden 6 t/m 8 zien op situaties waarin sprake is van recidive. Indien hier sprake van is, dient de vordering (afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid) vermeerderd te worden met het bedrag, zoals genoemd in de voornoemde leden.

Artikel 2a:

1. Het opschrift komt te luiden: **Criteria verwijtbaarheid**

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b wordt “, of” vervangen door een puntkomma.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen, of

e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot grove schuld:

a. de betrokkene heeft bij herhaling geen of onjuiste informatie verstrekt, terwijl ten aanzien van deze overtredingen ten minste sprake is geweest van een normale verwijtbaarheid,

of

b. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid

opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld.

4. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot opzet:

a. betrokkene heeft al dan niet in het kader van een handhavingsonderzoek, zelf aangegeven

en toegegeven dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen;

b. het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten door hiervan geen melding te doen, of door een melding te stellen terwijl geen melding is ontvangen of dat is gebleken dat een melding is vervalst, of

c. het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde.

Artikel 2aa Waarschuwing

1. De boeteoplegger kan afzien van een bestuurlijk boete en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing indien:
 - a. de overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag of het benadelingsbedrag niet hoger is dan €150,-, of
 - b. de betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voor dat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.
2. Een redelijke termijn als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, is niet langer dan 60 dagen nadat de inlichtingen hadden behoren te worden verstrekt.

Toelichting

Het eerste wat direct opvalt, is de wijziging van het opschrift van artikel 2a Boetebesluit. Voorheen luidde het opschrift "criteria verminderde verwijtbaarheid". De wetgever heeft dat in het ontwerpbesluit aangepast naar criteria verwijtbaarheid. Nu het opschrift meer omvattend is en zich niet enkel meer richt op verminderde verwijtbaarheid, biedt dit ruimte om ook andere mate van verwijtbaarheid te codificeren. Ten aanzien van de verminderde verwijtbaarheid heeft de wetgever een tweetal leden toegevoegd die in ieder geval leiden tot een matiging van de boete naar 25%. Deze twee nieuwe subjes worden art. 2a tweede lid sub d en e Boetebesluit.

De wetgever gaf voorheen al een aantal handvaten voor de uitvoering om tot het oordeel verminderde verwijtbaarheid te komen, maar de andere mate van verwijtbaarheid waren niet in de wet terug te vinden. In het ontwerpbesluit heeft de wetgever ten aanzien van opzet en grove schuld ook situaties opgenomen die in ieder geval leiden tot deze voornoemde mate van verwijtbaarheid. De wetgever is op deze manier tegemoetgekomen aan de vraag uit de praktijk naar duidelijkheid omtrent toepassing van de mate van verwijtbaarheid. Waar de CRvB slechts heeft gesteld dat onderscheid gemaakt dient te worden in de beoordeling van het opleggen van een boete, maar hier geen gedragingen aan op heeft gehangen, vult de wetgever dit grijsgebied in door concrete gedragingen (of juist het nalaten daarvan) te kwalificeren en te koppelen aan een mate van verwijtbaarheid en daarmee een boetepercentage. De grove schuld wordt in het ontwerpbesluit geregeld in het derde lid en de opzet wordt in het ontwerpbesluit geregeld in het vierde lid.

Opvallend is dat alle mate van verwijtbaarheid behandeld worden, behalve de gewone verwijtbaarheid. Om dit te verklaren dient de gedachte van de CRvB teruggehaald te worden. Zoals in het derde hoofdstuk van dit onderzoek te lezen is, acht de CRvB de gewone verwijtbaarheid het uitgangspunt en daarmee een boete van 50%. Nu het aan het bestuursorgaan is om een andere mate van verwijtbaarheid aan te tonen, is het begrijpelijk dat de wetgever in de wet niet regelt wanneer sprake is van gewone verwijtbaarheid, daar dit het uitgangspunt is en een boete van 50% opgelegd dient te worden indien het bestuursorgaan faalt in het aantonen van een andere mate van verwijtbaarheid. Ook in dit geval is sprake van een niet limitatieve opsomming. De in de wet opgenomen situaties zijn niet de enige situaties die kunnen leiden tot de mate van verwijtbaarheid zoals genoemd in een van de leden. Dit is op te maken uit de wettekst zelf, namelijk in het tweede lid aan het woord in ieder geval en in het derde en vierde lid aan de zinslede kunnen leiden tot. Hier geeft de wetgever duidelijk ruimte om meerdere situaties te kwalificeren als een bepaalde mate van verwijtbaarheid. Daar komt bij dat, net zoals bij verminderde verwijtbaarheid, aan slechts één van de gedragingen voldaan hoeft te worden en niet aan allemaal.

Naast de aanpassingen aan de al bestaande leden, heeft de wetgever een nieuw artikel toegevoegd, namelijk art. 2aa Boetebesluit. In dit artikel breidt de wetgever de waarschuwingmogelijkheid uit. Art. 2aa eerste lid sub a Boetebesluit is duidelijk geformuleerd en behoeft geen verdere uitleg. Wat wel interessant is, is sub b van dat lid. Hier wordt namelijk gesteld dat indien de betrokkene alsnog zelf binnen een redelijke termijn de juiste informatie verstrekt, een waarschuwing volstaat. Voorwaarde is daarbij wel dat de overtreding nog niet is geconstateerd door het bestuursorgaan. In het tweede lid legt de wetgever uit wat bedoeld wordt met een redelijke termijn.

4.3 Tot slot

De minister heeft in zijn wetsvoorstel zowel rekening gehouden met de punten van kritiek uit de uitvoering, als met de uitspraken van de CRvB. Naast het toevoegen van de strafmaat in art. 18a Pw, heeft de minister het Boetebesluit grondiger onder de loep genomen. Zo heeft de minister een aantal toevoegingen gedaan omtrent de kwalificatie van een gedraging van mate van verwijtbaarheid en is de waarschuwingmogelijkheid toegevoegd aan het Boetebesluit. In het hoofdstuk hierna worden zaken die in het verleden hebben gespeeld en zaken die momenteel spelen geanalyseerd en wordt een prognose gedaan hoe de zaak zou eindigen met de kennis van nu.

