

***Rapport***

***De bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude***

**Toetsing van:**

**Afstudeeronderzoek**

**RE441C**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO-Rechten**

Anjali N. Ramadhin s1049983 Meneer Mr. T. Akkerman

Mevrouw drs. M. Rietmeijer

Advocatenkantoor Hoefkade 21 juni 2016

mr. M. Spek Reguliere kans

Klas LAW 4V 2015/2016, blok 15/16

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘’ De bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude’’: een onderzoek naar de toetsing van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude in de Participatiewet, Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, het Haags boetebeleid 2016 en verordeningen van de gemeente Den Haag en de richtinggevende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen van de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden.

Het schrijven van deze scriptie was een omvangrijke, maar zeer leerzame opgave. Ik ben dan ook ontzettend blij met het resultaat en wil graag mevrouw M. Spek bedanken die mij heeft ondersteund bij het schrijven van deze scriptie.

Met deze scriptie is mijn studententijd tot een einde gekomen en kijk ik terug op een ontzettend leuke periode.

Ik wens u veel leesplezier.

Den Haag, 21 juni 2016

Samenvatting

Deze scriptie heeft als onderwerp de bestuurlijke boete in het sociaal zekerheidsrecht in het bijzonder de Participatiewet. Aanleiding van het onderzoek was de uitspraak die de Centrale Raad van Beroep in een zaak van opdrachtgever deed op 11 januari 2016, die deel uitmaakte van een serie richtinggevende uitspraken. De opdrachtgever vroeg zich af “hoe nu verder?”. Het ging in deze zaken over het schenden van de inlichtingenplicht, waaronder: het niet tijdig doorgeven van een bankrekening aan de gemeente Den Haag. Als gevolg van de uitspraken die de Centrale Raad van Beroep sinds het invoeren van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet) worden thans bestuurlijke boeten opgelegd die veel lager zijn dan de wetgever beoogde maar die nog steeds als hoog worden ervaren door belanghebbenden en juristen. De toets aan de draagkracht zoals de CRvB heeft ingevoerd, heeft dit niet veranderd.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: Wat is de beste wijze voor Advocatenkantoor Hoefkade om cliënten te adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude, rekening houdende met de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, uitspraken van de CRvB en het Haags boetebeleid 2016. De vraag zal worden beantwoord aan de hand van bestudering van de in de vorige zin genoemde wettelijke regelingen en de toelichtingen daarop, jurisprudentieonderzoek en interviews. Ik heb naast de opdrachtgever drie medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente Den Haag geïnterviewd en een medewerker van de Centrale Raad van Beroep. In de jurisprudentie heb ik met name geanalyseerd om hoe de rechter de mate van verwijtbaarheid toetst.

Door middel van de bovenstaande onderzoeksmethoden ben ik tot conclusie gekomen dat sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet, de Centrale Raad van Beroep elk jaar steeds meer aanwijzingen heeft gegeven over de invulling van de Fraudewet. Bij elk uitspraak komt de Centrale Raad van Beroep de uitkeringsontvanger steeds meer tegemoet. Van een bestuurlijke boete van 100% van het benadelingsbedrag in 2013 naar bestuurlijke boete op basis van draagkracht in 2016.

Bij de oplegging van de bestuurlijke boete wordt er geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen en de gemeente Den Haag maakt geen gebruik van de mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, zoals is opgenomen in art. 18 a lid 7 van de Participatiewet.

Alhoewel art. 4:84 van de Awb de mogelijkheid biedt om af te wijken van het beleid, wegens zwaarwichtige en onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger.

