

**De bestuurlijke boete in de Participatiewet**

Het raadsel voor de raadslieden opgelost

**Toetsing van:**

**Onderzoeksrapport (verantwoordingsverslag)**

**Afstudeeropdracht**

**Hogeschool Leiden Opleiding SJD**

<Naam student>

18 mei 2017, reguliere kans

SJD4 Studiejaar 2016-2017

# 

# Inhoudsopgave

[Inhoudsopgave 2](#_Toc488139311)

[Samenvatting 4](#_Toc488139312)

[Afkortingenlijst 5](#_Toc488139313)

[Hoofdstuk 1 – Inleiding 6](#_Toc488139314)

[1.1. Aanleiding en achtergrond 6](#_Toc488139315)

[Kritiek vanuit de praktijk 6](#_Toc488139316)

[CRvB legt de bestuurlijke boete aan banden 7](#_Toc488139317)

[Bestuurlijke boete wordt maatwerk 7](#_Toc488139318)

[1.2. Afbakening van het probleem 8](#_Toc488139319)

[1.3. Doelstelling 8](#_Toc488139320)

[1.4. Vraagstelling 8](#_Toc488139321)

[1.5. Operationaliseren van begrippen 9](#_Toc488139322)

[1.6. Onderzoeksmethoden 10](#_Toc488139323)

[Hoofdstuk 2 – Wettelijk kader bestuurlijke boete in de Participatiewet 13](#_Toc488139324)

[2.1. De Participatiewet 13](#_Toc488139325)

[Soorten bijstand 13](#_Toc488139326)

[Voorwaarden voor het recht op bijstand 14](#_Toc488139327)

[Verplichtingen bijstandsgerechtigden 14](#_Toc488139328)

[2.2. Bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingenplicht 18](#_Toc488139329)

[2.3. Gewijzigde wetgeving omtrent de bestuurlijke boete 19](#_Toc488139330)

[Maximale hoogte boete en het bepalen van de hoogte van de boete 20](#_Toc488139331)

[Waarschuwing 22](#_Toc488139332)

[Minimale boete in de uitvoeringspraktijk gemeente Haarlem 22](#_Toc488139333)

[2.4. Deelconclusie 23](#_Toc488139334)

[Hoofdstuk 3 – Matiging boete naar omstandigheden 25](#_Toc488139335)

[3.1 Omstandigheden van de persoon: matiging boete naar draagkracht 25](#_Toc488139336)

[Uitspraken CRvB: Financiële draagkracht en redelijke termijn 25](#_Toc488139337)

[Draagkracht in de praktijk 26](#_Toc488139338)

[Geen wetswijziging voor draagkrachtberekening 27](#_Toc488139339)

[Casus berekening boete 28](#_Toc488139340)

[3.2. Bijzondere omstandigheden: dringende redenen 29](#_Toc488139341)

[Dringende redenen in de jurisprudentie 30](#_Toc488139342)

[‘Dringende’ redenen in de uitvoeringspraktijk 30](#_Toc488139343)

[3.3. Bijzondere omstandigheden: matigen van de boete door de gemeente Haarlem 32](#_Toc488139344)

[3.4. Deelconclusie 33](#_Toc488139345)

[Hoofdstuk 4 – Mate van verwijtbaarheid nader bekeken 36](#_Toc488139346)

[4.1. Opzet 36](#_Toc488139347)

[Opzet beoordeeld in de wet- en regelgeving 37](#_Toc488139348)

[Opzet beoordeeld in de jurisprudentie 37](#_Toc488139349)

[Opzet beoordeeld door de gemeente Haarlem 38](#_Toc488139350)

[4.2. Grove schuld 39](#_Toc488139351)

[Grove schuld beoordeeld in de wet- en regelgeving 39](#_Toc488139352)

[Grove schuld beoordeeld in de jurisprudentie 40](#_Toc488139353)

[Grove schuld beoordeeld door de gemeente Haarlem 41](#_Toc488139354)

[4.3. Normale/Gewone verwijtbaarheid 41](#_Toc488139355)

[Gewone verwijtbaarheid beoordeeld in de wet- en regelgeving 41](#_Toc488139356)

[Gewone verwijtbaarheid beoordeeld in de jurisprudentie 42](#_Toc488139357)

[Gewone verwijtbaarheid beoordeeld door de gemeente Haarlem 42](#_Toc488139358)

[4.4. Verminderde verwijtbaarheid 43](#_Toc488139359)

[Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld in de wet- en regelgeving 43](#_Toc488139360)

[Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld in de jurisprudentie 45](#_Toc488139361)

[Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld door de gemeente Haarlem 45](#_Toc488139362)

[4.5. Deelconclusie 47](#_Toc488139363)

[Hoofdstuk 5 - Conclusie 50](#_Toc488139364)

[Omstandigheden van de persoon 50](#_Toc488139365)

[Mate van verwijtbaarheid 50](#_Toc488139366)

[Tot slot 51](#_Toc488139367)

[Hoofdstuk 6 - Literatuur- en bronnenlijst 53](#_Toc488139368)

# Samenvatting

De Centrale Raad van Beroep heeft de afgelopen jaren meerdere uitspraken gedaan in verband met de Fraudewet die uitspraken hebben grote gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk. Het boeterecht in de Participatiewet vraagt volgens de Centrale Raad van Beroep om een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel.

Door de wijzigingen in de wet- en regelgeving en de reeks uitspraken van het CRvB is het voor opdrachtgever onduidelijk hoe zij cliënten het beste bij kunnen staan in de bezwaarprocedure. Er is behoefte om inzichtelijk te krijgen of de besluiten die de gemeente Haarlem neemt in het kader van de bestuurlijke boete in samenspraak zijn met de verwante wet- en regelgeving en welke gronden in de bezwaarprocedure een kans van slagen hebben tot matiging van de bestuurlijke boete. Daarvoor is in dit onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd: *‘Welke mogelijke gronden kunnen de sociaal raadslieden, als belangenbehartigers van de cliënt, in de bezwaarprocedure aanvoeren tegen het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van de schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet om tot een lagere boete te komen?’*

Er is in dit onderzoek door middel van jurisprudentieonderzoek, interviews en analyse van de wet- en regelgeving ingezoomd op de afstemming van de boete naar de omstandigheden van de persoon (de draagkracht, dringende redenen en matiging van de boete) en de toetsing van de mate van verwijtbaarheid.

In het onderzoek is geconcludeerd de bezwaargronden die in de bezwaarprocedure tot matiging van de bestuurlijke boete kunnen leiden zijn:

1. Er is sprake van dringende redenen of bijzondere omstandigheden;
2. Stellen dat door de gemeente onvoldoende is aangetoond dat er sprake is van opzet of grove schuld;
3. Er zijn omstandigheden die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

In het onderzoek is uiteengezet welke feiten en omstandigheden meespelen bij het matigen van de boete op basis van bovenstaande gronden. Voor deze samenvatting is het niet mogelijk deze feiten en omstandigheden op te sommen, derhalve wordt verwezen naar het volledige rapport. De uitkomsten van dit onderzoek zijn verwerkt in een werkwijzer, welke door de praktische aard ervan door opdrachtgever gebruikt kan worden in de ondersteuning van cliënten.

# Afkortingenlijst

Awb Algemene wet bestuursrecht

BB Szw Boetebesluit socialezekerheidswetten

B&W Burgermeester en Wethouders

College College van Burgermeester en Wethouders

CRvB Centrale Raad van Beroep

Fraudewet Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW- wetgeving

MvT Memorie van Toelichting

Pw Participatiewet

SZW Sociale Zaken en Werkgelegenheid

SR Sociaal Raadslieden

WWB Wet Werk en Bijstand

# Hoofdstuk 1 – Inleiding

Het onderzoek zal plaatsvinden voor de opdrachtgever <NAAM OPDRACHTGEVER> bij de afdeling Sociaal Raadslieden in Haarlem. De sociaal raadslieden van <NAAM OPDRACHTGEVER> bieden hulp en ondersteuning bij vragen op het gebied van sociale voorzieningen, wet- en regelgeving op het gebied van werk, inkomen, wonen, echtscheiding, consumentenproblemen of belastingen.

## 1.1. Aanleiding en achtergrond

Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet) in werking getreden.[[1]](#footnote-1) De Fraudewet bevat sanctie-instrumenten voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersinstituut, de Sociale Verzekeringsbank en het sanctieregime voor de gemeenten.[[2]](#footnote-2) De wet is een reactie op het oordeel van de regering dat het sanctiestelsel in de socialezekerheidswetgeving een onvoldoende ontmoedigende werking heeft op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. Daarom heeft de regering in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I afgesproken fraude met uitkeringen harder aan te pakken. De wet heeft het handhavingsbeleid verstevigd en het sanctieregime aangescherpt. Het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen betekent dat mensen ten onrechte ontvangen uitkeringen helemaal terug moeten betalen, bij fraude betalen ze daar bovenop als straf een substantiële geldboete. De bestuurlijke boetes zijn fors verhoogd: van 10% van het benadelingsbedrag naar 100% van het benadelingsbedrag. De zwaardere sancties worden geacht een afschrikwekkende werking te hebben voor uitkeringsfraudeurs.[[3]](#footnote-3)

### Kritiek vanuit de praktijk

De minister SZW heeft de uitvoering van de Fraudewet gevolgd. Vanuit de praktijk zijn er meerdere knelpunten ervaren. Zo zou er geen ruimte zijn om maatwerk te leveren aan burgers bij kleine overtredingen. Gevolg hiervan is dat bij zeer geringe benadelingsbedragen een relatief hoge minimumboete wordt opgelegd. Bij vergissingen en kleine fouten die worden aangeduid als overtreding van de inlichtingenplicht moet een boete worden opgelegd. Deze ‘kleine’ overtredingen worden net zo hoog beboet als de doelbewuste overtredingen. In een rapport van de Nationale Ombudsman wordt dit als niet-proportioneel gezien.[[4]](#footnote-4) Verder is gebleken dat de uitvoering het lastig vindt om de criteria van verminderde verwijtbaarheid eenduidig toe te passen. Door de invoering van de Fraudewet is het opleggen van boetes verplicht als er sprake is van een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. De bestuurlijke boete kan worden gematigd als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. De lijst in het boetebesluit is niet limitatief en biedt ruimte aan de uitvoering om deze in verordeningen of beleidsregels nader te preciseren of aan te vullen met andere categorieën.[[5]](#footnote-5) De Inspectie SZW constateert dat gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden om de boete op grond van verminderde verwijtbaarheid of dringende redenen te matigen. De Inspectie vindt dit opvallend, vanwege de weerstand die er bij een aantal gemeenten bestaat tegen de hoge boetes.[[6]](#footnote-6)

### CRvB legt de bestuurlijke boete aan banden

Op 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep een uitspraak[[7]](#footnote-7) gedaan in verband met de Fraudewet en die uitspraak heeft grote gevolgen voor de uitvoering. Kortgezegd moet er bij oplegging van de bestuurlijke boete indringender worden getoetst of de hoogte van de boete evenredig is. Veel gemeenten hebben na de uitspraak van de CRvB besloten om geen besluiten te nemen over het opleggen van boeten in afwachting van een nadere duiding van de uitspraak door de minister[[8]](#footnote-8). In de kamerbrief[[9]](#footnote-9) heeft de minister gemeenten opgedragen om de uitvoering van de Fraudewet onmiddellijk op te pakken in lijn met de uitspraak.

Bovenstaande uitspraak heeft tezamen met andere uitspraken[[10]](#footnote-10) van de CRvB tot aanpassing van de Fraudewet en het boetebesluit geleid. Deze wetswijzigingen, Wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete en Verzamelwet SZW 2017, zijn per 1 januari 2017 ingetreden.[[11]](#footnote-11) [[12]](#footnote-12) De verandering in de Fraudewet betekent dat UWV, SVB en gemeenten de hoogte van de boete voor mensen met een uitkering voortaan afstemmen op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van betrokkene.

### Bestuurlijke boete wordt maatwerk

Door de uitspraak van de CRvB te volgen, wordt noodzakelijkerwijs gekozen voor een stelsel waarin meer wordt gevraagd van de uitvoeringspartijen. De introductie van opzet en grove schuld betekent een nieuw element in de uitvoeringspraktijk. Het gaat niet langer enkel om het vaststellen dat de inlichtingenplicht is overtreden, maar zo nodig zal aangetoond moeten worden dat deze opzettelijk is overtreden dan wel dat sprake is van grove schuld. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en Uitvoeringspanel gemeenten hebben gezamenlijk één bestuurlijke reactie gegeven bij het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. Gemeenten kunnen bij het bepalen van de hoogte van de boete maatwerk leveren maar daarbij wordt opgemerkt dat de opdracht om maatwerk te leveren ook leidt tot complexiteit. Het is volgens de VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel een flinke opgave voor gemeenten om in de praktijk een werkbaar onderscheid te maken in de diverse gradaties van verwijtbaarheid.[[13]](#footnote-13)

## 1.2. Afbakening van het probleem

Gemeenten in Nederland hebben enigszins beleidsvrijheid ten aanzien van het vaststellen van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude maar dienen zich te allen tijde te houden aan de nieuwste wetswijzigingen in de Fraudewet en het boetebesluit socialezekerheidswetten. Ook moeten de uitspraken van de CRvB in acht worden genomen. De opdrachtgever heeft gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de gemeente Haarlem de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude vaststelt op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten. De uitkeringsfraude wordt in dit onderzoek toegespitst op de schending van de inlichtingenplicht. Bijstandsgerechtigden krijgen namelijk een bestuurlijke boete opgelegd als zij de inlichtingenplicht schenden.[[14]](#footnote-14)

De sociaal raadslieden krijgen regelmatig zaken waarbij de gemeente heeft besloten een bestuurlijke boete op te leggen in verband met uitkeringsfraude. Voor de opdrachtgever is het van belang op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen in de wet- en regelgeving om zodoende cliënten correcte informatie en advies te kunnen geven. De raadslieden ervaren dat de hoogte van de opgelegde boete vaak niet-proportioneel is. De raadslieden ondersteunen cliënten in de bezwaarprocedure tegen de oplegging van de boete. Door de wijzigingen in de wet- en regelgeving en de reeks uitspraken van het CRvB is het voor opdrachtgever onduidelijk hoe zij cliënten het beste bij kunnen staan in de bezwaarprocedure. Er is behoefte om inzichtelijk te krijgen of de besluiten die de gemeente Haarlem neemt in het kader van de bestuurlijke boete in samenspraak zijn met de verwante wet- en regelgeving en welke gronden in de bezwaarprocedure een kans van slagen hebben.

## 1.3. Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel de sociaal raadslieden van <NAAM OPDRACHTGEVER> Haarlem inzicht te geven in de inhoudelijke mogelijkheden die zij hebben om hun cliënten het beste kunnen ondersteunen in de bezwaarprocedure tegen de bestuurlijke boete inzake uitkeringsfraude. Deze informatie is voor opdrachtgever ook van belang om te zorgen dat de raadslieden eenduidig en correct advies kunnen geven aan cliënten. Dit zal inzichtelijk gebracht worden door te kijken naar de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, de uitspraken van de CRvB en de Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015, door middel van wetsanalyse, jurisprudentieonderzoek en interviews.

De resultaten worden verwerkt tot een werkwijzer waarin inzichtelijk wordt gebracht waar het besluit aan moet voldoen en welke gronden de raadslieden kunnen gebruiken in de bezwaarprocedure. Dit geeft de raadslieden de benodigde kennis om eenduidig de cliënt bij te kunnen staan.

## 1.4. Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*‘Welke mogelijke gronden kunnen de sociaal raadslieden, als belangenbehartigers van de cliënt, in de bezwaarprocedure aanvoeren tegen het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van de schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet om tot een lagere boete te komen?’*

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvraag 1: *Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake uitkeringsfraude door schending van de inlichtingenplicht op grond van de Participatiewet, de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de jurisprudentie?*

Deelvraag 2: *Welke beoordeling moet de gemeente Haarlem maken om tot een evenredige boete te komen?*

Deelvraag 3: *Hoe geeft de rechtspraak en de uitvoeringspraktijk invulling aan de toetsing van de mate van verwijtbaarheid?*

## 1.5. Operationaliseren van begrippen

##### Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie opgelegd door de gemeente in de vorm van een besluit, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, wegens de schending van de inlichtingenplicht door de uitkeringsontvanger.[[15]](#footnote-15)

##### Fraudewet

De Fraudewet is de verkorte naam voor de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, welke op 1 januari 2013 in werking is getreden en deels is gewijzigd per 1 januari 2017 door de wetswijziging Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.

##### Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht is de verplichting in de Participatiewet om op verzoek dan wel onverwijld uit eigen beweging aan de gemeente mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand.[[16]](#footnote-16)

##### Maatregel

Besluit van de gemeente om een bijstandsuitkering geheel of gedeeltelijk, blijvend of tijdelijk in te trekken, vanwege schending van een andere verplichting (in de Participatiewet) dan de inlichtingenplicht.[[17]](#footnote-17)

##### Uitkeringsfraude

In dit onderzoek wordt onder uitkeringsfraude verstaan: een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht welke heeft geleid tot onverschuldigde betaling van de uitkering.[[18]](#footnote-18)

##### Benadelingsbedrag

Het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.[[19]](#footnote-19)

## 1.6. Onderzoeksmethoden

Bij het beantwoorden van de deelvragen zullen verschillende methoden gebruikt worden.