Hoofdstuk 5 Dossierstudie

In dit hoofdstuk vindt de toepassing plaats van al hetgeen in dit onderzoek is onderzocht. In dit hoofdstuk worden twee dossiers behandeld die speelden vóór 2013 en twee dossier die speelden vanaf 2013. Eerst wordt een korte schets van het verloop van de procedure gegeven en daarna wordt gekeken welke boete opgelegd zou zijn of gaat worden met inachtneming van het nieuwe Boetebesluit en de aanpassing van art. 18a Pw. Ter verduidelijking wordt hieraan toegevoegd dat indien in dit hoofdstuk gesproken wordt over de kennis van nu, de veranderingen uit het wetsvoorstel ook meegenomen zijn. Er vindt dan ook een toets plaats aan het nieuwe boeteregime.

5.1 Dossier 1

Dit dossier betreft een man die aan de gemeente Blaricum heeft opgegeven geen inkomsten te hebben en alleenstaand te zijn. Het college heeft door middel van onderzoek geconstateerd dat betrokkene wel inkomsten genereerde uit arbeid en wel gedurende de hele periode waarover hij bijstand ontving. Het college vordert daarom een totaalbedrag terug van € 24.771,29. In bijlage 6 zijn de van belang zijnde onderliggende stukken opgenomen.

5.1.1 Procesverloop

Naar aanleiding van een onderzoek van Sociale Recherche (SRE) heeft het college het recht op bijstand van betrokkene besloten in te trekken over de periode 6 augustus 2010 tot en met 29 februari 2012, daar betrokkene zelf inkomsten uit arbeid genereert en dit niet aan het college heeft doorgegeven. Op navraag van het college is tevens gebleken dat betrokkene geen administratie heeft bijgehouden, waardoor niet vast kan komen te staan welke inkomsten betrokkene daadwerkelijk had en of hij over voornoemde periode tot de kring der gerechtigde behoorde.⁸² Daar komt bij dat betrokkene over de periode 1 oktober 2011 tot en met 29 augustus 2012 een gezamenlijke huishouding gevoerd met mevrouw M. Mevrouw M genereert zelf inkomsten uit arbeid en verdient meer dan de gehuwdennorm. Hierdoor zou op grond van gezamenlijke huishouding het recht op bijstand eveneens niet bestaan.⁸³

Bij besluit van 1 juni 2012 is het recht op bijstand ingetrokken over de voornoemde periode en het verschuldigde bedrag ad € 24.771,29 teruggevorderd van betrokkene op grond van de hiervoor genoemde gronden.⁸⁴ Betrokkene heeft hierop bezwaar gemaakt tegen het besluit. Op 16 november 2012 heeft het college bij beslissing op bezwaar het bezwaar van betrokkene ongegrond verklaard. De grondslag alsmede het verslag van de hoorzitting zijn in de bijlage opgenomen.⁸⁵ Nu de bezwaren van betrokkene ongegrond zijn verklaard en het bestreden besluit in stand is gelaten, heeft betrokkene beroep ingesteld. De rechtbank heeft op 5 september 2013 uitspraak gedaan en heeft het beroep ongegrond verklaard. De overwegingen van de rechtbank in deze zaak zijn eveneens terug te vinden in de bijlage en niet opgenomen in het hoofdstuk, daar de overwegingen niets zeggen over een boete.⁸⁶ Het is wel logisch dat de rechter geen boete op heeft gelegd. Het college heeft namelijk nagelaten een boete te vorderen, hetgeen gezien de casus wel gerechtvaardigd was.

5.1.2 Boeteoplegging

Zoals hiervoor is beschreven, is op grond van schending van de inlichtingenplicht een terugvordering ontstaan. Toch is er in deze zaak geen boete opgelegd, daar de grondslag hiervoor wel aanwezig is.

⁸² Recht had op een uitkering.

⁸³ Zie bijlage 6 rapport Terugvordering (achter besluit)

⁸⁴ Zie bijlage 6 primair besluit d.d. 1 juni 2012

⁸⁵ Zie bijlage 6 beslissing op bezwaar d.d. 26 november 2012

⁸⁶ Zie bijlage 6 uitspraak 13 september 2013

Er wordt in het besluit noch beslissing op bezwaar enig woord gewijd aan het opleggen van een boete. Dit is zeer merkwaardig, maar geeft wel een goed beeld van de praktijk hoe het boeteregime eruit zag voor de aanpassing op 1 januari 2013 en dat de reden van de wetgever om dit aan te pakken ook gegrond is. In ieder geval de gemeente Blaricum had geen beleid omtrent het opleggen van een boete, zo blijkt uit deze casus. Betrokkene is dus goed weggekomen met slechts een terugvordering, daar een boete ook nog opgelegd had kunnen worden.

Met de kennis van nu, zou betrokkene er minder goed vanaf komen. Hoewel het boeteregime is gematigd en aan een hevigere evenredigheidstoets is onderworpen ten opzichte van de invoering op 1 januari 2013, zou betrokkene alsnog harder gestraft worden. Indien het nieuwe boeteregime ten tijde van deze casus van kracht geweest was, zou de volgende uitspraak het meest logisch zijn. Het blijft echter wel onder voorbehoud, gezien elke rechter een andere mate van verwijtbaarheid aannemelijk kan achten. Dit is namelijk subjectief. Met de voorbeelden uit het vorige hoofdstuk alsmede de voorbeelden uit het nieuwe Boetebesluit in het achterhoofd, wordt tot de volgende uitkomst gekomen.

5.1.3 Toepassing recht van nu

Zoals te lezen is in het vorige hoofdstuk, koppelt de CRvB in haar uitspraken van 2015 en 2016 een mate van verwijtbaarheid aan een terug te vorderen percentage van het benadelingsbedrag. In deze zaak is door een gebrek aan administratie niet duidelijk hoeveel inkomsten betrokkene zelf uit arbeid genereert. Wel staat vast dat hij inkomsten uit arbeid genereert en dat mevrouw M, waar hij een gezamenlijke huishouding mee voert (dit is in gezag van gewijsde gegaan) voldoende inkomsten uit arbeid heeft en in ieder geval meer verdient dan de van toepassing zijnde gehuwdennorm.