Inhoud

[Samenvatting 3](#_Toc454248465)

[Begrippenlijst 8](#_Toc454248466)

[Hoofdstuk 1 Inleiding 9](#_Toc454248467)

[1.1 Introductie opdrachtgever 9](#_Toc454248468)

[1.2 Aanleiding en probleemanalyse 10](#_Toc454248469)

[1.3 Doelstelling 11](#_Toc454248470)

[1.4 Centrale vraag 11](#_Toc454248471)

[1.5 Deelvragen 11](#_Toc454248472)

[1.6 Operationaliseren van begrippen 12](#_Toc454248473)

[1.7 Onderzoeksmethoden 12](#_Toc454248474)

[Hoofdstuk 2 De voorwaarden van bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude 16](#_Toc454248475)

[2.1 Participatiewet 16](#_Toc454248476)

[2.1.1 Bijstandsuitkering 17](#_Toc454248477)

[2.1.2 Recht op bijstandsuitkering 17](#_Toc454248478)

[2.1.3 Verplichtingen van de uitkeringsontvanger 17](#_Toc454248479)

[2.1.3.1 Identificatieplicht 18](#_Toc454248480)

[2.1.3.2 De medewerkingsplicht 18](#_Toc454248481)

[2.1.3.3 Inlichtingenplicht 19](#_Toc454248482)

[2.2 Bijstandsuitkeringsfraude 20](#_Toc454248483)

[2.2.1 Verschillende soorten bijstandsuitkeringsfraude 20](#_Toc454248484)

[2.3 Algemene wet bestuursrecht 21](#_Toc454248485)

[2.3.1 Bestuurlijke boete 22](#_Toc454248486)

[2.3.2 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving 23](#_Toc454248487)

[2.3.3 Boetebesluit socialezekerheidswetten 23](#_Toc454248488)

[Deelconclusie 24](#_Toc454248489)

[Hoofdstuk 3 De hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de richtinggevende uitspraken 25](#_Toc454248490)

[3.1 Hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de Participatiewet 25](#_Toc454248491)

[3.2 Indringendheid van de toetsing aan de evenredigheid 26](#_Toc454248492)

[3.3 Afronding en nadere aanvulling voor de algemene toetsing van de bestuurlijke boete 30](#_Toc454248493)

[3.4 Draagkracht 33](#_Toc454248494)

[3.5 Aflossingstermijn van de bestuurlijke boete 34](#_Toc454248495)

[Deelconclusie 34](#_Toc454248496)

[Hoofdstuk 4 De hoogte van de bestuurlijke boete in de praktijk 36](#_Toc454248497)

[4.1 Dringende reden 36](#_Toc454248498)

[4.2 Verminderde verwijtbaarheid 37](#_Toc454248499)

[4.3 Normale gemiddelde verwijtbaarheid 37](#_Toc454248500)

[4.4 Grove schuld 38](#_Toc454248501)

[4.5 Opzet 39](#_Toc454248502)

[Deelconclusie 39](#_Toc454248503)

[Hoofdstuk 5 De handelswijze van de gemeente Den Haag bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude 40](#_Toc454248504)

[5.1 Onderzoeken 41](#_Toc454248505)

[5.1.1 Preventieonderzoek 41](#_Toc454248506)

[5.1.2 Onderzoek naar algemene uitkeringsfraudesignalen 42](#_Toc454248507)

[5.1.3 Onderzoek naar specifieke uitkeringsfraudesignalen 43](#_Toc454248508)

[5.2 Boeteprocedure 43](#_Toc454248509)

[5.2.1 Voornemen tot het opleggen van een boete 44](#_Toc454248510)

[5.3 Het Haags Boetebeleid 2016 na de uitspraak van 11 januari 2016 van de CRvB 44](#_Toc454248511)

[5.3.1. De vaststelling van de bestuurlijke boete door de gemeente Den Haag in twee stappen 45](#_Toc454248512)

[5.3.2 Vaststelling van de bestuurlijke boete bij lagere bijstand 46](#_Toc454248513)

[5.3.4 Vaststelling van de bestuurlijke boete als inkomsten onbekend zijn 46](#_Toc454248514)

[5.3.5 Het vermogen van de belanghebbende geen onderdeel van de boete 47](#_Toc454248515)

[5.3.6 Ingangsdatum Haags boetebeleid 2016 47](#_Toc454248516)

[5.4 (Zeer) dringende reden in de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015 48](#_Toc454248517)

[Deelconclusie 48](#_Toc454248518)