##### Deelvraag 1

*‘Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake uitkeringsfraude door schending van de inlichtingenplicht op grond van de Participatiewet, de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de jurisprudentie?’*

Om een antwoord te krijgen op deze deelvraag zal bronnenonderzoek en literatuuronderzoek worden uitgevoerd. In het bronnenonderzoek wordt de relevante wetgeving geanalyseerd. Naast de Participatiewet, de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten zal ook gekeken worden naar de Algemene wet bestuursrecht. Inzichtelijk moet worden gemaakt wat de juridische grondslag voor het opleggen van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude is. In literatuuronderzoek zal dieper worden ingegaan bij de belangrijkste criteria.

##### Deelvraag 2

‘*Welke beoordeling moet de Gemeente Haarlem maken om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen?’*

De CRvB heeft een meerdere uitspraken gedaan over de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude welke door gemeenten in acht moeten worden genomen bij het opleggen van de boete. De CRvB heeft op 24 november 2014 een belangrijke uitspraak waarin werd bepaald dat boetes indringender getoetst moeten worden aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46 lid 2 Awb.[[20]](#footnote-20) Naar aanleiding van voornoemde uitspraak van de CRvB is er een wijziging gekomen in de Fraudewet en het Boetebesluit. Om een antwoord te krijgen op deze deelvraag zal de jurisprudentie en de gewijzigde wet- en regelgeving worden geanalyseerd.

Een gedeelte van het onderzoek valt in de analyse van de Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015 en de Beleidsregels Terug- en Invordering en verhaal Participatiewet gemeente Haarlem. Hierbij wordt gekeken naar welke invulling de gemeente geeft aan de ruimte die wordt gegeven in de Fraudewet en het Boetebesluit en of het beleid in lijn is met de uitspraken van de CRvB

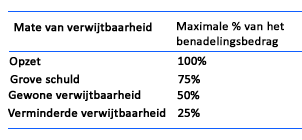
Het tweede gedeelte voor het beantwoorden van deze deelvraag vindt plaats door interviews. Door middel van interviews wil wordt inzicht verkregen in de besluitvorming van het vaststellen van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude. Hierbij is het voornamelijk belangrijk om antwoord te krijgen op de vraag hoe de gemeente de mate van verwijtbaarheid toetst en afstemt met de hoogte van de boete. De bewijslast voor het bestaan van opzet en grove schuld ligt namelijk bij de gemeente. Anderzijds ligt de bewijslast om aan te tonen dat de schending niet of verminderd verwijtbaar is bij betrokkene. Ook wordt bekeken wanneer men afziet van het opleggen van de bestuurlijke boete bij dringende redenen[[21]](#footnote-21) en/of enkel een waarschuwing geeft.

De interviews worden afgenomen onder de afdeling handhaving[[22]](#footnote-22) van de gemeente Haarlem, de beleidsafdeling SZW van de gemeente Haarlem en de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem. De vraag die leidend is in de interviews is: *‘Welke afwegingen worden gemaakt om te komen tot een bestuurlijke boete, die evenredig is aan de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van betrokkene?’.* Er is gekozen voor de onderzoeksmethode interviewen omdat door middel van interviewen specifieke en open vragen aan de medewerkers kunnen worden gesteld. In de bijlage zijn de transcripten toegevoegd.

##### Deelvraag 3

*‘Hoe geeft de rechtspraak en de uitvoeringspraktijk invulling aan de toetsing van de mate van verwijtbaarheid?’*

In het huidige boetestelsel wordt de hoogte van de bestuurlijke boete afgestemd met de mate van verwijtbaarheid. Er zijn vijf categorieën van de mate van verwijtbaarheid:



Tabel : categorieën mate van verwijtbaarheid

Om een overzicht te maken in de toetsing van de mate van verwijtbaarheid wordt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek wordt per categorie van de mate van verwijtbaarheid meerdere uitspraken geanalyseerd. Er wordt gekeken naar welke overwegingen de rechtsprekende instantie neemt en hoe de verwijtbaarheid wordt bepaald voor het opleggen van bestuurlijke boetes. In de bijlage zijn de uitgewerkte (lees: geanalyseerde) uitspraken die relevant zijn geweest voor het onderzoek opgenomen.

Vanaf 2016 zijn er veel uitspraken geweest die invulling geven aan het nieuwe boetestelsel. De uitspraken die zijn geselecteerd zijn zoveel mogelijk gedaan door de CRvB. De CRvB is het hoogste rechtscollege dat oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale verzekeringen en voorzieningen. De rechtsoverwegingen die de CRvB neemt zijn dan ook het meest richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast wordt er gekeken naar de toetsing door de uitvoeringspraktijk van de gemeente Haarlem. Door middel van interviews met de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem, de beleidsafdeling SZW van de gemeente Haarlem en de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem en het analyseren van de beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015 wordt de toetsing van de mate van verwijtbaarheid door de uitvoeringspraktijk bekeken.

# Hoofdstuk 2 – Wettelijk kader bestuurlijke boete in de Participatiewet

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag ‘*Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake uitkeringsfraude door schending van de inlichtingenplicht op grond van de Participatiewet, de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de jurisprudentie?’* besproken. Hiermee wordt in kaart gebracht welke juridische grondslag er is voor het opleggen van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude.

Daarnaast komt deelvraag 2 ‘*Welke beoordeling moet de gemeente Haarlem maken om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen?*’ aan bod.

## 2.1. De Participatiewet

De Participatiewet is de opvolgster van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De wet trad op 1 januari 2015 in werking en kan worden gezien als het vangnet onder het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Komt men niet (meer) in aanmerking voor een uitkering op grond van een andere socialezekerheidsregeling, dan staat in principe nog wel een beroep open op bijstand in de zin van de participatiewet. De andere regelingen fungeren als voorliggende voorzieningen.[[23]](#footnote-23) De bijstand heeft dus een aanvullende functie. Dit blijkt ook uit het feit dat van degenen die een beroep op de wet doen, wordt verwacht dat zij allen in het werk stellen om (weer) zelfstandig in het bestaan te voorzien. De Participatiewet wordt uitgevoerd door de gemeenten.[[24]](#footnote-24) Tegenover de verplichtingen van de uitkeringsontvangers staat de verantwoordelijkheid van gemeenten om voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling te bieden.[[25]](#footnote-25) Een tweede kenmerk van de Participatiewet is het individualiserende karakter. De verlening van bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden van de bijstand behoevende. ‘Bijstand is maatwerk’, zo is de slogan.[[26]](#footnote-26)

Zoals gezegd wordt de Participatiewet uitgevoerd door de gemeenten. Het is dan ook de taak van de gemeente om de bijstandsuitkering rechtmatig te verstrekken. Met rechtmatig wordt bedoeld dat misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en bestreden moet worden.[[27]](#footnote-27)

### Soorten bijstand

De bijstand in de zin van de Participatiewet beschermt tegen behoeftigheid, recht op bijstand heeft men wanneer men niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien.[[28]](#footnote-28) De noodzakelijke bestaanskosten worden onderscheiden in:

1. Algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan; en
2. Bijzondere bestaanskosten.

De algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan zijn kosten waarmee iedereen kan worden geconfronteerd. Het zijn de terugkerende kosten zoals huur, energie, kleding, vervoer, etc. Deze kosten kunnen worden bestreden uit de algemene bijstand, de uitkering die aan het wettelijk minimumloon is gerelateerd.[[29]](#footnote-29) De algemene bijstand is in normale gevallen voldoende om de noodzakelijke kosten van het bestaan te betalen. Door bijzondere omstandigheden kan de algemene bijstand echter tekortschieten. In dat geval kan bijzondere bijstand worden verstrekt.[[30]](#footnote-30) Het gaat om bijstand voor bijzondere bestaanskosten zoals medisch geïndiceerde voorzieningen, eigen bijdragen bij bepaalde voorzieningen, duurzame gebruiksgoederen, etc. In dit onderzoek staat enkel de algemene bijstand centraal.

### Voorwaarden voor het recht op bijstand

Elke in Nederland woonachtige Nederlander (of daarmee gelijkgestelde woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt[[31]](#footnote-31)) die hier in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op algemene bijstand.[[32]](#footnote-32) Geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn.[[33]](#footnote-33)

Om in aanmerking te komen voor algemene bijstand moet het in aanmerking te nemen inkomen lager zijn dan de bijstandsnorm en mag er geen in aanmerking te nemen vermogen zijn.[[34]](#footnote-34) Het in aanmerking te nemen inkomen betreft onder andere inkomsten uit arbeid, inkomsten uit vermogen, verhuur, etc.

Aan bovenstaande voorwaarden moet zijn voldaan, wil iemand recht hebben op een bijstandsuitkering. Daarnaast zijn er in de wet een aantal groepen en omstandigheden waarin geen aanspraak op bijstand kan worden gemaakt of die aanspraak is beperkt.[[35]](#footnote-35) Het betreft dan onder andere gedetineerden, militairen die hun dienstplicht vervullen, stakende werknemers, jongeren onder de 18 en personen die meer dan vier weken per jaar buiten Nederland verblijven. Ook 18, 19 en 20-jarigen die een beroep kunnen doen op hun ouders hebben geen recht op een bijstandsuitkering, net als studenten die aanspraak kunnen maken op studiefinanciering.[[36]](#footnote-36)

### Verplichtingen bijstandsgerechtigden

Het College van B&W beslist over de aanvraag.[[37]](#footnote-37) De Participatiewet kent verplichtingen en sancties voor bijstandsgerechtigden. Er zal kort worden ingegaan op de arbeids- en reïntegratieplicht en de medewerkingsplicht vervolgens zal er uitgebreider stil worden gestaan bij de inlichtingenplicht en de sanctie bij het niet-naleven van deze verplichting.

**Arbeids- en reïntegratieplicht**

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat burgers bovenal zelf verantwoordelijk zijn met arbeid een inkomen te verdienen.[[38]](#footnote-38) Met het oog hierop zijn bijstandsontvangers verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden.[[39]](#footnote-39) Deze verplichting wordt de arbeids- en reïntegratieplicht genoemd.

**Medewerkingsplicht**

De medewerkingsplicht bevat niet alleen de plicht om medewerking te verlenen aan de afspraken opgelegd in het kader van de arbeids- en reïntegratieplicht maar omvat de ruimere verplichting om desgevraagd medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet.[[40]](#footnote-40) Bij deze verplichting gaat het bijvoorbeeld om op verzoek op gesprek te verschijnen[[41]](#footnote-41) of om mee te werken aan een bezichtiging van de woning in het kader van fraudeonderzoek (huisbezoek).[[42]](#footnote-42)

De sanctie op schending van bovenstaande medewerkingsverplichtingen is een maatregel. De bijstandsuitkering wordt verlaagd in geval iemand zijn verplichtingen niet nakomt, zich ernstig heeft misdragen of ‘tekortschietend besef van verantwoordelijkheid’ heeft getoond voor de bestaansvoorziening.[[43]](#footnote-43) De maatregel is erop gericht om de bijstandsgerechtigde op het juiste spoor te houden en om de bijstandsgerechtigde bij niet- nakoming weer op het juiste spoor te krijgen.[[44]](#footnote-44) Omdat in dit onderzoek de (schending van de) inlichtingenplicht en de bijbehorende sanctie ‘bestuurlijke boete’ centraal staan wordt niet verder op de arbeids- en reïntegratieplicht en de medewerkingsplicht en de bijbehorende maatregel ingegaan.

**Inlichtingenplicht**

Voor de beoordeling van de vraag of er recht is op een bijstandsuitkering, is de financiële situatie als vanzelfsprekend van essentieel belang. Om die reden is de aanvrager dus verplicht alle voor een goede beoordeling van de aanvraag vereiste gegevens aan de gemeente te verstrekken. De grondslag van deze verplichting is te vinden in de Algemene Wet Bestuursrecht: ‘De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.’[[45]](#footnote-45) In de Participatiewet houdt deze inlichtingenplicht in dat de belanghebbende op verzoek dan wel onverwijld uit eigen beweging aan de gemeente mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand.[[46]](#footnote-46) Hier zit het kenbaarheidsvereiste in besloten. Dat wil zeggen dat betrokkene slechts verplicht is om inlichtingen te verstrekken als hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die inlichtingen van belang zijn voor het recht op uitkering. Dat vraagt een goede voorlichting van de gemeente, zodat betrokkene zich er later niet op kan beroepen dat hij niet op de hoogte was dat hij deze inlichtingen had moeten verstrekken.[[47]](#footnote-47)

Er is sprake van uitkeringsfraude[[48]](#footnote-48) als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht heeft geleid tot onverschuldigde betaling van de uitkering.[[49]](#footnote-49) In deze wet wordt het maatschappelijke begrip ‘fraude’ gebruikt, niet het strafrechtelijke begrip. In het strafrecht veronderstelt het begrip fraude namelijk opzet[[50]](#footnote-50), in het bestuursrecht is dat niet noodzakelijk. Het enkele feit dat iemand redelijkerwijs had kunnen weten dat hij de gevraagde gegevens had moeten verstrekken, maar dit toch niet heeft gedaan is in beginsel voldoende voor het opleggen van een boete. De enige situatie waarin wordt afgezien van het opleggen van een boete is als er sprake is het ontbreken van verwijtbaarheid. De mate van de verwijtbaarheid heeft wel invloed op de hoogte van de boete. De toetsing van verwijtbaarheid en het bepalen van de hoogte van de boete door de rechtspraak wordt besproken in hoofdstuk 4.

In de wet staat dat betrokkene de inlichtingen ‘onverwijld’ verstrekt. Maar wat wordt bedoeld met onverwijld? Veel gemeenten hanteren als regel dat informatie maandelijks op het rechtmatigheidsformulier moet worden vermeld. Uit interview met de afdeling handhaving van de gemeente blijkt dat er in Haarlem gewerkt wordt met een inkomstenverklaring (IV) die maandelijks moet worden ingeleverd. De gemeente hanteert dat de IV twaalf werkdagen na afloop van de maand moet zijn ingeleverd. Bijvoorbeeld: als de maand mei voorbij is heb je de eerste 14 dagen de tijd om het aan te geven. Is daaraan voldaan, dan heeft betrokkene ook aan zijn inlichtingenplicht voldaan. Uit het interview blijkt dat bij het systeem van de inkomstenverklaring er na die 14 dagen ook nog een termijn van orde en nog een hersteltermijn kan worden gegeven zodat rondom de 20ste van de maand nog inlichtingen kunnen worden verstrekt van de vorige maand. Dan is de betrokkene weliswaar te laat maar die ruimte wordt wel geboden. Dan wordt er wel een boete of waarschuwing opgegeven, want bij een hersteltermijn is er wel al sprake van schending van de inlichtingenplicht.

Van een schending van de inlichtingenplicht is al snel sprake. Er zijn op meerdere vlakken overtredingen denkbaar[[51]](#footnote-51). Deze zullen hieronder met verwijzingen naar jurisprudentie worden toegelicht.

##### Schending van de inlichtingenplicht: inkomen

Met betrekking tot inkomen moet de ontvanger van bijstand informatie verschaffen over inkomen uit arbeid, uitkeringen, pensioen, alimentatie en inkomen uit vermogen. Als deze inkomsten worden verzwegen dan wordt ten onrechte te veel uitkering verstrekt. Het verkrijgen van inkomsten gebeurt zowel zwart als wit. Als er inkomsten zijn waarover geen sociale premies en belasting wordt afgedragen, dan gebeuren de werkzaamheden ‘zwart’. Anderzijds zijn het ‘witte’ werkzaamheden als er over de inkomsten sociale premies en loonbelasting wordt afgedragen.

Er zijn talloze voorbeelden in jurisprudentie over het verzwijgen van het verkrijgen van inkomsten:

* Op geld waardeerbare werkzaamheden in café verricht welke niet zijn gemeld aan de gemeente. Dit is een vorm van ‘zwarte’ werkzaamheden en levert schending van inlichtingenplicht op.[[52]](#footnote-52)
* Het ontvangen van geld voor het onderhouden van een paard. Het CRvB oordeelt dat zij die middelen (deels) hadden kunnen aanwenden voor (andere) kosten van levensonderhoud.[[53]](#footnote-53)
* Het handelen in goederen op Marktplaats en de inkomsten niet melden. Het CRvB oordeelt: ‘Gelet op de aard, de omvang en regelmaat van de in- en verkoopactiviteiten had het appellanten redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat die activiteiten en de daaruit genoten inkomsten van invloed konden zijn op het recht op bijstand en dat zij deze dus onverwijld uit eigen beweging hadden moeten melden.’[[54]](#footnote-54)
* Het verzwijgen van een ontvangen erfenis. De CRVB oordeelt: ‘De CRvB is met de rechtbank van oordeel dat appellant de op hem rustende inlichtingenverplichting niet is nagekomen door het college niet op de hoogte te stellen van de afwikkeling van de erfenis op 27 juni 2012. Het geven van inlichtingen over de afwikkeling van de erfenis is onmiskenbaar van belang voor het recht op de aan appellant verleende leenbijstand.’[[55]](#footnote-55)

##### Schending van de inlichtingenplicht: bezittingen

Het recht op bijstand is verder afhankelijk van bezittingen. Hier kan concreet worden gedacht aan een eigen huis en een auto. Het niet (tijdig) doorgeven van deze bezittingen levert schending van de inlichtingenplicht op.