Met toepassing van de kennis van dit onderzoek, zou de terugvordering hetzelfde blijven en niet in hoogte veranderen. Daarentegen zou betrokkene er een stuk minder goed vanaf komen dan met slechts een terugvordering. Indien deze zaak nu voor de rechter zou komen dan wel opnieuw ter beoordeling aan het college gelegd zou worden, zou de rechter opzet aannemen. De kwalificatie van deze gedraging is te vinden in art. 2a vierde lid sub c Boetebesluit.⁸⁷ Hier staat namelijk dat het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde in ieder geval leidt tot de kwalificatie opzet. Betrokkene heeft inkomsten van een gezinslid verzwegen en zijn gezinssamenstelling verzwegen. Tot de kwalificatie opzet zal in deze dan ook zeker aangenomen worden.

Aan de kwalificatie opzet zit een boetepcentage van 100% van het terug te vorderen benadelingsbedrag. Het gehele terug te vorderen bedrag bedraagt € 24.771,29, dat is in beginsel tevens het maximaal aan boete op te leggen bedrag. Nu onduidelijk is hoeveel inkomsten mevrouw M heeft gegenereerd uit arbeid, maar wel vaststaat dat mevrouw M mede hoofdelijk aansprakelijk is voor een bedrag van € 5.128,45, dient dit bedrag in ieder geval volledig inbaar te zijn bij betrokkene dan wel mevrouw M. Uitgaande van het meest gunstige geval voor betrokkene, bedraagt de maximale op te leggen boete, naar evenredigheid van zijn draagkracht, € 2.340,-.⁸⁸ Dit bedrag is gebaseerd op een maximale afbetalingstermijn van 10% van de norm van alleenstaande (daar de gezamenlijke huishouding in gezag van gewijsde is gegaan). De maximale op te leggen boete is deze zaak is dan € 5.128,45 + € 2.340,- = € 7.468,45.

⁸⁷ Met Boetebesluit wordt hier bedoeld het nieuwe Boetebesluit, zoals dat door de wetgever in het ontwerpbesluit uit het vorige hoofdstuk is neergelegd.

⁸⁸ Vanuit wordt gegaan dat betrokkene nog steeds bijstand geniet en 10% van de bijstandsnorm gebruikt kan worden om gedurende 24 maanden de boete af te lossen. Daar komt bij dat in het meest gunstige geval hij een uitkering naar de norm van alleenstaande zou krijgen, omdat de vrouw zelf inkomsten heeft. Voorwaarde is wel dat geen sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Betrokkene heeft in zijn zaak geen boete opgelegd gekregen. Met de kennis van nu, zou hij echter een boete opgelegd hebben gekregen van 100% van het benadelingsbedrag. Dit zou echter gematigd worden, gezien zijn draagkracht. Daar komt bij dat mevrouw M voldoende draagkracht heeft vanwege haar inkomsten uit arbeid en derhalve de vordering van € 5.128,45 kan voldoen, waardoor dit deel van de boete verhaald kan worden op mevrouw M. De totaal op te leggen boete is een flink bedrag. Betrokkene zou dan ook met de kennis van nu harder gestraft zijn en een aanzienlijke boete naast de terugvordering hebben moeten betalen. Ook al is het nieuwe boeteregime onderworpen aan een zware evenredigheidstoets, toch is het regime strenger geworden als gekeken wordt naar deze zaak. De gemeente heeft geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete. Nu is een gemeente verplicht te sanctioneren met in beginsel een boete.

5.2 Dossier 2

Dit dossier gaat over mevrouw G tegen de gemeente Weert. Mevrouw G. heeft per 19 juni 2000 een uitkering toegekend gekregen naar de norm van een alleenstaande ouder. Mevrouw G. heeft gedurende de periode 10 januari 2005 tot 1 maart 2011 verzwegen een gezamenlijke huishouding te voeren met meneer J. Hierdoor is de inlichtingenplicht geschonden en vordert het college over de periode 10 januari 2005 tot en met 31 december 2011 een bruto bedrag van € 98.276,95 terug en over de periode 1 januari 2011 tot en met 28 februari 2011 een netto bedrag van € 1.926,51. In totaal vordert het college dus een bedrag terug van € 100.203,46. Net als in het vorige dossier, is in dit dossier ook geen boete opgelegd. Gelet op het bedrag wat teruggevorderd wordt, is dit zeer merkwaardig.

5.2.1 Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2011 is de bijstandsuitkering van betrokkene per 1 maart 2011 opgeschort. Dit besluit is niet opgenomen in de bijlage, daar de procedure zich niet richt tegen dit besluit. Op 23 mei 2011 heeft het college besloten naar aanleiding van een onderzoek van de SRE de onterecht verstrekte bijstand terug te vorderen over de periode 10 januari 2005 tot 1 maart 2011.⁸⁹ Hiertoe is besloten, omdat, zoals al eerder gezegd, betrokkene de inlichtingenplicht niet is nagekomen door te verzwijgen dat zij een gezamenlijke huishouding voerde met meneer J.

Terwijl het bezwaar aanhangig gemaakt was bij het college, heeft gemachtigde van betrokkene een voorlopige voorziening (Vovo) aangevraagd bij de rechtbank. De rechtbank wijst echter de verzoeken om een voorlopige voorziening af. Voor de overwegingen van de rechtbank wordt verwezen naar de bijlage.⁹⁰ Ook in deze procedure wordt geen boete gevorderd. De rechter rept dan ook geen woord over een boete in de uitspraak. Om die reden worden de overwegingen niet behandeld.

Vervolgens heeft het college bij besluit van 5 november 2011 en 22 november 2011 de bezwaren ongegrond verklaard.⁹¹ Ook hier is van toepassing dat niets over een boete wordt gezegd. Derhalve worden hier de overwegingen hoe tot de kwalificatie schending van de inlichtingenplicht is gekomen niet behandeld. Dat valt buiten de kaders van dit onderzoek. Wel van belang is, zoals al eerder genoemd, de grond voor de terugvordering ligt in het niet doorgeven van het hebben van een gezamenlijke huishouding. Dit is wel van belang, daar dit noodzakelijk is voor de mate van verwijtbaarheid.