[Hoofdstuk 6 Juridische knelpunten bij de opdrachtgever met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, opgelegd door de gemeente Den Haag 50](#_Toc454248519)

[6.1 matiging van de bestuurlijke boete nog steeds matig 50](#_Toc454248520)

[6.2 Er wordt een onevenredig hoge boete opgelegd, naast het feit dat het benadelingsbedrag ook teruggevorderd wordt. 51](#_Toc454248521)

[6.3 In praktijk is de draagkracht lager is dan is vastgesteld door de CRvB. 51](#_Toc454248522)

[6.4 Geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen 52](#_Toc454248523)

[6.5 Geen mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete 52](#_Toc454248524)

[Deelconclusie 53](#_Toc454248525)

[Conclusie 54](#_Toc454248526)

[Aanbevelingen 57](#_Toc454248527)

[Literatuurlijst 60](#_Toc454248528)

[Bijlagen 62](#_Toc454248529)

Afkortingen

Awb Algemene wet bestuursrecht

Boetebesluit Boetebesluit socialezekerheidswetten

B en W Burgermeester en Wethouders

CRvB Centrale Raad van Beroep

Fraudewet Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW- wetgeving

MvT Memorie van Toelichting

PW Participatiewet

Rb. Rechtbank

SZW Sociale Zaken en Werkgelegenheid

WW Werkloosheidswet

WWB Wet Werk en Bijstand

Begrippenlijst

4.1. Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een opgelegde bestraffende sanctie 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.

4.2 Fraudewet

Met Fraudewet wordt bedoeld de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, zoals die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

4.3 Informatieplicht

De verplichting van iedere uitkeringsontvanger om de gemeente spontaan en op verzoek volledig en juist te informeren over alle zaken die van belang zijn voor het recht op en de hoogte van zijn bijstandsuitkering.

4.4 Maatregel

Besluit van de gemeente om een bijstandsuitkering geheel of gedeeltelijk, blijvend of tijdelijk in te trekken, omdat een verzekerde zich niet aan de voorschriften heeft gehouden.

4.5 Richtinggevende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep

Hiermee wordt er in dit onderzoek de volgende drie richtinggevende uitspraken mee bedoeld:

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

- Centrale Raad van Beroep 13 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879

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

Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor 1 januari 2013 was de handhaving van uitkeringsfraude vastgelegd in de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid 1996 (hierna Wet Boeten).[[1]](#footnote-1) Het uitgangspunt van de Wet Boeten was om misbruik van de uitkering te voorkomen. Met deze wet is het beboeten van het niet nakomen van de inlichtingenplicht geïntroduceerd. Er werd door de gemeente een maatregel opgelegd als de uitkeringsontvanger zich niet aan zijn verplichtingen hield, die tegenover het ontvangen van een uitkering stonden.[[2]](#footnote-2) Een voorbeeld van een maatregel is het tijdelijk stopzetten van de uitkering dan wel het toepassen van een eventuele korting op de uitkering. Door een toename van fraudegevallen was er door de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoefte aan zwaardere maatregelen.[[3]](#footnote-3) Dit is een overweging geweest bij de introductie van de bestuurlijke boete in Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet).[[4]](#footnote-4) De Fraudewet bevat sanctie-instrumenten voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersinstituut (hierna: UWV), de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) en het sanctieregime voor de gemeenten.[[5]](#footnote-5) Voor dit onderzoek is slechts het sanctieregime voor de gemeenten van belang.

Dit onderzoek gaat over de bestuurlijke boete in het sociaal zekerheidsrecht. In het sociaal zekerheidsrecht zijn de gemeenten bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen indien er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht (hierna: bijstandsuitkeringsfraude) door een belanghebbende (hierna: uitkeringsontvanger), op grond van art. 17 van de Participatiewet. De regels van de bestuursrechtelijke handhaving in het sociaal zekerheidsrecht zijn vastgelegd in de Participatiewet en de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten.