* Verzwegen vermogen in vorm van onroerend goed. De CRVB oordeelt: ‘Door van het vermogen geen mededeling te doen aan het college is de inlichtingenplicht geschonden.’[[56]](#footnote-56)
* Het niet melden van een (buitenlandse) bankrekening. De CRVB oordeelt: ‘Uit wat is overwogen volgt dat het geld op deze bankrekening tot de middelen van appellante moet worden gerekend. Deze middelen zijn aan te merken als vermogen en appellante heeft in strijd met de op haar rustende inlichtingenverplichting hiervan geen mededeling aan het college gedaan.’[[57]](#footnote-57)

##### Schending van de inlichtingenplicht: leefsituatie

Het recht op bijstand is ook afhankelijk van de samenstelling van het huishouden en van het inkomen van de leden van dat huishouden (het inkomen van een partner en kinderen die ouder zijn dan 18 jaar). De woon- en leefsituatie van een bijstandsgerechtigde is medebepalend voor het recht op en/of de hoogte van de bijstandsuitkering. Men moet in de gemeente verblijven waar de uitkering wordt verstrekt. Daarnaast is voor de hoogte van de uitkering bepalend of een uitkeringsgerechtigde alleenstaand of samenwonend is (kostendelersnorm). Situaties die tot schending van de inlichtingenplicht leiden:

* Schending inlichtingenplicht door niet te melden dat centrum maatschappelijk leven zich in Engeland bevond en niet in Nederland. De CRvB oordeelt: ‘Gelet op 4.5 bieden de onderzoeksbevindingen een toereikende feitelijke grondslag voor de conclusie dat appellant in de te beoordelen periode het centrum van zijn maatschappelijk leven in Groot-Brittannië heeft gehad.’[[58]](#footnote-58)
* Het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding. De CRvB oordeelt: ‘Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een gezamenlijke huishouding en dat appellant door dit niet te melden zijn inlichtingenverplichting heeft geschonden’.[[59]](#footnote-59)
* Onjuiste informatie woonsituatie. De CRvB meldt: ‘De belanghebbende is verplicht juiste en volledige informatie over zijn woon- en verblijfsituatie te verschaffen, aangezien die gegevens van essentieel belang zijn voor de vaststelling van het recht op bijstand. Indien de belanghebbende niet aan de inlichtingenverplichting voldoet is dat een grond voor intrekking van de bijstand indien als gevolg van de schending niet kan worden vastgesteld of, en zo ja in welke mate, belanghebbende recht heeft op bijstand.’[[60]](#footnote-60)

## 2.2. Bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingenplicht

Een schending van de inlichtingenverplichting wordt in de wet- en regelgeving beschouwd als een overtreding, waarvoor een bestuurlijke boete moet worden opgelegd aan de overtreder, zodra de overtreding is geconstateerd. De bestuurlijke boete wordt opgelegd naast de herziening en terugvordering van de ten onrechte ontvangen bijstand. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden het bedrag aan bijstand dat zij ten onrechte hebben ontvangen moeten terugbetalen en dat daarnaast een boete wordt opgelegd. De wet geeft aan gemeenten een verplichting, geen bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingenplicht.[[61]](#footnote-61) De gemeente heeft wel de bevoegdheid om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete en te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing.[[62]](#footnote-62)

Bij het opleggen van de bestuurlijke boete moet het college zich houden aan de algemene bepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.[[63]](#footnote-63) De sanctie is niet gericht op herstel van een onrechtmatige situatie, maar op het straffen van de overtreder (en het afschrikken van toekomstige overtreders). In tegenstelling tot de maatregel gebeurt er bij de bestuurlijke boete niets met de hoogte van de uitkering, maar wordt er een beschikking afgegeven dat een bepaalde geldsom moet worden betaald. De bestuurlijke boete kenmerkt zich dan ook als punitieve (bestraffende) sanctie.

Het opleggen van de boete gebeurt door het college door het nemen van een besluit, meer specifiek: een (boete)beschikking.[[64]](#footnote-64) Er moet een zorgvuldig onderzoek worden verricht, waarbij bepaalde procedurele stappen belangrijk zijn, voordat een boete kan worden opgelegd. Daarnaast geldt een aantal vormvereisten, die in acht moeten worden genomen.

Voor het vaststellen van de boetebeschikking worden alle feiten en omstandigheden omtrent de overtreding tegen elkaar afgewogen om tot een definitief besluit te komen. Hierbij zijn in het bijzonder de punten van het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46 lid 2 Awb van belang:

* **Ernst van de overtreding**

De ernst van de overtreding wordt in afgemeten aan de hoogte van het benadelingsbedrag.[[65]](#footnote-65) Het benadelingsbedrag is daarmee een belangrijke basis voor het bepalen van de hoogte van de boete.

* **Mate van verwijtbaarheid**

Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.[[66]](#footnote-66)

* **Omstandigheden van de persoon.**

Het bestuursorgaan legt een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.[[67]](#footnote-67) Daarnaast kunnen gemeenten ook afzien van het opleggen van een boete bij dringende redenen.[[68]](#footnote-68)

Deze punten zijn verder uitgekristalliseerd in de Fraudewet en het bijbehorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en door jurisprudentie, welke in de volgende paragrafen en hoofdstukken aan bod komen. Tot slot is van belang dat tegen het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete bezwaar kan worden gemaakt.[[69]](#footnote-69)

## 2.3. Gewijzigde wetgeving omtrent de bestuurlijke boete

In 2016 hebben de Eerste en Tweede Kamer de gewijzigde Participatiewet en Fraudewet aangenomen. De Fraudewet is de gangbare naam voor de ‘Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving 2016’. De wetswijzigingen zijn per 1 januari 2017 ingegaan. Aanleiding voor deze wetswijzigingen waren uitspraken van de CRvB van 24 november 2014[[70]](#footnote-70) en 23 juni 2015.[[71]](#footnote-71) Deze uitspraken leidde tot directe consequenties voor de sanctionering van het overtreden van de inlichtingenverplichting. Met de vernieuwde wet wil de regering de eenduidigheid en rechtszekerheid borgen.[[72]](#footnote-72) Daarnaast komt de regering hiermee tegemoet aan de wensen van de uitvoeringspartijen om effectiever op te kunnen treden in de uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering. Ook heeft de Nationale ombudsman in zijn rapport[[73]](#footnote-73) de aanbeveling gedaan om te komen tot meer evenredige boetes. Deze wet komt daaraan tegemoet.[[74]](#footnote-74) Hieronder zal verder worden ingegaan op de wijzigingen.

### Maximale hoogte boete en het bepalen van de hoogte van de boete

**Maximale hoogte bestuurlijke boete**

De wetswijziging wijzigt de maximale hoogte van de boete. Voor de overtreding van de inlichtingenplicht geldt dat geen hogere boete opgelegd mag worden dan de maximale geldboete die de strafrechter kan opleggen. [[75]](#footnote-75) Deze wijziging is de implementatie van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.[[76]](#footnote-76) Omdat de wetgever heeft overwogen dat er geen disbalans met het strafrecht mag ontstaan, stelt de CRvB in deze uitspraak dat de bestuurlijke boetes in elk geval nooit hoger mogen zijn dan het strafrechtelijke geldboetemaximum dat van toepassing is indien zou worden vervolgd wegens overtreding van sociale zekerheidsfraude. Voor de opzetdelicten inzake uitkeringsfraude[[77]](#footnote-77), is dat een geldboete van de vijfde categorie (maximaal € 81.000,-) en bij vervolging wegens de schuldvarianten[[78]](#footnote-78), is dat een geldboete van de derde categorie (maximaal € 8.100,-).

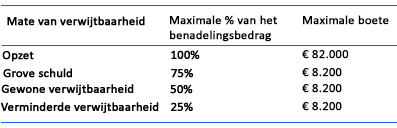
**Hoogte van de bestuurlijke boete**

De wetswijziging komt ook tegemoet aan de uitspraak[[79]](#footnote-79) van de CRvB dat de boete afgestemd moet worden op ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In deze uitspraak oordeelt de CRvB dat het boeterecht in de Participatiewet vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de (standaard)boete fors hoger is dan de sanctie die onder het voorheen geldende regime werd opgelegd. Deze ‘indringendheid’ heeft dus te maken met het disproportionele karakter van de bijstandsboetes, zoals neergelegd in de Fraudewet.[[80]](#footnote-80) In het oude stelsel was het uitgangspunt van de hoogte van de boete 100% van het benadelingsbedrag.[[81]](#footnote-81)

De wet voorziet nu in vier categorieën van mate van verwijtbaarheid namelijk opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.[[82]](#footnote-82) Het boetestelsel is aangepast zodat bij de boeteoplegging maatwerk geleverd kan worden met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid. [[83]](#footnote-83) Het uitgangspunt van de hoogte van boete is 50% van het benadelingsbedrag bij gewone verwijtbaarheid. Het is aan het college om een hogere boete te onderbouwen en opzet en grove schuld te bewijzen. Opzet kan een bestuurlijke boete opleveren van 100% van het benadelingsbedrag en grove schuld 75%. Daarentegen moet de belanghebbende informatie aandragen voor een eventueel lagere boete in verband met verminderde verwijtbaarheid. Bij verminderde verwijtbaarheid kan de bestuurlijke boete worden vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag. Het schema van verwijtbaarheid zit dus niet zo in elkaar dat er gestart wordt met 100% en het tegendeel bewezen moet worden. Het standaardpercentage van 50% kan hoger of lager worden, afhankelijk van de mate van de verwijtbaarheid. De essentie is immers dat er geen vastgesteld stelsel is, maar een individueel passende boeteoplegging.

Met de vastlegging van de uitspraken van de CRvB wordt gekozen voor een boetestelsel waarin meer wordt gevraagd van de uitvoeringspartijen. Door de aansluiting bij strafrechtelijke begrippen grove schuld en opzet zullen bestuursorganen moeten vaststellen dat hiervan sprake is. Omdat de vier categorieën van de mate van verwijtbaarheid van essentieel belang zijn voor het bepalen van de hoogte van de boete is het in het kader van dit onderzoek van belang om te onderzoeken hoe de rechtspraak en de uitvoeringspraktijk invulling geven over het bepalen van de mate van verwijtbaarheid. Dit vraagstuk heeft dan ook zijn eigen deelvraag gekregen en wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Samenvattend zijn hieronder de uitspraken van de CRvB en de nieuwe wetgeving over de bepaling van de mate van verwijtbaarheid gekoppeld aan het benadelingsbedrag en de maximale boete schematisch weergegeven.



Tabel : mate van verwijtbaarheid en maximale boete

### Waarschuwing

De wetswijziging regelt verder dat de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing breder toepasbaar wordt. In het BB Szw en in beleidsregels wordt beschreven welke situaties een waarschuwing aan de orde kan zijn. Het geven van een waarschuwing blijft een bevoegdheid waar gemeenten gebruik van kunnen maken. In het besluit wordt nader vastgesteld in welke situaties een waarschuwing aan de orde kan zijn:[[84]](#footnote-84)

1. Gering benadelingsbedrag of het ontbreken van een benadelingsbedrag

Als sprake is van het ontbreken of van een gering benadelingsbedrag (maximaal € 150,- ) kan het bestuursorgaan een waarschuwing geven.

1. Zelfmelders

Van een zelfmelding is sprake in de situatie waarin betrokkene onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt of te laat heeft verstrekt, maar binnen een redelijke termijn die niet langer is dan 60 dagen wel zelf wijzigingen in de omstandigheden meldt en waarbij het bestuursorgaan de overtreding nog niet heeft vastgesteld. In veel gevallen gaat het om mensen die zelf melden dat zij loon hebben ontvangen, maar dit pas doen nadat zij hun eerste loonstrook hebben ontvangen en de uitkering al is betaald; in deze gevallen is er sprake van een benadelingsbedrag.[[85]](#footnote-85)

**Waarschuwing in de uitvoeringspraktijk gemeente Haarlem**

Uit het interview met de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem blijkt dat een waarschuwing wordt gegeven aan eerste overtreders mits er geen vordering (benadelingsbedrag) tegenover staat. Ook wordt er gebruik gemaakt van het opleggen van een waarschuwing bij situaties waarbij een vordering met een gering benadelingsbedrag aan de orde is. Deze kleine of geringe benadelingsbedragen zijn vastgesteld op € 150,-.

In hele uitzonderlijke gevallen kan er desnoods bij een vordering van boven de € 150,- worden volstaan met een waarschuwing. Maar dan moeten er argumenten zijn die in de persoon zijn gelegen die het noodzakelijk maken dat een waarschuwing volstaat. Als voorbeeld noemt de handhavingsmedewerker “*een klant die net op het rechte pad is en door die boete allerlei zaken gaat verliezen dan moet je je afvragen, willen we dat? En in een heel enkel geval doen we het dan af met een waarschuwing.”*

### Minimale boete in de uitvoeringspraktijk gemeente Haarlem

Met de recente wetswijzigingen is de minimumboete vervallen. Uit het interview met de handhavingsmedewerker van de gemeente Haarlem blijkt dat ze daarop hebben moeten inspringen. In iedere zaak waar sprake was van schending van de inlichtingenplicht maar geen benadelingsbedrag kon er geen boete op worden gelegd. In Haarlem is toen bepaald dat indien er geen vordering aan ten grondslag ligt een minimale boete van € 100,- kan worden opgelegd.   
De minimale boete is € 100,- en die kan dus ook vervallen naar een waarschuwing. Daarbij wijkt de gemeente Haarlem, ten gunste van de betrokkene, af van de landelijke norm waarbij de minimale boete € 150 bedraagt.[[86]](#footnote-86)

Ter verduidelijking:

Als er sprake is van een vordering van boven de € 150, dan is het benadelingsbedrag de grondslag van de boete. Is de vordering € 150,- of lager dan kan er een waarschuwing opgelegd kunnen worden of wordt de minimale boete van € 100,- opgelegd. De minimale boete wordt ook weer afgestemd naar de gradaties van mate van verwijtbaarheid. Bij gewone verwijtbaarheid is dat dus 50% van € 100,- = € 50.

Bij geen benadelingsbedrag kan de minimale boete worden opgelegd, landelijk bedraagt de minimale boete € 150,- maar gemeente Haarlem hanteert € 100,- als minimumboete. Ook die boete moet worden afgestemd en bij gewone verwijtbaarheid is dat dus 50%.

In die situaties kan de minimumboete ook nog verder worden gematigd als de omstandigheden daarom vragen. Als voorbeeld noemt de handhavingsmedewerker “*Stel dat het een nulfraude[[87]](#footnote-87) is bij iemand die onder bewind staat, dan kan de boete ook naar 25%.”*

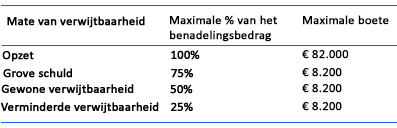
## 2.4. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader voor het opleggen van de bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingplicht geschetst en daarmee is een antwoord op deelvraag 1 ‘*Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake uitkeringsfraude door schending van de inlichtingenplicht op grond van de Participatiewet, de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de jurisprudentie? gegeven’.*

In de Participatiewet houdt deze inlichtingenplicht in dat de belanghebbende op verzoek dan wel onverwijld uit eigen beweging aan de gemeente mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. De feiten en omstandigheden waarover inlichtingen moeten worden verstrekt kunnen op meerdere vlakken plaatsvinden:

* Inkomen
* Bezittingen
* Leefsituatie

Bij schending van deze verplichting legt het college een bestuurlijke boete op. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete moet het college zich houden aan de algemene bepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb. Het is duidelijk geworden dat de vernieuwde wetgeving (naar aanleiding van uitspraken van de CRvB) veel heeft bepaald over het afstemmen van de bestuurlijke boete met de mate van verwijtbaarheid (opzet, grove schuld, normale gemiddelde verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid) en de omstandigheden van de persoon. Naast de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete is ook inzichtelijk gemaakt wat de maximale hoogte kan bedragen. Dit is schematisch als volgt weergegeven:



Tabel : mate van verwijtbaarheid en maximale boete

Daarnaast is deelvraag 2 ‘*Welke beoordeling moet de gemeente Haarlem maken om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen?*’ aan bod gekomen.

In plaats van een bestuurlijke boete kan er een ook waarschuwing worden opgelegd als er sprake is van een ‘zelfmelding’ of een gering of het ontbreken van een benadelingsbedrag. De gemeente Haarlem hanteert een afwijkende minimumboete. Bij geen benadelingsbedrag kan de minimale boete worden opgelegd, welke landelijk € 150 bedraagt maar de gemeente Haarlem hanteert € 100. Ook die boete moet worden afgestemd en bij gewone verwijtbaarheid is dat dus 50%.

Het boeterecht in de Participatiewet vraagt volgens de CRvB om een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de boete moet worden afgestemd op: [[88]](#footnote-88)

* **Ernst van de overtreding;**
* **Omstandigheden van de persoon;**
* **De mate van verwijtbaarheid.**

In de volgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op twee van de drie begrippen die grote invloed hebben op het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete. De rechtspraak en de wet hebben deze begrippen voor afstemming van de bestuurlijke boete nader ingevuld. In hoofdstuk 3 staan de omstandigheden van de persoon centraal en in hoofdstuk 4 komt de mate van verwijtbaarheid aan bod.