⁸⁹ Bijlage 7 primair besluit d.d. 23 mei 2011

⁹⁰ Bijlage 7 vovo d.d. 12 juli 2011.

⁹¹ Bijlage 7 beslissing op bezwaar 5 en 22 november 2011

Op 18 juni 2012 is vervolgens uitspraak gedaan door de rechtbank Roermond.⁹² Hier is bepaald dat de terug te vorderen periode ingekort dient te worden. De nieuwe terug te vorderen periode beslaat 23 september 2005 tot 1 maart 2011. Dit levert een terug te vorderen bedrag op van € 88.109,63. De rechtbank heeft het college opdracht gegeven een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Deze beslissing op bezwaar is genomen op 7 september 2012.⁹³ In deze beslissing volgt het college de uitspraak van de rechtbank en worden de periode en het terug te vorderen bedrag aangepast. De schending van de inlichtingenplicht wordt in beroep dan ook aanwezig geacht.

Hier heeft betrokkene het niet bij laten zitten en zij is in hoger beroep gegaan. Op 25 februari 2014 heeft de CRvB uitspraak gedaan. De CRvB oordeelt, anders dan de rechtbank, dat de constatering van de SRE onvoldoende zijn om een gezamenlijke huishouding aan te nemen. Het beroep wordt dan ook gegrond verklaard en de terugvordering wordt daarmee van tafel geveegd. De overwegingen van de CRvB zijn terug te vinden in de bijlage.⁹⁴

5.2.2 Boeteoplegging

Nu de CRvB het hoger beroep gegrond heeft verklaard en daarmee de grondslag voor het opleggen van een boete van tafel is geveegd, wordt in deze paragraaf toch de mogelijkheid tot het opleggen van een boete behandeld, omdat het college deze bevoegdheid wel had. Met de kennis van nu, zou opzet aanwezig geacht worden. Op grond van art. 2a vierde lid sub c Boetebesluit wordt het verzwijgen van de gezinssamenstelling gekwalificeerd als opzet en daarmee wordt dan ook een boete van 100% rechtvaardig geacht. Het terug te vorderen bedrag wordt in beroep gematigd, maar overstijgt in zowel de bezwaar- als beroepsfase de € 82.000. Hierdoor wordt het verbod om een hogere boete op te leggen dan de strafrechter zou mogen (categorie 5), niet nageleefd. Derhalve is de maximale op te leggen boete € 82.000. Echter, dient ook nog de draagkrachttoets doorstaan te worden. Betrokkene zit nog steeds in de bijstand en heeft derhalve slechts 10% van haar uitkering beschikbaar ter afbetaling van de boete. De maximaal af te betalen termijn is dan ook 24 maanden en het maximale bedrag bedraagt € 2.340,-. De boete wordt dan dus verlaagd van de bezwaarfase € 100.203,46 naar € 88.109,63 in de beroepsfase. Doordat deze bedragen de hoogte van de boete van de vijfde categorie overschrijden, is de maximaal op te leggen boete gelimiteerd tot een bedrag van € 82.000. Door de draagkrachttoets wordt dit bedrag verlaagd naar € 2.340,-. Dit is een aanzienlijke verlaging ten opzichte van de in beginsel op te leggen boete, doch zou een boete wel opgelegd kunnen worden. Indien het toekomstige boeteregime van toepassing geweest zou zijn op deze zaak, zou de uitkomst hetzelfde geweest zijn, omdat de CRvB de schending van de inlichtingenplicht niet aanwezig acht, doch zou het college in bezwaar en de rechter in beroep wel een boete opgelegd kunnen hebben.

5.3 Dossier 3

In deze zaak loopt het beroep nog. Het betreft hier mevrouw K. die in de periode 3 juli 2014 tot en met 31 mei 2015 een uitkering heeft ontvangen op grond van de Pw. Bij besluit van 29 juni 2015 is besloten om per 7 januari 2015 het recht op bijstand ingetrokken. De reden hiervoor is dat betrokkene heeft verzwegen dat de heer V. een gezamenlijke huishouding voert met haar. Het totale benadelingsbedrag bedraagt € 4.618,18.

5.3.1 Procesverloop

Bij besluit van 23 september 2015 is besloten om betrokkene een boete op te leggen van € 3.470,-.⁹⁵ Het college constateert dat de inlichtingenplicht is geschonden en derhalve de grondslag voor het opleggen van een boete is gegeven.

⁹² Bijlage 7 uitspraak 18 juni 2012

⁹³ Bijlage 7 beslissing op bezwaar d.d. 7 september 2012

⁹⁴ Bijlage 7CRvB 4 maart 2014

⁹⁵ Bijlage 8 besluit d.d. 23 september 2015

De gedraging van betrokkene (het niet doorgeven van een gezamenlijke huishouding) kwalificeert het college in haar besluit als grove schuld. Om die reden vordert het college 75% van het benadelingsbedrag terug, afgerond op een veelvoud van € 10,-. Dit komt neer op een bedrag van € 3.470,-.

Tegen dit besluit is bezwaar gemaakt en op 8 maart 2016 is de beslissing op bezwaar genomen.⁹⁶ Tussen het primair besluit (opleggen boete) en de beslissing op bezwaar, heeft de CRvB in haar uitspraken van 2016 de draagkrachtoets geïntroduceerd. Conform deze uitspraak is het bezwaar gegrond verklaard en aangepast zodat deze niet langer strijd oplevert met de uitspraken van de CRvB. Het college acht grove schuld nog steeds aanwezig en de afbetalingstermijn bedraagt dan ook achttien maanden. De boete is in de bezwaarfase dan ook gematigd naar 10% van de bijstandsnorm, hetgeen neer komt op een boete van € 1.750,86.

5.3.2 Prognose

Betrokkene heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar, omdat zij zich op het standpunt stelt dat zij de inlichtingenplicht niet heeft geschonden en de terugvordering noch de boete gerechtvaardigd is. Hoewel een rechter altijd anders kan oordelen, is een prognose wel te maken. Om deze prognose te maken, wordt net als bij de twee oude dossiers, ook de aanstaande wetgeving gebruikt.