1.1 Introductie opdrachtgever

Het onderzoek wordt verricht in opdracht van het Advocatenkantoor Hoefkade (hierna: de opdrachtgever). De opdrachtgever is een zogenaamd sociaal advocatenkantoor en houdt zich bezig met sociaal zekerheidsrecht, strafrecht, familierecht, huurrecht, en arbeidsrecht. De opdrachtgever heeft mij gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de gemeente Den Haag de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude vaststelt op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Reden hiervoor is dat de opdrachtgever een toenemend aantal zaken krijgt, over bestuurlijke boeten die opgelegd worden door de gemeente Den Haag bij bijstandsuitkeringsfraude.

Gemeenten in Nederland hebben ieder een eigen beleid ten aanzien van het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude. Omdat de opdrachtgever voornamelijk zaken krijgt tegen de gemeente Den Haag zal mijn onderzoek zich slechts richten op de gemeente Den Haag. Door middel van dit onderzoek kan de opdrachtgever haar cliënten beter adviseren en efficiënter bijstaan in de fase van bezwaar, beroep en hoger beroep.

1.2 Aanleiding en probleemanalyse

Op 11 januari 2016 heeft de CRvB een aantal richtinggevende uitspraken gedaan inzake bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude waaronder een zaak van de opdrachtgever.[[6]](#footnote-6) Het ging in deze zaak over het schenden van de inlichtingenplicht, namelijk: het niet tijdig doorgeven van een bankrekening aan de gemeente Den Haag.

De opdrachtgever vindt dat de uitkeringsontvanger geen eerlijk proces heeft gehad, omdat hij niet opzettelijk de inlichtingenplicht geschonden heeft en daardoor de boete onevenredig is vastgesteld op grond van art. 5:46 lid 2 van de Awb. De CRvB toetst de hoogte van de bestuurlijke boete in deze zaak voor het eerst aan de draagkracht van de uitkeringsontvanger. Hierdoor is er veel onduidelijkheid ontstaan en staat het evenredigheidsbeginsel ter discussie. Dit is dan ook de aanleiding van mijn onderzoek.

Als gevolg van de invoering van de Fraudewet is veel ophef ontstaan bij de uitkeringsontvangers die de bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen. Het is namelijk de vraag of uitkeringsontvangers die verdacht worden van onrechtmatigheden, niet een boete krijgen die disproportioneel is in verhouding met het inkomsten van de uitkeringsontvanger. Uitkeringsontvangers krijgen namelijk een bestuurlijke boete opgelegd als zij de inlichtingenplicht schenden, op grond van art. 17 van de Participatiewet.

Een voorbeeld van het schenden van de inlichtingenplicht is dat een uitkeringsontvanger al dan niet moedwillig is vergeten de inkomsten van de samenwonende partner door te geven aan de gemeente.[[7]](#footnote-7)

Als gevolg hiervan dient de uitkeringsontvanger, die leeft op het bestaansminimum, de teveel ontvangen bijstandsuitkering terug te betalen en daar bovenop wordt er een bestuurlijke boete opgelegd waarover discussie bestaat.[[8]](#footnote-8)

De hoge bestuurlijke boete lijkt dan ook buiten proportie, omdat de uitkeringsontvangers de hoge boete niet kunnen aflossen binnen een redelijke termijn. Ondanks de Participatiewet en aanverwante regelgeving, is het niet duidelijk voor de opdrachtgever hoe de gemeente Den Haag de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude vaststelt. Gedurende dit onderzoek zal er dan ook bestudeerd worden hoe de hoogte van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude getoetst wordt door de gemeente Den Haag, zodat de opdrachtgever haar cliënten beter kan adviseren en bijstaan in de bezwaar- en beroepsfase.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een advies te geven aan Advocatenkantoor Hoefkade, hoe zij het beste hun cliënten kunnen adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boeten inzake bijstandsuitkeringsfraude. Dit zal getoetst worden aan de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, de uitspraken van de CRvB en het Haags boetebeleid 2016, door middel van wetsanalyse, jurisprudentieonderzoek en interviews.