# Hoofdstuk 3 – Matiging boete naar omstandigheden

In dit hoofdstuk staat deelvraag 2: ‘*Welke beoordeling moet de gemeente Haarlem maken om tot een evenredige boete te komen?*’ centraal. In het vorig hoofdstuk is geconcludeerd dat de bestuurlijke boete op basis van artikel 5:46 lid 2 Awb moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de persoon. In dit hoofdstuk staan de omstandigheden van de persoon centraal.

De rechtspraak en de wet geven twee verdere invullingen aan het begrip waarna de boete kan worden gematigd. Dit zijn de draagkracht en de dringende redenen van de persoon. Deze twee begrippen worden in dit hoofdstuk per paragraaf nader onderzocht.

## 3.1 Omstandigheden van de persoon: matiging boete naar draagkracht

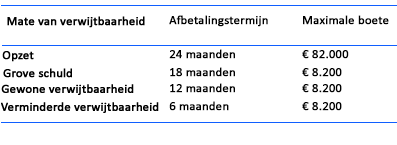
Op 11 januari 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep vergaande uitspraken gedaan over de matiging van bestuurlijke boetes. Zoals eerder aangehaald moet bij het opleggen van een boete rekening worden gehouden met de individuele situatie van een betrokkene.[[89]](#footnote-89) In de uitspraken van 11 januari 2016, heeft de CRvB daar nader invulling aan gegeven.[[90]](#footnote-90) De CRvB geeft nu een nadere invulling hoe rekening te houden met de financiële draagkracht.

### Uitspraken CRvB: Financiële draagkracht en redelijke termijn

In de uitspraken stelt de CRvB dat de boete moet worden gematigd tot een bedrag dat binnen een redelijke termijn kan worden afgelost. De CRvB wijst erop dat het bestuursorgaan bij de oplegging van een boete rekening moet houden met de draagkracht van de overtreder. Opnieuw staat dus de evenredigheid centraal, maar komt voor het eerst de financiële omstandigheden aan bod waardoor de CRvB de boete matigt. De CRvB koppelt de draagkracht aan de invordering van de boete, waarbij de beslagvrije voet gerespecteerd moet worden. De beslagvrije voet[[91]](#footnote-91) bij invordering van de boete betekent, kortweg[[92]](#footnote-92), dat de betrokkene steeds de beschikking zal houden over een inkomen ter hoogte van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. Deze beslagvrije voet biedt bescherming, in die zin dat alleen de voor beslag vatbare ruimte van de bijstand wordt aangewend voor de betaling van de boete. Ook het eventueel aanwezig vermogen, met inbegrip van het vermogen beneden de vrijlatingsgrens, moet worden aangewend voor de betaling van de boete.

De CRvB oordeelt dat voorkomen moet worden dat een bestuurlijke boete leidt tot een sanctie die betrokkenen zeer langdurig op een inkomen op het absolute minimum houdt. De CRvB zorgt ervoor dat hierbij een begrenzing in tijd, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, van maximaal twee jaar in acht moet worden genomen. Rekening moet ook worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid van betrokkene. Is sprake van opzet, dan geldt een termijn van 24 maanden, bij grove schuld geldt een termijn van 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid geldt een termijn van 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid geldt een termijn van 6 maanden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet volledig beschikbaar is of wordt gebruikt voor het betalen van de boete.

In een schema ziet dit er als volgt uit:



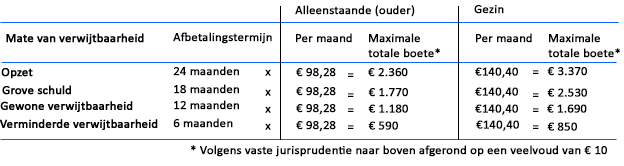
Tabel : mate van verwijtbaarheid en afbetalingstermijn

### Draagkracht in de praktijk

De CRvB geeft een concrete invulling van de manier waarop de draagkracht van belanghebbende moet worden betrokken bij de hoogte van het boetebedrag. De boete wordt afgestemd op de draagkracht van belanghebbende door de (fictieve) draagkracht te vermenigvuldigen met de afbetalingstermijn behorende bij de mate van verwijtbaarheid. Onder fictieve draagkracht wordt verstaan de financiële ruimte boven 90% van de toepasselijke bijstandsnorm op het moment van het opleggen van de boete. Dat betekent dat de maximale bedragen, genoemd in de laatste kolom, in de praktijk vrijwel niet aan iemand met een bijstandsuitkering opgelegd kunnen worden omdat de draagkracht namelijk bepalend is voor de hoogte van de boete. Gaat het om mensen die een uitkering ontvangen, dan is de financiële situatie helder. Door deze uitspraak worden de boetes verder gematigd. De maximale boetehoogte voor iemand met een bijstandsuitkering is vanwege de draagkracht als volgt:

* *Bijstandsnorm gezin[[93]](#footnote-93) € 1.403,98 x 10% = € 140,40 maximaal op te leggen boete per maand*
* *Bijstandsnorm alleenstaande[[94]](#footnote-94) € 982,79 x 10% = € 98,28 maximaal op te leggen boete per maand*

Door de maximaal op te leggen boete per maand te vermenigvuldigen met de afbetalingstermijn behorende bij de mate van verwijtbaarheid is de maximale boete voor bijstandsgerechtigden vastgelegd. Hieronder is de hoogte schematisch weergegeven.



Tabel : mate van verwijtbaarheid en maximale boete naar draagkracht

De wijze van vaststellen van de hoogte van de boete bij mensen die geen uitkering meer ontvangen wordt op dezelfde wijze berekend, alleen is er dan sprake van draagkracht naar het inkomen (dus geen fictieve draagkracht). Het is dan aan betrokkene om inzicht te geven in de financiële omstandigheden. Doet betrokkene dat niet, dan komt dat voor eigen rekening en risico en hoeft de hoogte van de boete daar niet op aangepast te worden.[[95]](#footnote-95) De CRvB geeft aan dat moet worden gekeken naar de financiële draagkracht ten tijde van het besluit tot het opleggen van een boete. Dat betekent dat geen rekening gehouden moet worden met te verwachten wijzigingen in het inkomen.

**Rekening houden met de draagkracht door de gemeente Haarlem**

Uit interview met de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem blijkt dat er een ruimhartigere werkwijze wordt gehanteerd omtrent de op te leggen boeten aan de hand van draagkracht. De gemeente gaat uit van de minimale draagkracht zoals in de uitspraak is weergegeven maar hanteert dat voor klanten in én uit de uitkering. Aan beiden wordt er uitgegaan van de minimale draagkracht. Dit blijkt uit het volgende citaat van de handhavingsmedewerker:

“*Want stel je nou toch voor dat iemand meer verdiend, dan is het niet zo dat we denken* “*ah dan kunnen we een hogere boete opleggen”. Dat is toch niet eerlijk voor iemand die hetzelfde feit heeft gepleegd maar nog in een uitkering zit. Hoe bedoel je discriminatie. Ik heb dat altijd heel erg gevonden. En ik wil het onderscheid ook niet maken naar wel of geen uitkering, ze hebben allemaal minimaal die minimale draagkracht. Dan ga je onderscheid maken naar mensen die iets wel hebben of iets niet hebben. Terwijl de gedraging hetzelfde is geweest, het onderwerp kan hetzelfde zijn, het kan zelfs bij hetzelfde bedrijf zijn gebeurd. En dan zou je ze op die manier dus heel oneerlijk bejegenen, dat vind ik niet goed*.”

Voor het bepalen van de hoogte van de boete naar draagkracht maakt de gemeente Haarlem geen onderscheid tussen de klanten die nog een uitkering ontvangen en die geen uitkering meer ontvangen. Pas op het moment van invordering van de boete wordt naar de daadwerkelijke draagkracht gekeken. Er zit dan wel de eerlijkheid in dat er naar draagkracht wordt terugbetaald.

### Geen wetswijziging voor draagkrachtberekening

De minister SZW heeft in de uitspraken van 11 januari 2016 geen aanleiding gezien om de Fraudewet aan te passen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel hebben de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP gevraagd hoe zal worden omgegaan met de uitspraken van de CRvB van 11 januari 2016. De Minister van SZW heeft aangegeven dat deze rechtspraak niet zal worden gecodificeerd omdat:

a) deze geen betrekking heeft op de primaire uitgangspunten voor de vaststelling van de boetehoogte;

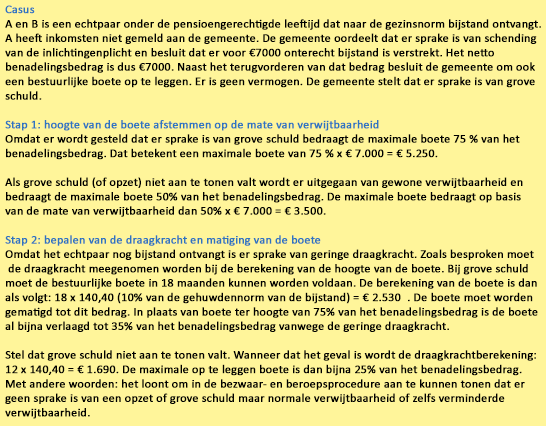
b) de uitspraak zich in eerste instantie richt op de betrokkene en het handhavende bestuursorgaan en de regelgeving niet in strijd is met deze uitspraak;

c) de uitspraak alleen betrekking heeft op bijstandszaken.[[96]](#footnote-96)

Gemeenten dienen bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete wel rekening te houden met de door de CRvB in voorgenoemde uitspraak ontwikkelde criteria voor de draagkracht. Het boetebesluit is wel aangepast. In het boetebesluit is de grondslag[[97]](#footnote-97) gegeven om de boetehoogte af te stemmen om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen. In het individuele geval dient steeds sprake te zijn van een evenredige bestuurlijke boete en wanneer de persoonlijke omstandigheden, met inbegrip van de financiële draagkracht van betrokkene, daartoe aanleiding geven wordt de bestuurlijke boete gematigd.[[98]](#footnote-98)

### Casus berekening boete

In de volgende casus in stappen de berekening van de hoogte van de boete naar aanleiding van de besproken jurisprudentie duidelijk gemaakt. Hierin komt terug de maximale hoogte van de boete en de effecten van de draagkrachtberekening bij bijstandsgerechtigden en de verschillen in mate van verwijtbaarheid.

**

Tabel : casus berekening bestuurlijke boete

Met het vorige schema en de casuïstiek is de besproken jurisprudentie voor het bepalen van de hoogte van de boete naar aanleiding van de draagkracht in kaart gebracht. De boete wordt gematigd naar aanleiding van de (financiële) omstandigheden van de persoon. Hierbij wordt gekeken naar de draagkracht zodat de boete binnen een redelijke termijn kan worden betaald. De gemeente Haarlem hanteert een gunstiger beleid omtrent de draagkracht. In de volgende paragraaf komt het begrip dringende redenen aan bod. In dat geval kan in het geheel worden afgezien van boeteoplegging.

## 3.2. Bijzondere omstandigheden: dringende redenen

In de Awb is bepaald dat de hoogte van de bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden verlaagd kan worden.[[99]](#footnote-99) Dit uitgangspunt is nader bepaald in de Participatiewet. In het geval van de bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingenplicht is het college ook de mogelijkheid gegeven om af te zien van de oplegging van een bestuurlijke boete als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.[[100]](#footnote-100) Zoals vaker het geval is bij een dergelijke ‘hardheidsclausule’ wordt niet omschreven wat daaronder dient te worden verstaan. Het begrip wordt dan ook door jurisprudentie uitgewerkt.

### Dringende redenen in de jurisprudentie

Dringende redenen om van het opleggen van een boete af te zien kunnen slechts zijn gelegen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van die boete voor de betrokkene. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt.[[101]](#footnote-101)

Dringende redenen om van af te zien kunnen slechts gelegen zijn in de onaanvaardbaarheid van de gevolgen voor de betrokkene. Het moet dan gaan om een incidenteel geval waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de orde is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden dient te worden gemaakt.

De Inspectie SZW constateert dat gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden om de boete op grond van dringende redenen te matigen.[[102]](#footnote-102) Het is dan aan betrokkene om aan te tonen dat de oplegging van de bestuurlijke boete grote gevolgen heeft. In slechts één zaak zijn de dringende redenen aangenomen. In die zaak[[103]](#footnote-103) (weliswaar een WW-zaak in het kader van een bestuurlijke boete) is de conclusie dat het opleggen van de boete in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de ernstige psychische klachten die betrokkene ondervindt. Betrokkene is hierdoor niet alleen zijn baan kwijtgeraakt, maar ook volledig arbeidsongeschikt geworden. Een en ander heeft geleid tot een inkomensverlies waardoor betrokkene ook in ernstige financiële nood is gekomen en executoriale verkoop van zijn woning dreigt. Deze ingrijpende gevolgen rechtvaardigen de conclusie dat in dit geval sprake is van dringende redenen om geheel af te zien van het opleggen van een boete.

Dringende redenen zien dus op de onaanvaardbaarheid van de consequenties van het besluit. Volgens jurisprudentie is daar geen sprake van bij het enkele feit dat de boete financiële gevolgen heeft. De financiële gevolgen van de schending van de wettelijke inlichtingenverplichting dienen in beginsel voor rekening van de betrokkene te blijven.[[104]](#footnote-104)

### ‘Dringende’ redenen in de uitvoeringspraktijk

**Beleidsregels gemeente Haarlem**

De toelichting van de beleidsregels van de gemeente Haarlem geeft aan dat verklaringen van hulpverlenende instanties van een betrokkene een rol kunnen spelen bij het aantonen van dringende redenen. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt dat dringende redenen nadrukkelijk niet zien op omstandigheden die betrekking hebben op de oorzaak en de verwijtbaarheid van niet-nakoming van een verplichting. Het moet gaan om de gevolgen die een bepaald besluit heeft voor een belanghebbende, gelet op zijn persoonlijke omstandigheden.[[105]](#footnote-105)

**Toetsing door Bezwaarschriftencommissie**

Uit het interview met de voorzitter/jurist van de Bezwaarschriftencommissie sociale kamer in de gemeente Haarlem blijkt dat de hardheidsclausule dringende redenen ook wordt getoetst. De hardheidsclausule is voor de commissie het laatste redmiddel als er wordt geoordeeld dat de boete moet worden gematigd. Advocaten proberen het volgens de commissie wel aan te voeren dat er sprake zou moeten zijn van dringende redenen. Dat wordt echter vrijwel nooit gehonoreerd. De hardheidsclausule wordt door de commissie alleen bij hoge uitzondering gebruikt. Als voorbeeld noemt de commissie dat iemand buiten alle situaties om, in een hele benaderde financiële situatie terecht is gekomen of totaal van de wereld is geweest door opname in een psychiatrisch ziekenhuis.

**Toetsing door de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem**

Uit interview met de handhavingsmedewerker van de gemeente Haarlem blijkt dat aan het begrip dringende redenen zelf weinig toegevoegde waarde wordt gegeven. Omdat het begrip nergens is omschreven kan iedereen zelf een invulling geven aan het begrip dringende redenen. Uit citaat van de handhavingsmedewerker: “*Maar is dat dan een ‘dringende reden’? Ik weet het niet. Als het onder die noemer moet vallen om tot hetzelfde resultaat te komen dan wel ja*.” Het gaat bij de medewerker om het resultaat, het afzien van boeteoplegging in verband met bijzondere omstandigheden, in plaats van de gedachte dat er sprake is van dringende redenen.

Volgens de medewerker zal dat vaak zijn in de sfeer van persoonlijke omstandigheden of financiële omstandigheden. De medewerker noemt als voorbeeld mensen die al bijna drie jaar in de schuldsanering zitten en door de fraudevordering uit de sanering moeten. Uit citaat: “*soms krijg je weleens een signaal van de klantmanager van: die man of vrouw is zo goed bezig in de schuldsanering en dan kan er worden besloten om de boete niet op te leggen*.”

Boetes die opgelegd kunnen worden in verband met het niet doorgeven van (fatale) leeftijden worden in Haarlem niet opgelegd. Dit omdat het systeem waarmee gewerkt wordt signalen kan afgeven bij het bereiken van deze leeftijden. Uit citaat: “*Waar ik ook altijd naar kijk zijn de boetes die iemand krijgt omdat iemand niet heeft doorgegeven dat zijn of haar kind 18 of 21 jaar is geworden of zelf 65 is geworden, zulke fatale leeftijden, en dat niet heeft doorgegeven. Daar leg ik geen boetes voor op. Het systeem kan gebruikt worden om fatale data ’s in te voeren, om uitkeringen te blokkeren, om signalen af te geven. We vragen in het begin of er kinderen zijn en wanneer ze zijn geboren, en weten we die gegevens. Maar op het moment dat een fatale datum eraan komt is dan weten we het opeens niet. Zo werkt het niet. Het wordt heel vaak wel gezegd dat de klant dan de inlichtingenplicht heeft. Dat klopt wel maar wij zijn ook niet gek als gemeente*.”