Het college heeft de gedraging van betrokkene gekwalificeerd als grove schuld. Daarbij heeft het college een passende boete van 75% opgelegd. De gedraging die betrokkene wordt verweten, is het niet melden van het hoofdverblijf van meneer V. bij haar in haar woning.⁹⁷ Op grond van art. 2a vierde lid sub c Boetebesluit wordt het verzwijgen van de gezinssamenstelling gekwalificeerd als opzet. Een boete van 100% is dan ook een passende sanctie.

Wat direct opvalt in deze casus is dat door de nieuwe wetgeving de gedraging van betrokkene zwaarder gesanctioneerd kan worden. In deze casus speelt dan ook een mooi voorbeeld van het verbod van reformatio in peius. In hoofdstuk twee van dit onderzoek is te lezen dat ingevolge art. 8:69 Awb het verbod van reformatio in peius van kracht is, tenzij de bijzondere wet anders bepaalt. Met andere woorden, in beroep mag de rechter in beginsel niet ten nadele van mevrouw K. afwijken en mag hij geen boete opleggen hoger dan 75%. Echter, de bijzondere wet zet het verbod uit art. 8:69 Awb buiten werking. In art. 18a twaalfde lid Pw staat namelijk dat de rechter ook ten nadele van de betrokkene mag oordelen. Hierdoor is het voor de rechter dus mogelijk om betrokkene, met in acht name van het nieuwe Boetebesluit, een hogere boete dan 75% op te leggen, namelijk 100%. De verwachting is dan ook dat als deze zaak nog lang op zich laat wachten en de nieuwe wetgeving van kracht wordt, betrokkene een hogere boete opgelegd krijgt, daar in de wet duidelijk omschreven staat welke gedraging in ieder geval leidt tot een mate van verwijtbaarheid.

5.4 Dossier 4

Betrokkene in deze zaak is de heer B. tegen de gemeente Eindhoven. De heer B. wordt verweten de inlichtingenplicht niet te zijn nagekomen door aanwezig te zijn op een bouwterrein bij bedrijf X en daar werkzaamheden te hebben verricht. Net zoals bij de vorige zaak, loopt de bodemprocedure nog bij de CRvB. Het is dan ook niet in kracht van gewijsde gegaan, waardoor de grondslag van de boete nog steeds kan komen te vervallen en de boete onrechtmatig blijkt.

⁹⁶ Bijlage 8 beslissing op bezwaar d.d. 8 maart 2016

⁹⁷ Hier is gekozen voor het woord verweten, omdat nog niet in kracht van gewijsde is gegaan dat mevrouw K. daadwerkelijk de inlichtingenplicht heeft geschonden. Het beroep loopt nog.

5.4.1 Procesverloop

Bij besluit van 10 oktober 2014 is aan de heer B. een boete opgelegd van € 2.268,30. Dit bedrag is gelijk aan 100% van het benadelingsbedrag. Het college heeft bij dit besluit tevens het boeteonderzoek en het boeterapport gevoegd, zodat de vordering direct gespecificeerd is.⁹⁸ Tegen dit besluit heeft betrokkene bezwaar gemaakt. Voorts zijn de bezwaren van betrokkene ongegrond verklaard en blijft de boete gehandhaafd in de beslissing op bezwaar d.d. 20 mei 2015.⁹⁹

Betrokkene is het hier niet mee eens en heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. Het opvallende aan deze zaak is, is de tijd tussen de beslissing op bezwaar en de uitspraak. In deze periode heeft de CRvB haar uitspraken gedaan en daarmee geoordeeld dat ieder geval apart beoordeeld dient te worden. Tijdens het beroep heeft de gemeente een nieuw besluit genomen en de boete gematigd naar een bedrag van € 1.134,15 en daarmee besloten normale verwijtbaarheid (50%) aan te nemen in plaats van opzet. Dit besluit is echter niet aan de rechtbank toegezonden en in de uitspraak van 17 december 2015 verklaart de rechtbank het beroep deels gegrond met dien verstande dat de boete gematigd wordt naar € 2.268,00.¹⁰⁰ Een matiging van € 0,30. Tegen deze uitspraak is dan ook hoger beroep ingesteld bij de CRvB. Deze procedure loopt nog.

Tegen het besluit waarin de het college besluit de boete te matigen naar € 1.134,15, is eveneens bezwaar gemaakt. Ook deze bezwaren zijn ongegrond verklaard in de beslissing op bezwaar d.d. 2 maart 2016.¹⁰¹ In dit besluit past het college ook de regels toe zoals deze door de CRvB zijn gesteld in haar uitspraken van 11 januari 2016.¹⁰² Deze beslissing op bezwaar is zeer uitgebreid en alle punten worden juist behandeld. Het college komt in de beslissing op bezwaar tot de conclusie dat de boete vastgesteld dient te worden op € 1.140,00, omdat de boete afgerond kan worden op een veelvoud van € 10,00. Tegen deze beslissing is beroep ingesteld. Hoewel afgeraden werd om beroep in te stellen, omdat de beslissing op bezwaar exact de wet volgt, wilde betrokkene toch in beroep gaan. Betrokkene wil het besluit tot het opleggen van een boete niet in kracht van gewijsde laten gaan.

5.4.2 Prognose

Zowel het beroep als het hoger beroep zal dezelfde uitkomst hebben. Hoewel een nieuw besluit is genomen door de gemeente, loopt de procedure tegen het primaire besluit door. Zoals ook bij het derde dossier is te lezen, geldt het verbod van *refformatio in peius* niet. Hierdoor kan een rechter een hogere boete opleggen. De gemeente acht normale verwijtbaarheid aanwezig, doch stelt de wetgever in art. 2a vierde lid sub b Boetebesluit dat het niet doorgeven van werkzaamheden gekwalificeerd wordt als opzet. Met andere woorden de kans is aanwezig dat opzet in beroep danwel hoger beroep wordt aangenomen en een boete van 100% opgelegd wordt dan wel gehandhaafd blijft. Gezien deze kennis was het niet raadzaam om verdere stappen te ondernemen tegen het besluit van 2 maart 2016.¹⁰³

5.5 Tot slot

Voor het ingrijpen van de wetgever werd in veel gevallen geen boetes opgelegd. In het tweede dossier dat behandeld is in dit hoofdstuk kon in beginsel een boete opgelegd worden van meer dan € 100.000,-. Er werd echter geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. In dossier drie en vier kan in beroep danwel hoger beroep de boete alsnog hoger uitvallen.