1.4 Centrale vraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: Wat is voor Advocatenkantoor Hoefkade de beste wijze om cliënten te adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude, rekening houdende met de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, uitspraken van de CRvB en het Haags boetebeleid 2016. Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn deelvragen nodig. De antwoorden van de deelvragen samen leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag. De volgende paragraaf gaat in op de deelvragen.

1.5 Deelvragen

De deelvragen zijn verdeeld in het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte en het praktijkonderzoekgedeelte. Onder het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte valt deelvraag 1: Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude op grond van de Participatiewet en de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten.

De volgende deelvragen vallen onder het praktijkonderzoeksgedeelte:

Deelvraag 2: Welke uitwerking heeft de CRvB gegeven aan de Fraudewet die invloed heeft op het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude?

Deelvraag 3: Op welke manieren toetsen de rechters de mate van verwijtbaarheid?

Deelvraag 4: Wat is de handelswijze van de gemeente Den Haag, bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, het Haags boetebeleid 2016 en de uitspraken van de CRvB?

Deelvraag 5: Welke juridische knelpunten ervaart de opdrachtgever op dit moment met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, door de gemeente Den Haag, op grond van proceservaringen?

1.6 Operationaliseren van begrippen

In dit onderzoek wordt met de Fraudewet, de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving bedoeld. Verder wordt er in dit onderzoek meerdere malen verwezen naar de richtinggevende uitspraken van de CRvB. Hiermee worden in dit onderzoek de volgende drie richtinggevende uitspraken bedoeld:

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

- Centrale Raad van Beroep 13 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879

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

De volgende paragraaf gaat in op de onderzoeksmethode per deelvraag.

1.7 Onderzoeksmethoden

Deelvraag 1: Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude in op grond van de Participatiewet en de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten?

Allereerst zal er gekeken worden naar de definitie van de bestuurlijke boete op grond van hoofdstuk 5 van de Awb en literatuuronderzoek. Hoofdstuk 5 van de Awb is van belang, omdat dat hoofdstuk over handhaving door bestuursorganen gaat. Vervolgens zal er gekeken worden naar de definitie van uitkeringsfraude in de Participatiewet, Fraudewet en literatuur. Ook zal er gekeken worden naar de rechten en plichten van de uitkeringsontvanger, op grond van hoofdstuk 2 paragraaf 2.2 en 2.3 van de Participatiewet. Ook zullen de Fraudewet en het bijbehorende Boetebesluit socialezekerheidswetten besproken worden. Naast de bovengenoemde wetten zal er ook literatuur bestudeerd worden die ingaat op deelvraag 1. Dat zijn de volgende boeken:

* Prof. G.J. Vonk, `Socialezekerheidsrecht’, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2016.
* Prof. Mr. H.E. Broring, `De bestuurlijke boete’, studiepockets staats­ en bestuursrecht, Deventer, Kluwer, 2005.
* Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen, ‘Wat beweegt de Fraudeur’, Zoetermeer, 2010.
* Fenger & Voorberg, 'Uitkeringsfraude in Perspectief', Boom, Den Haag, 2013.

Deze boeken zijn primaire bronnen, zodat de betrouwbaarheid van het onderzoek gegarandeerd blijft. De volgende secundaire bron zal gebruikt worden bij deze deelvraag: B.F. Keulen, `Naar een bestuurlijke strafbeschikking sociale zekerheid?’, tijdschrift Delikt en Delinkwent, aflevering 50/2015. In dit artikel staan ondermeer uitspraken opgenomen met betrekking tot de vraagstelling. Verder zullen de volgende kamerstukken aan de orde komen bij deze deelvraag:

* *Kamerstukken II*, 2013/14, 33161,3
* *Kamerstukken II*, 2011/12, 33161,3
* *Kamerstukken II*, 2011/12, 33207,3
* *Kamerstukken II*, 2009/10, 32450, 3
* *Kamerstukken II*, 1995,96, 248
* *Kamerstukken II*, 2012/13, 11220

Deelvraag 2: Welke uitwerking heeft de CRvB gegeven over de Fraudewet die invloed heeft op het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude?