Ook bij een cumulatie aan factoren dat een 25% boete nog te hoog is kan worden besloten om af te zien van boeteoplegging. De medewerker van de afdeling handhaving geeft ook aan dat het afzien van boeteoplegging vanwege dringende redenen echt niet vaak voor komt.

## 3.3. Bijzondere omstandigheden: matigen van de boete door de gemeente Haarlem

In de Awb is bepaald dat de hoogte van de bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden verlaagd kan worden.[[106]](#footnote-106) De gemeente kan er dus voor kiezen om een matiging toe te passen. In het interview met de handhavingsmedewerker van de gemeente Haarlem is het matigen van de boete veelvuldig aan bod gekomen.

Uit het interview werd duidelijk dat matiging van de boete meer voorkomt omdat de omstandigheden erom vragen dan dat het gaat om afstemming op de mate van verwijtbaarheid. Net als in paragraaf 3.2. geeft de medewerker aan dat het gaat om het resultaat, een gematigde boete. De redenen waarom de boete gematigd wordt is anders dan de bepaling dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dit blijkt uit het citaat: “*Je kan altijd bepalen om een extra matiging toe te passen en dan kom je bijvoorbeeld op 25% van het benadelingsbedrag maar dat is wat anders dan dat je zegt dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan zit je aan het percentage van verminderde verwijtbaarheid maar niet per definitie onder de titel verminderde verwijtbaarheid. Daar zit een nuance in. Raadsheren redeneren ook vaak van: “ja er staat verminderde verwijtbaarheid dus moet het 25% zijn”. Eigenlijk is dat niet zo. Men heeft een er een titeltje gegeven. Blijkbaar is dat verminderde verwijtbaarheid dusdanig ingeburgerd dat het inherent is aan 25%, oké dat is dan maar zo. Dus dat betekent dat als ik ook op 25% uitkom met een andere reden, bijvoorbeeld omdat ik zie dat iemand anders diepongelukkig gaat worden met betrekking tot de schuldsanering, dan kom ik weliswaar tot hetzelfde percentage maar niet omdat die verminderd verwijtbaar is. Er zijn enkel argumenten om te verlagen. Misschien wel lager dan 25%, dat kan ook, daar ben je vrij in om dat te bepalen.*”

De stelplicht en bewijslast van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor verlaging van de bestuurlijke boete rust op betrokkene. Als het bestuursorgaan op de hoogte is van bijzondere omstandigheden, wordt bij het opleggen van de bestuurlijke boete daarmee rekening gehouden.[[107]](#footnote-107) De handhavingsmedewerker geeft aan dat voor de boetes met een bedrag hoger dan € 150 er altijd contact is met de casemanager van betrokkene. Er wordt dan gevraagd of de casemanager argumenten heeft om af te zien van boeteoplegging of om de boete te matigen. Als er argumenten door de casemanager worden aangedragen gaat de handhavingsmedewerker daar in mee. Daarnaast wordt voor boetes boven de € 340 de kennisgeving verzonden waarin betrokkene de gelegenheid heeft om zijn zienswijze naar voren te brengen.[[108]](#footnote-108) De reactie van de klant zelf kan dan ook leiden tot een verlaging of in een heel enkel geval tot vervallen van de boete.

De volgende voorbeelden werden in het interview door de handhavingsmedewerker genoemd waarbij sprake kan zijn van matiging van de bestuurlijke boete:

* **Het bedrag van de terugvordering (dus niet de boete) in één keer voldoen**

“*Als dat gebeurt dan kan ik dat wel als matigingsgrond zien. Die gebruik ik dan ook weleens bij mensen die reageren of ik kijk in het systeem. Als ik zie dat de fraudevordering van een aanzienlijk bedrag in een keer af is gelost, waar het geld vandaan komt dat weet ik dan niet, nou dan zie ik dat wel als argument om te matigen, niet om af te zien. Dan zit je aan het percentage van verminderde verwijtbaarheid maar niet per definitie onder de titel verminderde verwijtbaarheid*”

* **Als de casemanager argumenten voor verlaging aandraagt**

“9 *van de 10 keer zijn er geen argumenten maar het kan natuurlijk wel dat de casemanager argumenten heeft om de boete te matigen of in een hele enkele uitzondering van mening is om geen boete op leggen. Die ruimte moet er ook zijn. Dan ga ik daar wel in mee.”*

* **Er is een goede reden waarom informatie niet of niet op tijd is verstrekt**

“*De reactie van de klant zelf kan dan ook leiden tot een verlaging of in een heel enkel geval tot vervallen van de boete. De klant kan soms omstandigheden aanleveren waarvan je dan kan voorstellen dat de klant de informatie niet of niet op tijd heeft verstrekt.”*

* **Vanwege de financiële situatie**

“*In een enkel geval matig ik zelf ook. Als je dan ziet dat er in de debiteurenstand een bedrag is van € 30.000 bij de gemeente. Dan kan je zelf al invullen dat de financiële situatie niet goed is. “*

* **De schending van de inlichtingplicht is van een periode 1 à 2 jaar geleden**

“*We leven nu in 2017. Als de gedraging gaat over 2015 dan vind ik dat er argumenten zijn vanwege de afhandelingstermijn en de tijdsduur, de periode waar dat betrekking op heeft een extra matiging op toe te passen. Dat is iets wat ik zelf doe. Er is dan bijvoorbeeld een onderzoek dat over een langere periode gaat en de periode van 2015, dat is wel lang geleden. Dat het wordt teruggevorderd is dan geen probleem, maar voor de boete kan dat een argument zijn om een extra matiging toe te passen. “*

* **Er is sprake van bewindvoering of schulddienstverlening**

“*Daarnaast heb je een aantal die naar 25% gaan. Dat zijn veelal die gevallen waarbij er sprake is van bewindvoering of als het bekend is dat er sprake is van schuldhulpverlening.”*

De medewerker geeft aan dat er over het matigen van de boetes geen beleid is. De medewerker geeft aan dat het per geval beoordeeld moet worden en dat er dan maatwerk kan worden geleverd.

## 3.4. Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond deelvraag 2: ‘*Welke beoordeling moet de gemeente Haarlem maken om tot een evenredige boete te komen?*’ centraal.

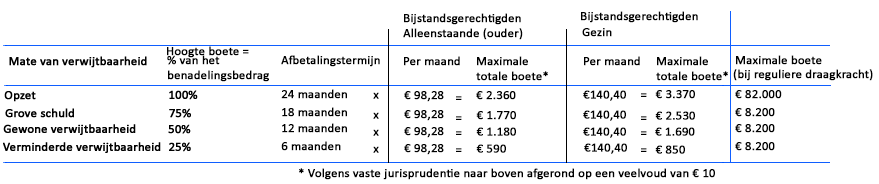
Als het uitgangspunt voor de boete is bepaald dat er ten tijde van de boeteoplegging een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel door gemeenten moet zijn. De evenredigheidstoets houdt in dat de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de persoon. In dit hoofdstuk stonden de omstandigheden van de persoon centraal. Er is ingezoomd op de draagkracht, dringende redenen en matiging van de boete.

**Financiële draagkracht**

De boete wordt afgestemd op de draagkracht van belanghebbende door de (fictieve) draagkracht te vermenigvuldigen met de afbetalingstermijn behorende bij de mate van verwijtbaarheid. De CRvB heeft de maximale afbetalingstermijnen bepaald. Is sprake van opzet, dan geldt een termijn van 24 maanden, bij grove schuld geldt een termijn van 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid geldt een termijn van 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid geldt een termijn van 6 maanden.

De CRvB geeft aan dat gemeenten moet kijken naar de financiële draagkracht ten tijde van het besluit tot het opleggen van een boete. Bij bijstandsgerechtigden is er een minimale draagkracht. Door de maximaal op te leggen boete per maand te vermenigvuldigen met de afbetalingstermijn behorende bij de mate van verwijtbaarheid is de maximale boete voor bijstandsgerechtigden vastgelegd.

In het schema hieronder worden de uitgangspunten voor het opleggen van een bestuurlijke boete zoals de CRvB heeft bepaald samenvattend schematisch weergegeven.



Tabel : mate van verwijtbaarheid, afbetalingstermijn en maximale boete naar draagkracht

De gemeente Haarlem hanteert een ruimhartigere werkwijze omtrent de op te leggen boeten aan de hand van draagkracht. De gemeente gaat uit van de minimale draagkracht zoals in de uitspraak is weergegeven maar hanteert dat voor klanten in én uit de uitkering. Aan beiden wordt er uitgegaan van de minimale draagkracht. Voor het bepalen van de hoogte van de boete naar draagkracht maakt de gemeente Haarlem geen onderscheid tussen de klanten die nog een uitkering ontvangen en die geen uitkering meer ontvangen.

**Dringende redenen**

Het afzien van oplegging van een bestuurlijke boete vanwege dringende redenen is een hardheidsclausule. Dringende redenen zien op de onaanvaardbaarheid van de consequenties van het besluit. De CRvB geeft de volgende omschrijving: ”*Dringende redenen om van het opleggen van een boete af te zien kunnen slechts zijn gelegen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van die boete voor de betrokkene. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt.*”

De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem geeft aan dat het afzien van boeteoplegging vanwege dringende redenen altijd wordt getoetst maar vrijwel nooit voorkomt. Als voorbeeld van dringende redenen noemt de commissie dat iemand buiten alle situaties om, in een hele benaderde financiële situatie terecht is gekomen of totaal van de wereld is geweest door opname in een psychiatrisch ziekenhuis.

We hebben gezien dat de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem wel degelijk weleens afziet van boetoplegging, maar dat niet doet onder de noemer dringende redenen. Afzien van boetoplegging kan dan voorkomen vanwege persoonlijke of financiële omstandigheden, bijvoorbeeld als de schuldsanering van betrokkene in gevaar komt. Ook wordt er afgezien van boetoplegging als het een boete omtrent ‘fatale data’ betreft, zoals het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Slechts in 1 uitspraak is er sprake geweest van dringende redenen. Ook de bezwaarschriftencommissie en de afdeling handhaving geven aan dat het afzien van oplegging van de boete vrijwel nooit voorkomt. Toch is het mogelijk dat er een succesvol beroep op kan worden gedaan.

**Matiging van de boete**

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de bestuurlijke boete door de gemeente kan worden gematigd als de omstandigheden daartoe vragen. De omstandigheden kunnen worden aangedragen door de betrokkene zelf of de casemanager. Daarnaast kan de beslissing ook liggen bij de handhavingsmedewerker zelf.

Er is in Haarlem geen beleid vastgesteld over het matigen van de boete. Er wordt daarvoor naar de individuele omstandigheden gekeken om te komen tot een evenredige boete. Zoals in de paragraaf is weergegeven kunnen bij de volgende voorbeelden aanleiding zijn tot matiging van de bestuurlijke boete:

* Het bedrag van de terugvordering (dus niet de boete) in één keer voldoen
* Als de casemanager argumenten voor verlaging aandraagt
* Er is een goede reden waarom informatie niet of niet op tijd is verstrekt
* Vanwege de financiële situatie
* De schending van de inlichtingplicht is van een periode 1 à 2 jaar geleden

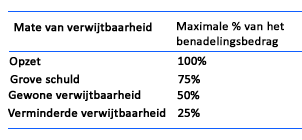
Met de draagkracht, dringende redenen en matiging van de boete zijn bekeken welke bijzondere omstandigheden er van invloed kunnen zijn op het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete naar het individu. Dit is een van de gedachtes uit het evenredigheidsbeginsel. Zoals gezegd hangt de hoogte van de boete ook af van de bepaling van de mate van verwijtbaarheid. Ook valt de mate van verwijtbaarheid onder het evenredigheidsbeginsel waaraan de gemeente zich moet houden bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete. In het hoofdstuk hierna wordt dan ook op het bepalen van de mate van verwijtbaarheid ingezoomd.

# Hoofdstuk 4 – Mate van verwijtbaarheid nader bekeken

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de bestuurlijke boete op basis van artikel 5:46 lid 2 Awb moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de persoon. In dit hoofdstuk staat de afstemming op basis van de mate van verwijtbaarheid centraal.

Centraal staat in dit hoofdstuk de beantwoording van deelvraag 3: *‘hoe geeft de rechtspraak en de uitvoeringspraktijk invulling aan de toetsing van de mate van verwijtbaarheid?*’ In dit hoofdstuk zal aan de hand van meerdere uitspraken duidelijk worden gemaakt wat het onderscheid is tussen verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid voor het opleggen van bestuurlijke boetes in het socialezekerheidsrecht. Naast de conclusies uit het jurisprudentieonderzoek wordt ook het bepalen van de mate van verwijtbaarheid door de gemeenteHaarlem bekeken. Dat valt onder deelvraag 2: ‘*Welke beoordeling moet de Gemeente Haarlem maken om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen?’*

De aanwezigheid van opzet of grove schuld dient te worden gesteld en bewezen door gemeente alvorens de boete kan worden verhoogd. De betrokkene kan verminderde verwijtbaarheid aantonen[[109]](#footnote-109). Wordt dit niet aangetoond, dan is sprake van normale verwijtbaarheid. Het boetestelsel is aangepast zodat bij de boeteoplegging maatwerk geleverd kan worden met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid. Zo kan een boete ter hoogte van maximaal 100% van het benadelingsbedrag opgelegd worden als de inlichtingenplicht opzettelijk is overtreden. Als geen sprake is van opzet zullen andere boetepercentages worden gehanteerd, welke hieronder schematisch zijn weergegeven.



Tabel : mate van verwijtbaarheid en het percentage van het benadelingsbedrag

In de volgende paragrafen wordt per gradatie van mate van verwijtbaarheid de wet- en regelgeving behandeld en de uitkomsten van de interviews en het jurisprudentieonderzoek.

## 4.1. Opzet

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister een uitleg over wanneer er sprake is van. Er is sprake van opzet als een cliënt willens en wetens onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Opzet is de meest volledige wilsvorming die achter de gedraging zit. Iemand verleent medewerking aan het opzettelijke verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens als diegene de cliënt daarbij hulp of assistentie verleent, waardoor mede door zijn toedoen sprake is van het willens en wetens verstrekken van die gegevens. De gemeente zal moeten aantonen dat er sprake is van opzet of medewerking door daarvoor bewijs te leveren.[[110]](#footnote-110)

### Opzet beoordeeld in de wet- en regelgeving

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot opzet:[[111]](#footnote-111)

***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.*

Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer betrokkene zelf heeft 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.*

Het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten kan bijvoorbeeld blijken 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.

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

Hieronder valt bijvoorbeeld wanneer formulieren op deze punten onjuist worden ingevuld of dat tijdens gesprekken een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven.

Het boetebesluit duidt het opzettelijk schenden van de inlichtingenplicht als het verzwijgen van informatie over inkomsten, leefsituatie en bezittingen of het aangeven en toegeven dat de inlichtingenplicht is geschonden waarbij de overtreder het oogmerk had om een hogere uitkering te ontvangen dan waar recht op is.

### Opzet beoordeeld in de jurisprudentie

Zoals in hoofdstuk 1 is geconcludeerd kan er een boete van 100% van het benadelingsbedrag worden opgelegd als opzet is bewezen. In een aantal rechtbankuitspraken is opzet vastgesteld. De CRvB heeft ook een aantal keer opzet vastgesteld bij schending van de inlichtingenplicht.

Opzet wordt door de CRvB geduid als: ‘*het willens en wetens handelen of nalaten, waardoor de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk wordt nagekomen’.[[112]](#footnote-112)* Het moet door de gemeente aangetoond worden dat betrokkene het doel had om de inlichtingenplicht te overtreden.

Uit de jurisprudentieanalyse worden de volgende ‘verzwarende’ indicaties voor de gradatie opzet in plaats van een andere mate van verwijtbaarheid geconcludeerd:

* De schending van de inlichtingenplicht heeft als doel om er financieel beter van te worden;[[113]](#footnote-113)
* De betrokkene is er bewust van dat hij de inlichtingenplicht schendt (bijvoorbeeld door een belastende verklaring door betrokkene);[[114]](#footnote-114)
* Het produceren van bewijsmateriaal om boeteoplegging te voorkomen;[[115]](#footnote-115)
* Meerdere malen in een korte periode de inlichtingenplicht schenden;[[116]](#footnote-116)
* Het bewust achterhouden van informatie over werkzaamheden;[[117]](#footnote-117)
* De schending heeft te maken met criminele activiteiten.[[118]](#footnote-118)

### Opzet beoordeeld door de gemeente Haarlem

In het beleid staat de volgende omschrijving van opzet: ‘een gedraging die opzettelijk wordt verricht, betrokkene wil de gedraging met alle gevolgen die erbij horen, en weet de volledige impact van de gedraging. Opzet is dus *willens en wetens*. Men kan ook wel spreken van *bedoeling*, het tegenovergestelde is dan *per ongeluk.*’[[119]](#footnote-119)

In het interview met de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem wordt aangegeven dat 100% boete in een zeer enkel geval voorkomt. De medewerker geeft hierbij aan dat het dan voornamelijk om (criminele) activiteiten gaat waarbij de handelingen zijn verricht om geld te verdienen. Dit blijkt uit het citaat: “*100% boete komt in een zeer enkel geval voor. Dat zijn dan meestal de gasten die een hennepkwekerij in een schuurtje zijn begonnen of het schuurtje hebben verhuurd aan gasten die een hennepkwekerij zijn begonnen, verzin een aantal varianten daarin. Maar het zijn meestal zaken waarin handelingen zijn verricht om geld te genereren. Dan kan je op 100% zitten*.”