⁹⁸ Bijlage 9 besluit d.d. 10 oktober 2014.

⁹⁹ Bijlage 9 beslissing op bezwaar d.d. 20 mei 2015.

¹⁰⁰ Bijlage 9 uitspraak d.d. 17 december 2015.

¹⁰¹ Bijlage 9 beslissing op bezwaar d.d. 2 maart 2016.

¹⁰² De draagkrachttoets.

¹⁰³ Verdere rechtsmiddelen in te zetten.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. De centrale vraag luidt: Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan KHB advocaten en mediators naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de implementatie hiervan door de wetgever met betrekking tot de gewijzigde toepassing van het boeteregime in de bijstand zoals neergelegd in de Participatiewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten?

6.1 Conclusies

De hierop volgende conclusies zijn onder andere gebaseerd op het verrichte jurisprudentieonderzoek, onderzochte kamerstukken, dossierstudie en een analyse van de wettekst.

Alvorens een bestuursorgaan (lees: het college van de desbetreffende gemeente) over kan gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de bijstand, dient eerst de toets uit de Pw en het Boetebesluit doorstaan te worden. Zodra deze toets doorstaan is, kan rechtmatig een boete opgelegd worden aan de betrokkene. Dit boeteregime c.q. toets werd door de CRvB echter als disproportioneel beschouwd. Om die reden heeft de CRvB een aantal uitspraken gedaan. Deze uitspraken zien op de kwalificatie van de verwijtbaarheid van de betrokkene. De CRvB acht in haar uitspraken van 2014 en 2015 dat een standaard boete van 100% niet evenredig is en dat de gedraging van betrokkenen getoetst dient te worden aan de mate van verwijtbaarheid. Daarbij heeft de CRvB in haar uitspraken van 2016 bepaald dat naast de mate van verwijtbaarheid ook rekening gehouden dient te worden met de draagkracht van betrokkene en dat de boete binnen een redelijke termijn afbetaald dient te kunnen worden. Als gevolg hiervan heeft de minister van SZW een wetsvoorstel ingediend. Deze wijziging ziet onder andere op het wijzigen van art. 18a Pw en het Boetebesluit. Door deze wetswijziging acht de minister het beleid omtrent het boeteregime in harmonie te brengen met de lijn die de CRvB heeft uitgezet in haar uitspraken.

Het boeteregime in de bijstand van de Pw is de afgelopen jaren aan flinke veranderingen onderworpen. Waar het boeteregime in beginsel door de wetgever te soft werd ervaren, werd het later, na aanpassing, door de CRvB als disproportioneel beschouwd. De CRvB heeft dan ook haar oordeel gegeven over het boeteregime en dit aan banden gelegd. Vanuit de praktijk werd onder andere de behoefte aan maatwerk geuit. Door in beginsel alle gevallen op gelijke voet te plaatsen werd geen rekening gehouden met individuele gevallen of uitzonderingen. Zowel zelfmelders als bewuste fraudeurs werden op dezelfde manier gesanctioneerd door het bestuursorgaan. Om die reden was er veel onvrede in de op te leggen sanctie, zowel onder de betrokkenen als bij de bestuursorganen. De CRvB heeft in haar uitspraken bepaald dat ieder geval apart beoordeeld dient te worden en dat nimmer uitgegaan mag worden van een standaard boeteplegging. De CRvB heeft om die reden bepaald dat de gedragingen van betrokkenen afgestemd dienen te worden aan de mate van verwijtbaarheid. Concreet bedoeld de CRvB hiermee dat indien sprake is van opzet een boete van 100% van het benadelingsbedrag gerechtvaardigd is. Indien sprake is van grove schuld is een boete van 75% op zijn plaats, bij gewone verwijtbaarheid 50% en bij verminderde verwijtbaarheid 25%. Het uitgangspunt hierbij is dat een boete van 50% de standaard is. Het is aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat sprake is van een andere mate van verwijtbaarheid en daarmee dus een ander boetepercentage passend en geboden is.

Naast de evenredigheidsstoets met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid, heeft de CRvB in haar laatste uitspraken bepaald dat naast de individuele beoordeling ook getoetst dient te worden aan het draagkrachtbeginsel. Dit beginsel houdt concreet toegepast in dat de boete binnen een redelijke termijn afbetaald dient te kunnen worden naar rato van draagkracht van betrokkene.

Zodra een boetebesluit binnenkomt bij KHB advocaten dient dan ook gekeken te worden of de boete afgestemd is op het geval en of daarmee de boete proportioneel is. De punten waar dan rekening mee gehouden dient te worden, is de draagkracht van de betrokkene en de gedraging die is verricht, welke aanleiding is geweest voor de kwalificatie van de mate van verwijtbaarheid. Concreet betekent dit dan ook dat zodra een bezwaar- of beroepszaak binnenkomt bij KHB advocaten eerst uit hoofde van art. 5:51 Awb door KHB advocaten nagegaan dient te worden of sprake is van een overschrijding van de boetetermijn. Indien sprake is van een schending van deze termijn, vervalt de grondslag voor het opleggen van een boete niet, maar dient de boete wel gematigd te worden. Hoeveel deze matiging inhoudt, wordt niet beschreven in de relevante kamerstukken. Zodra de termijn is bekeken, dient de gedraging van betrokkene gekwalificeerd te worden aan de hand van de mate van verwijtbaarheid. De kwalificatie geschiedt zoals in dit onderzoek beschreven.