De CRvB heeft een drietal richtinggevende uitspraken gedaan, over de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet. De volgende richtinggevende uitspraken zullen nader worden behandeld.

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

- Centrale Raad van Beroep 13 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879

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

Deelvraag 2 zal beantwoord worden op grond van jurisprudentieonderzoek en door middel van een interview met mevrouw mr. M.F.G. Maes, seniorgerechtsauditeur van de Centrale Raad van Beroep. Mevrouw Maes geeft naast haar functie als seniorgerechtsauditeur cursussen aan advocaten over interpretaties van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep onder meer inzake bestuurlijke boeten bij uitkeringsfraude.

Deelvraag 3: Op welke manieren toetsen de rechters de mate van verwijtbaarheid?

Bij deze deelvraag zal er gekeken worden hoe de rechters de mate van verwijtbaarheid toetsen. Dit zal onderzocht worden door middel van jurisprudentieanalyse. In het kader van de breedte van dit onderzoek zullen er slechts 5 uitspraken per categorie behandeld worden. Er zijn 5 categorieën, namelijk: zeer dringende reden, verminderde verwijtbaarheid, normale gemiddelde verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. In bijlage I staan de uitspraken, die geanalyseerd worden bij deelvraag 3 in een schema weergeven.

Deelvraag 4: Welke juridische knelpunten ervaart de opdrachtgever op dit moment met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, door de gemeente Den Haag, op grond van proceservaringen? Bij deze deelvraag zal de opdrachtgever geïnterviewd worden. Door middel van dit interview zal duidelijk worden wat de visie van de opdrachtgever is met betrekking tot de vraagstelling. Overigens zullen alle interviews opgenomen worden om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen.

Verder zal er bij deze deelvraag gebruik worden gemaakt, van de volgende rapporten:

1. Inspectie SZW Mininsterie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, `De Boete belicht’ Rapportnummer: 14/05;

2. PWC, ‘Onderzoek uitvoering Fraudewet’, rapportnummer: 2014-0393/ADB/fn/ms;

3. Nationale ombudsman, `Geen fraudeur, toch boete’, rapportnummer: 2014/159

De eerste twee rapporten zijn in opdracht van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgesteld. In de bovengenoemde rapporten worden verschillende knelpunten met betrekking tot de centrale vraagstelling behandeld.

Deelvraag 5: Wat is de handelswijze van de gemeente Den Haag, bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en de uitspraken van de CRvB? Om deelvraag 5 te beantwoorden zal de volgende gemeentelijke regelgeving bestudeerd worden: de Verordening maatregel fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015 en het Haags boetebeleid 2016 van de gemeente Den Haag. Verder zal er door middel van interviews met medewerkers van de gemeente onderzocht worden hoe de gemeente Den Haag de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en de uitspraken van CRvB inzake bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude interpreteert. Bij deze deelvraag zal ook de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete behandeld worden. Er zal tijdens de interviews op gelet worden hoe door de gemeente Den Haag de verwijtbaarheid en de hoogte van de bestuurlijke boete met elkaar combineren.

Tijdens de interviews zal ik erop letten hoe de gemeente Den Haag de norm van verwijtbaarheid bij het opleggen van de bestuurlijke boete toepast. Een interview zal gehouden worden met mevrouw Schwiebbe, beleidsmedewerker van de gemeente Den Haag.

Verder zal de heer van der Touw geïnterviewd. De heer van der Touw is een medewerker van de afdeling bijzonder onderzoek van de gemeente Den Haag. Deze afdeling neemt besluiten over bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude.

Daarnaast zal de heer G. Baksoellah geïnterviewd worden. De heer Baksoellah is een medewerker van de afdeling bezwaar bij de gemeente Den Haag. De heer Baksoellah doet de hoorzittingen en geeft advies over de inhoud van de beslissing op bezwaar. Daarbij kan hij adviseren de boete aan te passen. Er is gekozen voor deze drie medewerkers, omdat zij een belangrijke rol hebben bij de besluitvorming over het vaststellen van de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude bij de gemeente Den Haag. Bij het beantwoorden van deze deelvraag zal duidelijk worden hoe de gemeente Den Haag de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en de uitspraken van de CRvB, de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, interpreteert in het Haags boetebeleid 2016.