De medewerker geeft aan dat het door de recente jurisprudentie erg lastig is om te bewijzen dat er sprake is van opzet. De uitspraak waarnaar wordt verwezen is van de CRvB van 28 juni 2016.[[120]](#footnote-120) Eenvoudige weergave van deze zaak: voor het intrekken van het recht op bijstand is wél sprake van schending van de inlichtingenplicht, maar voor het opleggen van de boete is geen sprake van schending van de inlichtingenplicht. Hieruit wordt duidelijk dat er bij het opleggen voor de bestuurlijke boete een verzwaarde bewijslast bestaat: de schending van de inlichtingenplicht én de hoogte van het benadelingsbedrag moeten worden aangetoond door het college. Het slechts aannemelijk maken, zoals dat aan de orde kan zijn bij herziening-, intrekking- en terugvorderingsbesluiten, doorstaat de toets van de verzwaarde bewijslast bij het opleggen van een bestuurlijke boete niet. In de gevallen waar deze toets wel wordt doorstaan is volgens de handhavingsmedewerker de verklaring van de betrokkene cruciaal. Dit wordt aangegeven in het citaat: “*Maar het is ook weer aangescherpt door de jurisprudentie dat er dan aanvullend bewijs moet zijn. Dan wordt het wel verrekte lastig. In een enkel geval lukt het nog steeds. We hebben bijvoorbeeld weleens gehad dat we uit verhoren van de politie konden lezen dat iemand z’n pand verhuurd had om z’n criminele schuld af te betalen. En met die uitspraak die op schrift stond konden we de opzet aantonen en dus een 100% boete opleggen. Dat besluit is overeind gebleven in bezwaar en in beroep ook.”*

Het blijkt dat het voor de gemeente erg moeilijk is om opzet aan te tonen vanwege de extra bewijslast. Er moet uit een verklaring en/of onderliggende stukken blijken dat iemand willens en wetens de gedraging heeft verricht. De gemeente moet uit het dossier opmaken of er sprake is van opzet. Als er geen belastende verklaring door betrokkene is en er geen andere verzwarende indicaties voor opzet of grove schuld zijn moet in die situatie uitgegaan worden van een boete van maximaal 50% van het benadelingsbedrag.

## 4.2. Grove schuld

In de vorige hoofdstukken is geconcludeerd dat de bestuurlijke boete maximaal 75% van het benadelingsbedrag bedraagt als er wordt vastgesteld dat er sprake is van de verwijtbaarheid grove schuld. Het ligt dan ook in de reden om te onderzoeken wanneer er sprake is van grove schuld en waarin die gradatie verschilt van opzet en normale verwijtbaarheid. Net als in de vorige paragraaf wordt grove schuld bekeken in de wet- en regelgeving, jurisprudentie en de beoordeling van de gemeente Haarlem.

### Grove schuld beoordeeld in de wet- en regelgeving

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot grove schuld:[[121]](#footnote-121)

***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.*

Wanneer is gebleken dat betrokkene bij herhaling geen of onjuiste informatie (zoals het verkeerd invullen van een formulier) heeft gegeven dan kan er sprake zijn van grove nalatigheid en daarmee een reden om grove schuld aan te nemen indien ten aanzien van deze overtredingen sprake is geweest van ten minste normale verwijtbaarheid.

***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.*

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat betrokkene toegezonden formulieren niet heeft geretourneerd en evenmin is verschenen naar aanleiding van uitnodigingen van de uitvoering om informatie te geven, terwijl er geen gegronde redenen waren voor dit verzuim.

### Grove schuld beoordeeld in de jurisprudentie

Onder grove schuld wordt door de CRvB verstaan: ‘*een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen’.*[[122]](#footnote-122) Uit de geanalyseerde uitspraken kan worden weergegeven dat onder andere de volgende feiten en omstandigheden van belang kunnen zijn voor het vaststellen van de gradatie grove schuld:

**De omvang en duur van (verzwegen) activiteiten/inlichtingen**

Hoe langer er activiteiten worden verricht die niet worden gemeld des te eerder grove schuld kan worden verweten. De hoeveelheid geld die daarmee is gemoeid wordt ook meegenomen.[[123]](#footnote-123)

Als een deel van de inlichtingen wel zijn gemeld maar een deel is verzwegen is er eerder sprake van grove schuld dan normale verwijtbaarheid. Aan de andere kant zien we terug dat de CRvB dan eerder oordeelt dat er sprake is van grove schuld dan van opzet.[[124]](#footnote-124)

Wat betreft de duur van (verzwegen) activiteiten/inlichtingen is een kortere duur van schending van de inlichtingenplicht een verlichtende factor bij het onderscheid tussen opzet en grove schuld.

**Het gedrag van betrokkene**

Als een college nadrukkelijk vraagt naar een bepaalde situatie wordt het betrokkene zwaar aangerekend als hij het college niet voldoende informeert over de situatie waarnaar wordt gevraagd.[[125]](#footnote-125)

Als er op enig moment openheid van zaken wordt gegeven wordt er een minder groot verwijt gemaakt en levert het eerder de gradatie grove schuld op in plaats van opzet.[[126]](#footnote-126)

Als eerder (op korte termijn) de inlichtingenplicht is geschonden is het voor de gemeente eenvoudiger aan te tonen dat een belanghebbende, bij het wederom schenden van de inlichtingenplicht, bewust had moeten zijn dat hij de inlichtingenplicht schendt. Al eerder te zijn gewaarschuwd lijkt dan ook een verzwarende factor bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid, een gewaarschuwd mens telt voor twee.[[127]](#footnote-127)

**Handelen van de gemeente**

Of de overtreding meer verwijtbaar is dan normale verwijtbaarheid hangt er ook van af of betrokkene bewust had moeten zijn van de inlichtingenplicht. Als niet blijkt dat betrokkene door de gemeente nadrukkelijk is gewezen op wat wel en niet is toegestaan wordt de mate van verwijtbaarheid door betrokkene minder.[[128]](#footnote-128)

### Grove schuld beoordeeld door de gemeente Haarlem

In de beleidsregels van de gemeente Haarlem wordt grove schuld omschreven als: ‘*een aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid of een grote onachtzaamheid. In gewoon Nederlands: Betrokkene had kunnen weten dat de gedraging/verandering opgegeven moest worden.’* [[129]](#footnote-129)

Net als bij de gradatie opzet is het voor de handhavingsmedewerker van de gemeente Haarlem door de uitspraak van het CRvB over de extra bewijslast bij bestuurlijke boetes erg lastig om een 75% boete op te leggen. De medewerker geeft aan dat die mogelijkheid er alleen is als de belastende verklaring van betrokkene op papier staat, net zoals hiervoor bij opzet is aangegeven. Het citaat van de medewerker: “*Ik denk dat niemand meer kan aantonen, die extra omstandigheid op grond waarvan je tot grove schuld of opzet kan komen. Behoudens wat ik al zei dat je het uit verklaringen of onderliggende stukken kan halen. Maar dat gaat bijna niet lukken.”*

Over de inhoud van die verklaringen wordt als voorbeeld gegeven: “*Dan moet er een vraag zijn gesteld en een antwoord waaruit die grove schuld dan blijkt. Wist u dat u dit niet opgaf dat u ten onrechte uitkering kreeg? Allemaal dat soort vragen en antwoorden*.”

De handhavingsmedewerker verwacht dat er nog meer uitspraken van de CRvB komen die het nog moeilijker maken om een hogere boete op te kunnen leggen. Op dit moment is het zo lastig om grove schuld aan te tonen dat er al snel voor wordt gekozen om uit te gaan van normale verwijtbaarheid.

## 4.3. Normale/Gewone verwijtbaarheid

In de vorige hoofdstukken is geconcludeerd dat het CRvB heeft bepaald dat het uitgangspunt van de bestuurlijke boete 50% van het benadelingsbedrag bedraagt en de boete kan hoger of lager worden, afhankelijk van de mate van de verwijtbaarheid.

### Gewone verwijtbaarheid beoordeeld in de wet- en regelgeving

Omdat het uitgangspunt van boeteoplegging 50% van het benadelingsbedrag bedraagt is in de wet dan ook niet omschreven wanneer er sprake is van gewone verwijtbaarheid. De wetgever heeft bij de wetswijziging de toelichting gegeven dat bij een normale gemiddelde verwijtbaarheid betrokkene redelijkerwijs had moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat dit van invloed kon zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald. [[130]](#footnote-130) Een vergissing wordt dan ook beschouwd als normale verwijtbaarheid.

### Gewone verwijtbaarheid beoordeeld in de jurisprudentie

Omdat de gemeente moet aantonen dat er sprake is van een hogere mate van verwijtbaarheid worden in deze paragraaf uitspraken van de jurisprudentieanalyse behandeld waarin gewone verwijtbaarheid werd aangenomen in plaats van een andere mate van verwijtbaarheid.

Uit de analyse kan worden geoordeeld dat voor normale verwijtbaarheid het niet noodzakelijk is dat de betrokkene zich er daadwerkelijk van bewust is dat hij een fout begaat. Het is voldoende om aan te tonen dat de belanghebbende zich op basis van feiten en omstandigheden bewust had moeten zijn van die fout.

* Er is geen sprake van een hogere mate van verwijtbaarheid als de feiten en omstandigheden, te weten omvang, duur en gedrag, zich niet in doorslaggevende mate onderscheiden van gewone verwijtbaarheid.[[131]](#footnote-131)
* Er is sprake van gewone verwijtbaarheid als er onvoldoende bewijs en/of ondeugdelijke motivering is voor de gradaties opzet of grove schuld.[[132]](#footnote-132)
* Wanneer betrokkene uiteindelijk nog de benodigde inlichtingen verstrekt, kan er sprake zijn van gewone verwijtbaarheid.[[133]](#footnote-133)

In sommige uitspraken lijkt het alsof de CRvB ook nog zoekende is in het bepalen van de mate van verwijtbaarheid. In dit[[134]](#footnote-134) voorbeeld geeft de CRvB geeft aan dat betrokkene bewust was dat hij opgave moest doen van de werkzaamheden en de inkomsten. Betrokkene heeft die gegevens niet doorgegeven. Ook kijkend naar de duur en hoeveelheid geld dat ermee gemoeid is, lijkt het in de rede te liggen dat er verzwarende factoren zijn en dat grove schuld van toepassing had kunnen zijn.

### Gewone verwijtbaarheid beoordeeld door de gemeente Haarlem

In het interview is niet aan bod gekomen wat als normale verwijtbaarheid moet worden beoordeeld omdat de boete 50% van het benadelingsbedrag het uitgangspunt is van boeteoplegging. Er werd wel aangegeven dat bij ongeveer 95% van alle bestuurlijke boetes uitgegaan wordt van gewone verwijtbaarheid. De bestuurlijke boete in de gemeente Haarlem bedraagt dus vrijwel altijd de boete behorende bij gewone verwijtbaarheid. De gemeente Haarlem hanteert daarbij dat ze liever tot een lage bestuurlijke boete komen dan dat ze kosten moeten maken vanwege bezwaar- en beroepsprocedures.

Het bovenstaande werd duidelijk uit het interview met de beleidsmedewerker van de gemeente Haarlem in het citaat: “*Wij zitten bij verwijtbaarheid bijna altijd op 50%. Ja grove schuld of opzet misschien bij een wietplantage enzo. Je begint er eigenlijk al niet aan om grove schuld of opzet aan te tonen*.” en “*Meer aan de veilige kant zitten want het levert per definitie een bezwaarschrift op en als er dan ook maar ergens een beetje dubio is dan ga je ook nog nat voor de commissie. Mochten die meegaan dan gaan ze meestal nog in beroep. Dan sta je voor de rechtbank en daar geldt hetzelfde voor. En als je nagaat wat een poppenkast dan allemaal opgetuigd wordt en wat een geld dat kost, dat is niet normaal. En dan ga je aan het einde van de rit nog eens nat en dan wordt de boete naar beneden bijgesteld en dan kan je €40 binnen halen terwijl je duizenden euro’s kwijt bent aan stukken produceren, aan mensen. Dus low-key*”. Dit betekent dat er vanwege kosten en bewijslast vrijwel geen hogere boete wordt opgelegd dan de maximale boete van 50% van het benadelingsbedrag.

Wat volgens de handhavingsmedewerker, beleidsmedewerker en de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem wel voorkomt is het matigen van de boete vanwege verminderde verwijtbaarheid. In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

## 4.4. Verminderde verwijtbaarheid

In het bestuursrecht is het uitgangspunt dat als iemand de inlichtingenplicht heeft geschonden, dit ook verwijtbaar is. [[135]](#footnote-135) De bewijslast om aan te tonen dat de schending niet of verminderd verwijtbaar is, ligt bij betrokkene. Toont betrokkene dit niet aan, dan wordt normale gemiddelde verwijtbaarheid aangenomen. Als sprake is van verminderde verwijtbaarheid, dan wordt de boete lager vastgesteld. Zoals in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd is de maximale hoogte van de bestuurlijke boete 25% van het benadelingsbedrag wanneer er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Uit landelijke cijfers[[136]](#footnote-136) blijkt dat de gemeenten in een klein deel (16%) van de opgelegde boetes over 2013 rekening houden met verminderde verwijtbaarheid. De onderzochte dossiers uit dat onderzoek lieten zien dat verminderde verwijtbaarheid vaak gerelateerd wordt aan nalatigheid van de gemeente zelf om goede voorlichting te geven, of omdat onderzoeken omtrent de boete niet tijdig waren afgehandeld.

### Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld in de wet- en regelgeving

De staatssecretaris SZW heeft in de Nota van Toelichting voorbeelden aangehaald die in ieder geval niet tot verminderde verwijtbaarheid kunnen leiden. Zo wordt er van de betrokkene een redelijke inspanning gevergd om op de hoogte te geraken van feiten en omstandigheden bij anderen die van invloed kunnen zijn op zijn uitkering. Het enkele feit dat die ander de betrokkene niet spontaan van een relevante omstandigheid op de hoogte heeft gesteld, impliceert niet dat het niet melden daarvan niet of slechts in verminderde mate aan de betrokkene kan worden verweten.

Ook is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid als een betrokkene de inhoud van de correspondentie van de uitvoeringsinstantie niet begrijpt, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Van de betrokkene mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan. Evenmin is sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een betrokkene langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen. Van de betrokkene mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt. Laat hij dit na, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid.[[137]](#footnote-137)

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:[[138]](#footnote-138)

***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.*

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan problemen in de situatie thuis waardoor de betrokkene onder ernstige psychische druk staat, zoals een ernstige ziekte of het overlijden van de partner of kinderen.

***b.*** *de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen.*

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de persoon die in verband met zijn geestelijke vermogens onbekwaam is om enige vorm van administratie te doen. Wel blijkt uit de Nota van Toelichting[[139]](#footnote-139) dat indien de betrokkene structureel niet in staat is de inlichtingenverplichting na te komen, een wettelijke vertegenwoordiger deze verplichting, namens de betrokkene, nakomt.

***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.*

Door alsnog op eigen initiatief de juiste informatie te leveren, vormt dit een grond voor verminderde verwijtbaarheid. Indien de juiste informatie alsnog wordt gegeven in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting dan levert dit evenwel geen omstandigheid op die leidt tot verminderde verwijtbaarheid.

***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.*

Dit zijn situaties waarin de uitvoeringsinstantie een incorrecte situatie laat voortduren, terwijl de uitvoeringsinstantie van het bestaan wist. Bijvoorbeeld de situatie dat er informatie aan een gemeente is verstrekt waaruit blijkt dat ten onrechte te veel aan bijstand is verstrekt terwijl de belanghebbende zelf geen informatie heeft verstrekt, maar de gemeente pas op een later moment maatregelen neemt om de uitkering te herzien. In deze situatie heeft betrokkene niet voldaan aan zijn informatieplicht maar heeft ook de gemeente mede door eigen toedoen het benadelingsbedrag laten oplopen. Ook kan sprake zijn van miscommunicatie tussen de belanghebbende en de klantmanager. Indien derhalve de uitvoeringsinstantie bekend was met een feit dat betrokkene had behoren te melden maar vervolgens hier geen actie op heeft ondernomen als gevolg waarvan het benadelingsbedrag is opgelopen, dan is het opgelopen benadelingsbedrag te wijten aan de uitvoeringsinstantie.[[140]](#footnote-140)

***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.*

Hiervan is spraken wanneer er zich omstandigheden voordoen die elk op zich geen verminderde verwijtbaarheid oplevert maar dat het totaal van deze omstandigheden in onderlinge samenhang bezien wel leidt tot verminderde verwijtbaarheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin ten aanzien van de betrokkenen sprake is van multi-problematiek.

### Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld in de jurisprudentie

Het bepalen van verminderde verwijtbaarheid gebeurt op grond wet- en regelgeving, maar ook de rechtspraak geeft kleur aan het begrip verminderde verwijtbaarheid. In deze paragraaf worden de conclusies van het jurisprudentieonderzoek naar de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid door de rechtspraak weergeven om zodoende in kaart te brengen wanneer een beroep op verminderde verwijtbaarheid (al dan niet) slaagt. Het is duidelijk geworden dat de CRvB kijkt naar alle feiten en omstandigheden, tezamen en in onderling verband, om vast te stellen of er sprake is van verminderende verwijtbaarheid. De volgende omstandigheden en feiten kunnen meespelen:

* De schending van de inlichtingenplicht heeft te maken met het bereiken van een bepaalde leeftijd (fatale datum).[[141]](#footnote-141)
* Het is betrokkene niet expliciet kenbaar gemaakt dat de gewijzigde omstandigheid gemeld had moeten worden.[[142]](#footnote-142)
* Het is te begrijpen dat het betrokkene onvoldoende duidelijk is dat de gewijzigde feiten en/of omstandigheden doorgegeven hadden moeten worden.[[143]](#footnote-143)
* Wanneer niet alleen betrokkene maar ook de gemeente kan worden verweten te hebben bijgedragen aan de ontstane situatie. Oftewel gedeelde verwijtbaarheid.[[144]](#footnote-144)
* Nalaten of achteroverleunen van de gemeente in het fraudeonderzoek.[[145]](#footnote-145)

### Verminderde verwijtbaarheid beoordeeld door de gemeente Haarlem

In de beleidsregels van de gemeente Haarlem wordt omtrent het begrip aangesloten bij artikel 2a BB Szw en worden de volgende omstandigheden toegevoegd:

**Gedeelde verwijtbaarheid**

Bij gedeelde verwijtbaarheid kunnen ook eventuele fouten in de uitvoering worden meegenomen. Bijvoorbeeld het laten voortduren van een incorrecte situatie terwijl de organisatie van het bestaan hiervan wist.[[146]](#footnote-146)

**Samenstel van omstandigheden**

Bij samenstel van omstandigheden gaat het om omstandigheden die elk op zich niet- maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel kunnen leiden tot het oordeel dat er sprake is van verminderede verwijtbaarheid.[[147]](#footnote-147)

In de volgende gevallen is er volgens de beleidsregels geen sprake van verminderde verwijtbaarheid:[[148]](#footnote-148)

1. *Belanghebbende begrijpt de inhoud van de correspondentie van het college niet, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Van belanghebbende mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan.*
2. *Belanghebbende is langere tijd niet in staat zijn belangen te behartigen. Van belanghebbende mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt. Laat hij dit na, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid*

##### Toetsing door de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem

In paragraaf 3.3. is weergegeven wanneer de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem overweegt om de bestuurlijke boete te matigen. In die paragraaf is geconcludeerd dat de handhavingsmedewerker de matiging niet zozeer toepast omdat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, Bij wijze van herhaling: “*Men heeft een er een titeltje gegeven. Blijkbaar is dat verminderde verwijtbaarheid dusdanig ingeburgerd dat het inherent is aan 25%, oké dat is dan maar zo. Dus dat betekent dat als ik ook op 25% uitkom met een andere reden, dan kom ik weliswaar tot hetzelfde percentage maar niet omdat die verminderd verwijtbaar is. Er zijn enkel argumenten om te verlagen.”.* Er wordt dan ook volstaan met de verwijzing naar paragraaf 3.3. voor wat betreft de afweging van de afdeling handhaving van de gemeente Haarlem.

##### Toetsing door de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem

De voorzitter/jurist van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem geeft in het interview aan dat er aan de hand van wat de bezwaarmaker aanvoert wordt bekeken of er sprake van verminderde verwijtbaarheid is. De belangrijkste omstandigheid voor de bezwaarschriftencommissie om te oordelen dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid is of de burger had kunnen weten dat die inlichtingen/omstandigheden doorgegeven moesten worden. Als dat onduidelijk is of de situatie is ingewikkeld dan kan er worden gesproken van verminderde verwijtbaarheid, dit blijkt uit het citaat:

“*Bijvoorbeeld dat bezwaarmaker aanvoert dat het zo ingewikkelde situatie was dat diegene het echt niet kon weten dat de inlichtingenplicht werd geschonden. Dan kunnen wij de boete matigen tot 25%”* en:

“*In veel van die zaken kan ik me er echt in vinden dat het zo ingewikkeld is voor de bijstandsgerechtigde. Dat iemand door alle papiermassa het niet meer kan overzien. 25% boete kan dan echt rechtvaardig zijn.* “ en:

“*Een van de belangrijkste punten is of de bezwaarmaker kon weten dat hij die inlichtingen moest verstrekken. Of is het erg onduidelijk dat die inlichtingen moesten worden verstrekt? “*

In deze vier paragrafen is de toetsing van de verschillende gradaties van mate van verwijtbaarheid uitgewerkt. In de volgende paragraaf worden de deelconclusies weergegeven.

## 4.5. Deelconclusie

In hoofdstuk 4 stond deelvraag 3: *‘hoe geeft de rechtspraak en de uitvoeringspraktijk invulling aan de toetsing van de mate van verwijtbaarheid?*’ centraal. Per gradatie van mate van verwijtbaarheid wordt in deze paragraaf een conclusie getrokken.

##### Opzet

Opzet wordt omschreven als: ‘*het willens en wetens handelen of nalaten, waardoor de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk wordt nagekomen’*. De uitvoeringspraktijk geeft aan dat het vanwege de extra bewijslast de gradatie opzet bijna nooit wordt verondersteld. In een uitzonderlijk geval kan vanwege een belastende verklaring opzet worden aangetoond. Die conclusie wordt eveneens in de wet- en regelgeving en de jurisprudentie vernomen. Het boetebesluit duidt het opzettelijk schenden van de inlichtingenplicht als het verzwijgen van informatie over inkomsten, leefsituatie en bezittingen of het aangeven en toegeven dat de inlichtingenplicht is geschonden waarbij de overtreder het oogmerk had om een hogere uitkering te ontvangen dan waar recht op is. Uit de uitspraken van de CRvB wordt dezelfde conclusie getrokken. Uit de jurisprudentie zijn de volgende omstandigheden geabstraheerd die meewegen kunnen worden bij het aantonen van opzet:

* De schending van de inlichtingenplicht heeft als doel om er financieel beter van te worden;
* De betrokkene is er bewust van dat hij de inlichtingenplicht schendt (bijvoorbeeld door een belastende verklaring door betrokkene);
* Het produceren van bewijsmateriaal om boeteoplegging te voorkomen
* Meerdere malen in een korte periode de inlichtingenplicht schenden
* Het bewust achterhouden van informatie over werkzaamheden
* De schending heeft te maken met criminele activiteiten

Het moet door de gemeente aangetoond worden dat betrokkene het doel had om de inlichtingenplicht te overtreden. Wanneer dat niet mogelijk is wordt in de bezwaar- of beroepsprocedure bepaald dat er sprake is van gewone verwijtbaarheid of grove schuld.

##### Grove schuld

Grove schuld wordt omschreven als: ‘*een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen’*.

Net als bij de gradatie opzet is het voor de uitvoeringspraktijk van de gemeente Haarlem in verband met de extra bewijslast bij bestuurlijke boetes erg lastig om aan te tonen dat er sprake is van grove schuld. Ook hier kan het in een enkel geval worden aangetoond als er een belastende verklaring is. In het boetebesluit worden ‘samenloop van omstandigheden’ en herhaling van een gedraging die schending van de inlichtingenplicht oplevert als omstandigheden genoemd voor de beoordeling van de gradatie grove schuld. In de definitie die de CRvB aan grove schuld heeft gegeven zit het al verwerkt: grove schuld grenst aan opzet. In het onderscheid tussen de twee gradaties zit een fijne lijn. Uit de geanalyseerde uitspraken is in paragraaf 4.2. geabstraheerd dat de volgende feiten en omstandigheden van belang kunnen zijn voor het vaststellen van de gradatie grove schuld:

* De omvang en duur van (verzwegen) activiteiten/inlichtingen;
* Het gedrag van betrokkene;
* Het handelen van de gemeente.

Voor de invulling van die feiten en omstandigheden door de CRvB wordt verwezen naar paragraaf 4.2. Wanneer het niet aangetoond kan worden dat er sprake is van grove schuld dan wordt in de bezwaar- of beroepsprocedure bepaald dat er sprake is van gewone verwijtbaarheid.

##### Gewone verwijtbaarheid

Omdat het uitgangspunt van boeteoplegging 50% van het benadelingsbedrag bedraagt is in de wet niet omschreven wanneer er sprake is van gewone verwijtbaarheid. Vanwege kosten en bewijslast wordt door de uitvoeringspraktijk van de gemeente Haarlem vrijwel geen hogere boete opgelegd dan de maximale boete van 50% van het benadelingsbedrag. Als niet aangetoond kan worden dat de feiten en omstandigheden zich niet in doorslaggevende mate onderscheiden van gewone verwijtbaarheid houden de gradaties opzet en grove schuld geen stand in beroepsprocedure en wellicht in de bezwaarprocedure. In dat geval wordt er uitgegaan van gewone verwijtbaarheid.

Uit de analyse kan worden geoordeeld dat voor normale verwijtbaarheid het niet noodzakelijk is dat de betrokkene zich er daadwerkelijk van bewust is dat hij een fout begaat. Het is voldoende om aan te tonen dat de belanghebbende zich op basis van feiten en omstandigheden bewust had moeten zijn van die fout. Een (kennelijke) vergissing valt daar ook onder.

##### Verminderde verwijtbaarheid

De bewijslast om aan te tonen dat de schending niet of verminderd verwijtbaar is, ligt bij betrokkene. Toont betrokkene dit niet aan, dan wordt normale gemiddelde verwijtbaarheid aangenomen. Als sprake is van verminderde verwijtbaarheid, dan wordt de boete lager vastgesteld.

Er wordt gekeken naar alle feiten en omstandigheden, tezamen en in onderling verband, om vast te stellen of er sprake is van verminderende verwijtbaarheid. Daarbij kunnen volgens de wet- en regelgeving, de jurisprudentie en de interviews met de uitvoeringspraktijk de volgende feiten en omstandigheden meespelen:

* Ernstige psychische druk en/of geestelijke toestand van betrokkene;
* Op eigen initiatief de juiste informatie te leveren;
* Samenloop/samenstel van omstandigheden;
* Gedeelde verwijtbaarheid;
* De schending van de inlichtingenplicht heeft te maken met het bereiken van een bepaalde leeftijd (fatale datum);
* Het is te begrijpen dat het betrokkene onvoldoende duidelijk is dat de gewijzigde feiten en/of omstandigheden doorgegeven hadden moeten worden;
* Nalaten of achteroverleunen van de gemeente in het fraudeonderzoek.
* Kon betrokkene redelijkerwijs weten dat hij in overtreding was? Is hij goed voorgelicht?

Met de conclusies van de gradaties van mate van verwijtbaarheid worden handvatten gegeven om te kunnen beoordelen wanneer er sprake is van een bepaalde gradatie mate van verwijtbaarheid. De casuïstische beoordeling is geprobeerd te abstraheren naar algemeenheden. Omdat ieder geval apart bekeken moet worden kunnen ook omstandigheden die niet zijn genoemd in dit hoofdstuk van invloed zijn op de mate van verwijtbaarheid. De rechtspraak geeft per uitspraak meer kleur mee aan de invulling van de begrippen. De uitvoeringspraktijk heeft het onderscheid losgelaten en legt in 95% van de gevallen de bestuurlijke boete ter hoogte van het uitgangspunt, maximale boete 50% van het benadelingsbedrag, op.

# Hoofdstuk 5 - Conclusie

In de vorige hoofdstukken zijn die deelvragen beantwoord die ondersteunend zijn geweest voor het beantwoorden van de hoofdvraag. In dit hoofdstuk wordt er een antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek:

*‘Welke mogelijke gronden kunnen de sociaal raadslieden, als belangenbehartigers van de cliënt, in de bezwaarprocedure aanvoeren tegen het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van de schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet om tot een lagere boete te komen?’*

In de Participatiewet houdt de inlichtingenplicht in dat de belanghebbende op verzoek dan wel onverwijld uit eigen beweging aan de gemeente mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. De feiten en omstandigheden waarover inlichtingen moeten worden verstrekt zijn inkomen, bezittingen en de leefsituatie. Bij schending van deze verplichting legt het college een bestuurlijke boete op.

Het boeterecht in de Participatiewet vraagt volgens de CRvB om een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete moet het college de boete afstemmen op de ernst van de overtreding, de omstandigheden van de persoon en de mate van verwijtbaarheid. Er is in dit onderzoek ingezoomd op omstandigheden van de persoon (de draagkracht, dringende redenen en matiging van de boete) en de mate van verwijtbaarheid.

### Omstandigheden van de persoon

**Draagkracht**

In paragraaf 3.1. is beschreven dat de bestuurlijke boete moet worden afgestemd met de draagkracht van betrokkene. In tabel 5 is weergegeven wat de maximale hoogte van de bestuurlijke boete bedraagt op basis van de afstemming naar draagkracht. De gemeente Haarlem heeft aangegeven dat deze afstemming volledig in lijn van de uitspraak van de CRvB gebeurt. Sterker nog, er is ten gunste afgeweken van de betrokkene. Derhalve is de afstemming met de draagkracht geen bezwaargrond.

**Dringende redenen**

Het afzien van oplegging van een bestuurlijke boete vanwege dringende redenen is een hardheidsclausule. Derhalve altijd een mogelijkheid die gebruikt kan worden om de bestuurlijke boete te matigen en in dit geval zelfs te laten vervallen. Het is duidelijk geworden dat dringende redenen zien op de onaanvaardbaarheid van de consequenties van het besluit. Dringende redenen zijn gelegen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van de boete voor de betrokkene. Het moet dan gaan om gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin persoonlijke omstandigheden een rol spelen zodat het noodzakelijk is dat er geen boete wordt opgelegd.

### Mate van verwijtbaarheid

Het uitgangspunt van de hoogte van boete is 50% van het benadelingsbedrag bij gewone verwijtbaarheid. Het is aan het college om een hogere boete te onderbouwen en opzet en grove schuld te bewijzen. In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat het bewijzen van opzet of grove schuld vanwege de extra bewijslast bij bestuurlijke boete erg lastig is zonder een belastende verklaring van betrokkene. De uitvoeringspraktijk begint er vrijwel niet aan om te stellen dat er sprake is van opzet of grove schuld. Als dat wel het geval is moet dat voldoende gemotiveerd zijn met bewijs. Het is dan ook een goede bezwaargrond om aan te voeren dat onvoldoende is aangetoond en/of gemotiveerd dat er sprake is van opzet of grove schuld.

Daarentegen moet de belanghebbende informatie aandragen voor een eventueel lagere boete in verband met verminderde verwijtbaarheid. Hier zit een behoorlijke mogelijkheid voor de bezwaargrond tot het matigen van de bestuurlijke boete, want bij verminderde verwijtbaarheid kan de bestuurlijke boete worden vastgesteld op maximaal 25% van het benadelingsbedrag.

Er moet worden gekeken naar alle feiten en omstandigheden, tezamen en in onderling verband, om vast te stellen of er sprake is van verminderende verwijtbaarheid. Daarbij kunnen volgens de wet- en regelgeving, de jurisprudentie en de interviews met de uitvoeringspraktijk de volgende feiten en omstandigheden meespelen:

* Ernstige psychische druk en/of geestelijke toestand van betrokkene;
* Op eigen initiatief de juiste informatie te leveren;
* Samenloop/samenstel van omstandigheden;
* Gedeelde verwijtbaarheid;
* De schending van de inlichtingenplicht heeft te maken met het bereiken van een bepaalde leeftijd (fatale datum);
* Het is te begrijpen dat het betrokkene onvoldoende duidelijk is dat de gewijzigde feiten en/of omstandigheden doorgegeven hadden moeten worden;
* Nalaten of achteroverleunen van de gemeente in het fraudeonderzoek;
* Kon betrokkene redelijkerwijs weten dat hij in overtreding was? Is hij goed voorgelicht?

Daarnaast is in paragraaf 3.3. besproken dat de handhavingsmedewerker van de gemeente Haarlem de boete matigt, maar dat niet per definitie doet vanwege verminderde verwijtbaarheid van betrokkene. Er wordt gekeken naar de individuele (bijzondere) omstandigheden en dat kan een aanleiding zijn om de boete te matigen. Dat kunnen ook situaties zijn die los staan van het begrip ‘verminderde verwijtbaarheid’, bijvoorbeeld:

* Het bedrag van de terugvordering (dus niet de boete) in één keer voldoen;
* Als de casemanager argumenten voor verlaging aandraagt;
* Er is een goede reden waarom informatie niet of niet op tijd is verstrekt;
* Vanwege de financiële situatie;
* De schending van de inlichtingplicht is van een periode 1 à 2 jaar geleden.

### Tot slot

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de centrale vraag. De bezwaargronden die in de bezwaarprocedure tot matiging van de bestuurlijke boete kunnen leiden zijn:

1. Er is sprake van dringende redenen of bijzondere omstandigheden;
2. Stellen dat door de gemeente onvoldoende is aangetoond dat er sprake is van opzet of grove schuld;
3. Er zijn omstandigheden die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

Met het onderzoek is voor de sociaal raadslieden van <NAAM OPDRACHTGEVER> Haarlem inzicht gegeven in de oplegging van de bestuurlijke boete zodat ze cliënten voldoende kunnen informeren, adviseren en ondersteunen in de bezwaarprocedure tegen de bestuurlijke boete opgelegd vanwege schending van de inlichtingenplicht.