Hoewel het nieuwe Boetebesluit nog in de ontwerpfase zit, heeft de minister van SZW wel al gedragingen opgenomen die in elk geval leiden tot een mate van verwijtbaarheid. Deze mate van verwijtbaarheid kunnen als houvast dienen. Hoewel hier nog geen rechtsgeldig beroep op gedaan kan worden, kunnen deze wel al gebruikt worden in het opstellen van een bezwaar- of beroepschrift door KHB advocaten. Naast het Boetebesluit en de Pw, kunnen gemeenten zelf ook invulling geven aan dit beleid. Het gemeentelijk beleid van de toepasselijke gemeente dient dan ook zorgvuldig bekeken te worden. Zodra de mate van verwijtbaarheid is vastgesteld, volgt de draagkrachttoets. Getoetst wordt dan of de draagkracht van betrokkene voldoende is en daarmee de boete proportioneel is. Hierbij moet de maximale afbetalingstermijn die de CRvB heeft gesteld in acht genomen worden. De CRvB heeft daarbij gesteld dat indien sprake is van opzet een afbetalingstermijn van maximaal 24 maanden naar rato van draagkracht gerechtvaardigd is, bij grove schuld 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden. De ondergrens hierbij is 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. Alle gelden die daarboven zitten, dienen meegenomen te worden in de draagkrachttoets. Voor KHB advocaten is het belangrijk om in de gaten te houden of de kostendelersnorm van toepassing is. Indien dit het geval is, kan in sommige gevallen geen boete opgelegd worden, daar het inkomen onder de 90% ligt. Zodra aan alles is getoetst, kan tot de conclusie worden gekomen of een boete juist is opgelegd of niet.

Wetswijziging

Naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB en de rapportage van de Nationale Ombudsman, heeft de minister van SZW een wetsvoorstel ingediend. Dit voorstel ziet onder andere op de aanpassing van het bestaande Boetebesluit en de Participatiewet. In het Boetebesluit worden de mate van verwijtbaarheid opgenomen, zodat een aantal handvaten gegeven worden omtrent welke gedraging in ieder geval leidt tot een mate van verwijtbaarheid. De grondslag voor de mate van verwijtbaarheid is in het nieuwe Boetebesluit dan ook te vinden in art. 2a Boetebesluit. Door dit voorstel hoeft in de toekomst niet meer verwezen te worden naar de uitspraken van de CRvB, maar kan worden volstaan met een correcte verwijzing naar de juiste artikelen uit de Pw en het Boetebesluit. Dit neemt echter niet weg dat de uitspraken van de CRvB niet langer relevant zijn. Hoewel de mate van verwijtbaarheid op worden genomen in de wet, wordt nergens concreet het draagkrachtbeginsel uitgelegd. De CRvB stelt dat dit at te leiden is uit art. 5:46 tweede lid Awb. Om het draagkrachtbeginsel toch te honoreren, dient verwezen te worden naar één of meerdere uitspraken van de CRvB d.d. 11 januari 2016. Naast de verwijzing naar de nieuwe artikelen en leden, dient dus ook de jurisprudentie van de CRvB opgenomen te worden in de bezwaar- en beroepschriften van KHB advocaten. Op deze manier wordt het verhaal juridisch krachtiger en wordt hetgeen de CRvB gesteld heeft op een correcte wijze nageleefd. Het Boetebesluit zit nog in de ontwerpfase. Het is dan ook mogelijk dat na het verschijnen van deze scriptie het Boetebesluit aangepast wordt.

Verbod van reformatio in peius uit de Awb wordt buitenwerking gesteld door de Pw
Zodra vast is gesteld of op grond van de Pw en het Boetebesluit rechtmatig een boete opgelegd kan worden en heeft het bestuursorgaan de hoogte van de boete afgestemd op de uitspraken van de CRvB, dan betekent dit niet dat in beroep de boete niet hoger kan worden. Het in artikel 5:46 Awb gestelde verbod van reformatio in peius wordt door art. 18a twaalfde lid Pw buitenwerking gesteld. Hierdoor is het voor de rechter mogelijk om ook ten nadele van betrokkene af te wijken in de oplegging van een boete. Voordat direct over wordt gegaan tot het instellen van beroep dan wel hoger beroep, dient naar eigen professioneel inzicht beoordeeld te worden of de kans op een hogere boete aanzienlijk is. Indien de conclusie positief luidt, dus dat de kans op een hogere boete waarschijnlijk is, is het raadzaam om van een rechtsmiddel af te zien. Een belangenafweging zal uiteindelijk de doorslag geven, aangezien elke casus anders is, doch dient het niet geldende verbod van reformatio in peius in acht genomen te worden. Een voorbeeld hiervan zijn de derde en vierde zaak die in het vijfde hoofdstuk van dit onderzoek zijn behandeld.

6.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusie zoals hiervoor beschreven, worden de volgende aanbevelingen gedaan aan KHB advocaten.

Kwalificatie mate van verwijtbaarheid: samenloop van omstandigheden

In het nieuwe Boetebesluit draagt de minister van SZW een aantal gedragingen voor die in ieder geval leiden tot een kwalificatie van een bepaalde mate van verwijtbaarheid. Eén van de gedachte van de CRvB achter de kritische blik op het Boeteregime is het feit dat alle gevallen hetzelfde behandeld werden. Iedere zaak is uniek en in elke zaak spelen andere factoren een rol die kunnen leiden tot een afwijkend oordeel. KHB advocaten kan hierop inspelen door veel persoonlijke omstandigheden aan te voeren waar rekening mee gehouden dient te worden en hier causaliteit tussen aantonen. Een gedraging op zich hoeft in beginsel niet te leiden tot een bepaalde mate van verwijtbaarheid (lees: lagere), maar in samenloop met andere omstandigheden kan dit ervoor zorgen dat wel een lagere mate van verwijtbaarheid wordt aangenomen. Doordat het Boetebesluit spreekt van “in ieder geval leiden tot” wordt naast beleidsvrijheid voor gemeenten ook ruimte geboden aan de bezwarende partij, in deze dus KHB advocaten die de belangen van haar cliënten behartigt. Om op deze manier te trachten een lagere mate van verwijtbaarheid aannemelijk te krijgen, dienen dus zoveel mogelijke persoonlijke, al dan niet relevante, omstandigheden aangevoerd te worden in een bezwaar- of beroepsfase door KHB advocaten.