# Hoofdstuk 6 - Literatuur- en bronnenlijst

**Publicaties Staatsblad**

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2012, nr. 484

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2012, nr. 498

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, nr. 318

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, nr. 342

**Parlementaire stukken**

Kamerbrief Asscher, L. (2014, 16 december). *Kamerbrief Fraudewet, onderzoek Nationale Ombudsman en aanbieding rapport Inspectie SZW 'De Boete belicht'*.

Kamerstukken II 2011/12, 33161, 3

Kamerstukken II 2012/13, 33207,3

Kamerstukken II 2013/14, 33 801,3

Kamerstukken II 2014/15, 17050,488

Kamerstukken II 2015/16 34396, 3

Kamerstukken II 2015/16, 34396, 4

Kamerstukken II 2011/12 33207, 3

L.F. Asscher, *Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep*, 13 september 2016.

**Tijdschriften**

Bruggeman, C.W.C.A. & Rooij, H.F. van. (2017) ‘*Bestuurlijke boete bijstand’*, Rechtspraak Sociale Verzekeringen 2015/179 afl. 3 (35-55).

Bruggeman, C.W.C.A. & Rooij, H.F. van. (2015) ‘*Streng doch rechtvaardig of overdaad schaadt? Enkele beschouwingen over boetes in bijstandsland*’, De Gemeentestem 2015/96.

Fluit, P.S. (2015) ‘*De ‘Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’ gewogen en te streng bevonden*’, Tijdschrift Recht en Arbeid 2015/14.

Nummerdor-Buijs, H. & Wit, J.C. de. (2016) ‘*De (on)verenigbaarheid van het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Participatiewet en de bestuurlijke boete’*, De Gemeentestem 2016/123.

Nummerdor-Buijs, H. & Wit, J.C. de. (2016) ‘*De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep bezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger’*, De Gemeentestem 2016/101.

Waasdorp, J.R.K.A.M. (2015) ‘*Toepassing door de rechtbanken van het genuanceerde boeteregime in bijstandszaken*’, Tijdschrift Recht en Arbeid, TRA 2015/101.

**Rapporten**

Arts, T. (mei 2016) ‘*De sociale boete op zijn retour? De wijzigingen in het boeteregime van de bijstand’.*

Brummelkamp, G. & Kerckhaert, A. & Engelen, M. (juni 2010) ‘*Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*’.

Emmerik, M.L. van. & Saris, C.M. (2014) ‘*Evenredige bestuurlijke boetes’.*

Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2014) `*De Boete belicht’*, 14/05.

Inspectie SZW, (oktober 2014) *‘Sanctieoplegging door Gemeenten, UWV en SVB na Invoering van de Fraudewet Nota van bevindingen’.*

Nationale ombudsman, (2014) `*Geen fraudeur, toch boete’*.

Raad van State, (oktober 2015) ‘*Advies W12.15.0202/III’.*

Ramadhin, A.N. *(*juni 2016*)* ‘*De bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude’.*

RCF, & Stimulansz, (2015) ‘*Handvatten wijzigingen Fraudewet en boetebesluit’.*

Stimulansz en VNG KCHN, (maart 2016) ‘*Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, (december 2016) ‘*Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’*.

**Wet- en regelgeving**

Algemene Wet Bestuursrecht

Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015

Boetebesluit socialezekerheidswetten

Participatiewet

Verzamelwet SZW

Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Wetboek van Strafrecht

**Literatuur**

Vonk, G.J. (2016) `*Socialezekerheidsrecht*’, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Waard,d B.W.N. de. (2010) ‘*De matigende rechter, evenredigheid en bestuurlijke boeten’*, Den Haag,   
Boom Juridische Uitgevers.

**Jurisprudentie**

Centrale Raad van Beroep, 29 januari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC6353

Centrale Raad van Beroep, 29 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1610

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

Rechtbank Rotterdam, 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10361

Rechtbank Rotterdam, 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10345

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

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

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

Centrale Raad van Beroep, 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2394

Centrale Raad van Beroep, 17 november 2015, ECLI:NL:CRvB:2015:4067

Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:8](https://www.navigator.nl/document/id02a460adb67e4156a38e61501e58366a?anchor=id-7e9add90-60a8-4b84-a18c-541346d5f35f) m. nt. C.W.C.A. Bruggeman

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](https://www.navigator.nl/document/id3d26f82ee61941e2b3af934cf84384be?anchor=id-561af980-6f50-4daf-a59e-10fd46807fe4) m. nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman

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

Centrale Raad van Beroep, 12 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:127

Centrale Raad van Beroep, 24 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2017:292

Centrale Raad van Beroep, 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1052

Centrale Raad van Beroep, 22 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1062

Centrale Raad van Beroep, 20 april 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:1429](https://www.navigator.nl/document/id5850cc34363e4eaca024b7e9fcbfca34?anchor=id-ec256ee6-85e7-4c4e-b970-ecf069197393)

Centrale Raad van Beroep, 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1844

Centrale Raad van Beroep, 26 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1539

Centrale Raad van Beroep, 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024

Centrale Raad van Beroep, 2 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3013

Centrale Raad van Beroep, 9 augustus 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:3020](https://www.navigator.nl/document/id65c1280f2eed4a88b121c58d658584fd?anchor=id-1c1b1475-ff4b-40f5-af31-d1021ad9c093)

Centrale Raad van Beroep, 13 september 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:3395](https://www.navigator.nl/document/id0f6289637da244379072e118e9b8a343?anchor=id-2a0d96eb-d807-45bf-9c3e-002ea093700b)

Centrale Raad van Beroep, 4 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3708

Centrale Raad van Beroep, 8 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4290 m. nt. J.C. de Wit

Centrale Raad van Beroep, 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4743

Centrale Raad van Beroep, 17 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:182

Centrale Raad van Beroep, 24 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:490

Centrale Raad van Beroep, 7 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:916

Centrale Raad van Beroep, 29 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1377

1. *Stb.* 2012, nr. 498. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken II,* 2012/13, 33207,3, p.1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2011/12,33207,3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nationale Ombudsman. (2014). Geen fraudeur, toch boete. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken II 2014/15, 17050,488. [↑](#footnote-ref-5)
6. Inspectie SZW (2014). *De Boete belicht.* [↑](#footnote-ref-6)
7. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. [↑](#footnote-ref-7)
8. RCF, & Stimulansz. (2015). Handvatten wijzigingen Fraudewet en boetebesluit: Overgangsjaar 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. Asscher, L. (2014, 16 december). Kamerbrief Fraudewet, onderzoek Nationale Ombudsman en aanbieding rapport Inspectie SZW 'De Boete belicht' [Kamerbrief]. [↑](#footnote-ref-9)
10. CRvB, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879 en CRvB, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12. [↑](#footnote-ref-10)
11. Stb.2016, nr. 318. [↑](#footnote-ref-11)
12. Stb.2016, nr. 342. [↑](#footnote-ref-12)
13. Stb.2016, nr. 342. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 17 lid 1 Participatiewet. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 18a lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 17, eerste lid Pw en artikel 30c, tweede en derde lid Wet suwi. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 18 lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-17)
18. Tweede Kamer 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 5. [↑](#footnote-ref-18)
19. Art. 18a lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-19)
20. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikel 18a lid 7 onderdeel b Pw. [↑](#footnote-ref-21)
22. Er is slechts één handhavingsmedewerker die gaat over het opleggen van bestuurlijke boetes. Zie bijlage 3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 15 Pw. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 7 en 8 Pw. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Kamerstuk II,* 2011/12, 33161, 3, p.12. [↑](#footnote-ref-25)
26. Prof. G.J. Vonk, `Socialezekerheidsrecht’, Den Haag, SDU Uitgevers, 2016. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Kamerstuk II*, 2013/14, 33 161, 3, p 1. [↑](#footnote-ref-27)
28. Art. 11 Pw. [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 19 Pw. [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 35 Pw. [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 11 lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-31)
32. Art. 11 lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-32)
33. Art 15 lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-33)
34. Art 19 lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-34)
35. Art 13 Pw. [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 13 lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-36)
37. Art. 43 jo. Art 44 Pw. [↑](#footnote-ref-37)
38. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 801,3, p.1. [↑](#footnote-ref-38)
39. Art. 9, art. 10 en art. 10a Pw. [↑](#footnote-ref-39)
40. Art. 17 lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-40)
41. CRvB, 4 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3708. [↑](#footnote-ref-41)
42. CRvB, 29 januari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC6353. [↑](#footnote-ref-42)
43. Art. 18 lid 2 Pw. [↑](#footnote-ref-43)
44. Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 23, p. 11. [↑](#footnote-ref-44)
45. Art. 4:2 lid 2 Awb. [↑](#footnote-ref-45)
46. Art. 17 lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-46)
47. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ‘Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’, december 2016/9. [↑](#footnote-ref-47)
48. Tweede Kamer 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 5. [↑](#footnote-ref-48)
49. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ‘Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’, december 2016/9. [↑](#footnote-ref-49)
50. Art. 227a Sr. [↑](#footnote-ref-50)
51. Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid. [↑](#footnote-ref-51)
52. CRvB, 7 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:916. [↑](#footnote-ref-52)
53. CRvB, 2 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3013. [↑](#footnote-ref-53)
54. CRvB, 12 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:127. [↑](#footnote-ref-54)
55. CRvB, 26 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1539. [↑](#footnote-ref-55)
56. CRvB, 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1052. [↑](#footnote-ref-56)
57. CRvB, 29 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1610. [↑](#footnote-ref-57)
58. CRvB, 24 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:490. [↑](#footnote-ref-58)
59. CRvB, 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4743. [↑](#footnote-ref-59)
60. CRvB, 17 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:182. [↑](#footnote-ref-60)
61. Art. 18a lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-61)
62. Art. 18a lid 4 Pw. [↑](#footnote-ref-62)
63. Artikel 5:40 Awb. [↑](#footnote-ref-63)
64. Art. 5:52 Awb jo 1:3 lid 2 Awb. [↑](#footnote-ref-64)
65. Art. 18a lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-65)
66. Art. 5:41 Awb. [↑](#footnote-ref-66)
67. Art. 5:46 lid 3 Awb. [↑](#footnote-ref-67)
68. Artikel 18a lid 7 Pw. [↑](#footnote-ref-68)
69. Art. 7:1 lid 1 jo. Art. 8:1 jo. Art. 1:5 Awb. [↑](#footnote-ref-69)
70. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. [↑](#footnote-ref-70)
71. CRvB, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801. [↑](#footnote-ref-71)
72. Kamerstukken II 2015/16, 34396, 3, p1. [↑](#footnote-ref-72)
73. Nationale Ombudsman. (2014). Geen fraudeur, toch boete. [↑](#footnote-ref-73)
74. Nederlands Juristenblad 2016/1691. (2016, 20 september). Stb. 2016, 318 Aanpassing bestuurlijke boete SZW-wetgeving. [↑](#footnote-ref-74)
75. Art. 18a lid 1 Pw. [↑](#footnote-ref-75)
76. Centrale Raad van Beroep 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 [↑](#footnote-ref-76)
77. art. 227a en 227b Sr. [↑](#footnote-ref-77)
78. art. 447c en 447d Sr. [↑](#footnote-ref-78)
79. Centrale Raad van Beroep 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879. [↑](#footnote-ref-79)
80. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, ‘Bestuurlijke boete bijstand.’, Rechtspraak Sociale Verzekeringen 2015/179 afl. 3 (35-55) 2017. [↑](#footnote-ref-80)
81. Art. 2 lid 1 Boetebesluit (oud). [↑](#footnote-ref-81)
82. Art. 2 BB Szw. [↑](#footnote-ref-82)
83. Art. 2 lid 1 BB Szw. [↑](#footnote-ref-83)
84. Art. 2aa Boetebesluit socialezekerheidswetten. [↑](#footnote-ref-84)
85. Stb.2016, nr. 342 p. 9. [↑](#footnote-ref-85)
86. Art. 2 lid 11 BB Szw [↑](#footnote-ref-86)
87. Met nulfraude wordt bedoeld dat er geen benadelingsbedrag is. [↑](#footnote-ref-87)
88. Art. 5:46 lid 2 Awb. [↑](#footnote-ref-88)
89. Art. 5:46 lid 2 Awb. [↑](#footnote-ref-89)
90. Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8 t/m 13. [↑](#footnote-ref-90)
91. art. 475c e.v. Rv. [↑](#footnote-ref-91)
92. De Sociaal Raadslieden van <NAAM OPDRACHTGEVER> Haarlem hebben zeer regelmatig te maken met de beslagvrije voet. Een uiteenzetting van de berekening van de beslagvrije voet laat ik dan ook achterwege. [↑](#footnote-ref-92)
93. Art. 21 sub b Pw. [↑](#footnote-ref-93)
94. Art. 21 sub a Pw. [↑](#footnote-ref-94)
95. Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:11. [↑](#footnote-ref-95)
96. L.F. Asscher, Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, 13 september 2016. [↑](#footnote-ref-96)
97. Art. 2 lid 8 Boetebesluit SZW. [↑](#footnote-ref-97)
98. Nota van Toelichting, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, nr. 342. [↑](#footnote-ref-98)
99. Art. 5:46 lid 3 Awb. [↑](#footnote-ref-99)
100. Art. 18a lid 7 Pw. [↑](#footnote-ref-100)
101. Centrale Raad van Beroep, 29 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1377 [↑](#footnote-ref-101)
102. Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, `De Boete belicht’, 14/05 [↑](#footnote-ref-102)
103. Centrale Raad van Beroep, 29 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1377 [↑](#footnote-ref-103)
104. Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:13. [↑](#footnote-ref-104)
105. Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015 [↑](#footnote-ref-105)
106. Art. 5:46 lid 3 Awb. [↑](#footnote-ref-106)
107. Art. 2 lid 10 BB Szw. [↑](#footnote-ref-107)
108. Art. 5:50 en 5:53 lid 3 Awb. [↑](#footnote-ref-108)
109. Artikel 5:5 en 5:41 Awb. [↑](#footnote-ref-109)
110. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841,34. [↑](#footnote-ref-110)
111. Art. 2a lid 4 BB Szw. [↑](#footnote-ref-111)
112. Centrale Raad van Beroep 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9 [↑](#footnote-ref-112)
113. Rechtbank Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10345 [↑](#footnote-ref-113)
114. Rechtbank Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10345, Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9, Centrale Raad van Beroep 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 [↑](#footnote-ref-114)
115. Rechtbank Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10345 [↑](#footnote-ref-115)
116. Rechtbank Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10361 [↑](#footnote-ref-116)
117. Rechtbank Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10361, Centrale Raad van Beroep 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 [↑](#footnote-ref-117)
118. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9 [↑](#footnote-ref-118)
119. Art. 4 lid 1 Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015. [↑](#footnote-ref-119)
120. Centrale Raad van Beroep, 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024 [↑](#footnote-ref-120)
121. Art. 2a lid 3 BB Szw. [↑](#footnote-ref-121)
122. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8 en Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 [↑](#footnote-ref-122)
123. Centrale Raad van Beroep 9 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3020 [↑](#footnote-ref-123)
124. Centrale Raad van Beroep 8 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4290 [↑](#footnote-ref-124)
125. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8 [↑](#footnote-ref-125)
126. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 [↑](#footnote-ref-126)
127. Centrale Raad van Beroep 13 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3395 [↑](#footnote-ref-127)
128. Centrale Raad van Beroep 8 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4290 [↑](#footnote-ref-128)
129. Art. 4 lid 2 Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015 [↑](#footnote-ref-129)
130. Stb.2016, nr. 342. P16 [↑](#footnote-ref-130)
131. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10 [↑](#footnote-ref-131)
132. Centrale Raad van Beroep 24 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2017:292 [↑](#footnote-ref-132)
133. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:11  [↑](#footnote-ref-133)
134. Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:13 [↑](#footnote-ref-134)
135. Stimulansz en VNG KCHN, ‘*Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’*, maart 2016 – versie 8 Handreiking. [↑](#footnote-ref-135)
136. Inspectie SZW, *‘Sanctieoplegging door Gemeenten, UWV en SVB na Invoering van de Fraudewet Nota van bevindingen’, oktober 2014.* [↑](#footnote-ref-136)
137. Stb. 2012, 484 *‘Nota van toelichting Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’.* [↑](#footnote-ref-137)
138. Art. 2a lid 2 BB Szw. [↑](#footnote-ref-138)
139. Stb. 2012, 484 *‘Nota van toelichting Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’.* [↑](#footnote-ref-139)
140. Stb. 2016, 342. [↑](#footnote-ref-140)
141. Centrale Raad van Beroep 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1844. [↑](#footnote-ref-141)
142. Centrale Raad van Beroep 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1844. [↑](#footnote-ref-142)
143. Centrale Raad van Beroep 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1844, Centrale Raad van Beroep 22 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1062. [↑](#footnote-ref-143)
144. Centrale Raad van Beroep 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2394. [↑](#footnote-ref-144)
145. Centrale Raad van Beroep 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2394. [↑](#footnote-ref-145)
146. Art. 4 lid 3 Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015. [↑](#footnote-ref-146)
147. Art. 4 lid 4 Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015. [↑](#footnote-ref-147)
148. Art. 4 lid 6 Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015. [↑](#footnote-ref-148)