Inwerkingtreding nieuwe wetgeving

Zodra de nieuwe wetgeving van kracht wordt, verandert de grondslag voor de kwalificatie van de mate van verwijtbaarheid. KHB advocaten dient dan ook in haar bezwaar- en beroepschriften de nieuwe wetgeving te vermelden en op een juiste wijze toe te passen zodra deze van kracht is geworden. De exacte datum van inwerkingtreding is nog niet bekend. Ook dient het voorstel nog aan de Tweede Kamer worden voorgelegd, waardoor een en ander nog kan wijzigen. Om een zo goed mogelijk bezwaar op te stellen en op de hoogte te zijn van de juiste wetgeving, luidt de aanbeveling dat de ontwikkelingen met betrekking tot dit onderwerp dan ook in de gaten gehouden dienen te worden. Op die manier blijft KHB advocaten op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen en kan zij te allen tijde de meest actuele wetgeving toepassen.

Afzien van verdere rechtsmiddelen

De laatste aanbeveling ziet op het afzien van het instellen van verdere rechtsmiddelen. Doordat het verbod van reformatio in peius buitenwerking wordt gesteld door art. 18a twaalfde lid Pw, kan de rechter in beroep ook ten nadele van de betrokkene oordelen. Indien

een cliënt van KHB advocaten beroep wenst in te stellen, dient dit verzoek in beginsel ook ingewilligd te worden.

Daarbij dient wel extra aandacht besteed te worden aan het informeren van de cliënt. Cliënten zijn vaak niet op de hoogte van de juridische ontwikkelingen en de kans dat een cliënt zelf weet dat het verbod van reformatio in peius niet geldt is klein. Het is dan ook aan KHB advocaten om de cliënt er extra op te attenderen dat ook ten nadele van hem kan worden geoordeeld door de rechter. Vooraf kunnen geen richtlijnen gegeven worden over in welke situatie van verdere rechtsmiddelen afgezien dient te worden. Deze beoordeling dient dan ook gedaan te worden aan de hand van de deskundigheid en ervaring van de advocaten van KHB advocaten. Een voorbeeld hiervan is te lezen in dossier vier van hoofdstuk vijf van dit onderzoek. Het college heeft een lagere mate van verwijtbaarheid aangenomen dan de rechter. Nu staat beschreven in het nieuwe Boetebesluit dat de gedraging die betrokkene wordt verweten wordt gekwalificeerd als zijnde opzet. De kans dat in beroep ten nadele van betrokkene wordt afgeweken is dan ook aanzienlijk. KHB advocaten dient dan ook de cliënt extra te attenderen op het feit dat de rechter ook een hogere boete op kan leggen. Of dit ook het geval is, dient vastgesteld te worden naar deskundigheid van de advocaten van KHB advocaten.

7 literatuur- en bronnenlijst

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Leidraad 2013

Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermelding, literatuurlijsten en afkortingen in Nederlandstalige publicaties, Kluwer: Deventer 2013.

Jurisprudentie

Rechtbank Oost-Brabant, 11 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:578.

Hoge Raad, 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685.

ABRVs 9 mei 1996, JB 1996/159 (Maxis/Praxis)

Centrale Raad van Beroep, 9 december 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7446.

Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807.

Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879.

Centrale Raad van Beroep, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1880.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:11.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:13.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3

Kamerstukken II 2006/07, 29 702 nr. 3

Kamerstukken I 2011/12, 33 207, A

Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 4.

Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr.12.

Kamerstukken I 2012/13, 33 207, C.

Kamerstukken II 2012/13, 33 207, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 988, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 474

Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 2

Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 3

Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 4

Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 5.

Wet van 4 oktober 2012 (*stb*, 2012, 462) 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 (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving).

Besluit van 13 oktober 2012 (*stb*, 2012, 484) houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving).

Besluit van 11 oktober 2012, (*stb*, 2012, 498) tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

“Eerste uitspraken CRvB over boeteregime in bijstandszaken”, Utrecht 23 juni 2015, Rechtspraak.nl (zoek op boeteregime, filter nieuwsberichten aan)

“Centrale Raad van Beroep legt bijstandboetes verder aan banden” Utrecht, 11 januari 2016, Rechtspraak.nl (zoek op bijstandboetes, filter nieuwsberichten aan)

Vakliteratuur

Prof. mr. P.J.J. van Buuren en J.M. Polak

Algemene wet bestuursrecht, tekst en commentaar, Kluwer: Deventer 1997.

Besluit van 24 oktober 2012 (*stb*, 2012, 531) tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Van den Hurk V-N 2014/65.6, p. 7-9

R.L. van den Hurk, 'V-N 2014/65.6: CRvB haalt boeteregime sociale zekerheid onderuit wegens strijd met internationaalrecht', V-N 2014/65.6, p. 7-9

De Poorter

J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Begrip bestuurlijke boete bij: Algemene wet bestuursrecht, Artikel 5:40, 2015.*

De Poorter

J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Wettelijke maximum boete bij: Algemene wet bestuursrecht, Artikel 5:46, 2015.*

Nacinovic

mr. H.W.M. Nacinovic, *Module Bijstand, Commentaar bij: Participatiewet, Artikel 18a Bestuurlijke boete, 2015.*

Boelé

mr. F.L. Boelé, *Module Uitvoering sociale zekerheid en bestuursrecht, Commentaar bij: Wet SUWI, Artikel 30c, aant. 1.5, 2014*

Op den Camp

mr. L. op den Camp, *Module Bijstand, Commentaar bij: Participatiewet, Artikel 17, 2015*

mr. J.R.K.A.M. Waasdorp, 'Tijdschrift Recht en Arbeid, Toepassing door de rechtbanken van het genuanceerde boeteregime in bijstandszaken', Tijdschrift Recht en Arbeid, TRA 2015/101. bijgewerkt tot 12-11-2015

P.S. Fluit, 'De 'Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' gewogen en te streng bevonden', TRA2015/14,

Rechtspraak Sociale Verzekeringen

Rechtspraak Sociale Verzekeringen, *Wet aanscherping en handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving — overgangsrecht — strijd EVRM en IVBPR — geen sprake van wettelijk vastgestelde boete — boeteregime vanaf 1 januari 2013 vraagt om indringender toets aan evenredigheidsbeginsel*, RSV 2015/19.

Rapporten

Arts 2015

T. Arts, *Samen wonen is samen delen* (onderzoeksrapport 's-Hertogenbosch JHS), 2015.

Nationale ombudsman, "*Geen fraudeur, toch boete*", rapport december 2014.

Rapport Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014

Rapport de boete belicht. bijlage bij *kamerstukken I 2014/15 33.207, E*