De volgende hoofdstuk gaat over de bestuurlijke boete inzake bijstandskeringsfraude.

Hoofdstuk 2 De voorwaarden van bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude

In dit hoofdstuk staat deelvraag 1 centraal, namelijk: Wat zijn de voorwaarden voor het opleggen van de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude, op grond van de Participatiewet en de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten. Dit hoofdstuk zal als eerste kort ingaan op de definitie van het begrip bijstandsuitkering. Vervolgens zullen het recht op een bijstandsuitkering en de verplichtingen die daartegenover staan behandeld worden waarna de gevolgen van het niet nakomen van deze verplichtingen besproken worden. Dan komen we tot de kern van het onderzoek, namelijk de gevolgen van het schenden van de plichten door de uitkeringsontvanger. Dit zal op grond van algemene wetten tot bijzondere wetten behandeld worden, namelijk: de Algemene wet bestuursrecht, de Participatiewet en de Fraudewet met het daarbij behorend Boetebesluit socialezekerheidswetten. In deze wetten staan de begrippen en de achtergrond omschreven met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude.

2.1 Participatiewet

Eén van de vele taken van de gemeente is het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Met rechtmatig wordt in deze zin bedoeld, dat misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en bestreden moet worden.[[9]](#footnote-9) In de Participatiewet staan de definitie, rechten en verplichtingen met betrekking tot de bijstandstuitkering opgenomen. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (hierna: WWB), de Wet sociale werkvoorziening (hierna: WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (hierna: Wajong).

‘’Wie kan werken moet werken’’, staat opgenomen in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) van de Participatiewet.[[10]](#footnote-10) De wetgever geeft aan dat burgers zelf verantwoordelijk zijn om in hun eigen bestaan te voorzien. In de zin van de Participatiewet wordt hiermee bedoeld dat uitkeringsontvangers er alles aan moeten doen om weer aan het werk te komen. Tegenover de verplichtingen van de uitkeringsontvangers staat de verantwoordelijkheid van gemeenten om voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling te bieden.[[11]](#footnote-11) Op de Participatiewet is de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten van toepassing. Paragraaf 2.5 gaat hier nader in op de Fraudewet en de Boetebesluit socialezekerheidswetten.

2.1.1 Bijstandsuitkering

De Participatiewet kent twee soorten bijstandsuitkeringen[[12]](#footnote-12), namelijk: de algemene bijstand en de bijzondere bijstand. De algemene bijstand is de maandelijkse verstrekking voor levensonderhoud, op grond van art. 5 sub b van de Participatiewet. De bijzondere bijstand is een vergoeding voor bijzondere kosten die op grond van individuele omstandigheden niet uit het reguliere inkomen kunnen worden betaald, op grond van art. 5 sub d van de Participatiewet. In dit onderzoek wordt er bij bijstandsuitkering van de algemene bijstand uitgegaan. De volgende sub paragraaf gaat over het recht op bijstandsuitkering.

2.1.2 Recht op bijstandsuitkering

In art. 11 van de Participatiewet staan de voorwaarden voor het recht op een bijstandsuitkering opgenomen. Dat zijn de volgende voorwaarden:

* De aanvrager woont in Nederland.[[13]](#footnote-13)
* De aanvrager heeft de leeftijd van 18 jaar of ouder.[[14]](#footnote-14)
* De aanvrager heeft niet genoeg inkomen of eigen vermogen om in zijn levensonderhoud te voorzien.[[15]](#footnote-15)

De volgende sub paragraaf gaat in op de verplichtingen van de uitkeringsontvanger.

2.1.3 Verplichtingen van de uitkeringsontvanger

Als de belanghebbende een uitkering wil ontvangen, dan zal de belanghebbende moeten voldoen aan de volgende drie verplichtingen:

* De identificatieplicht[[16]](#footnote-16)
* De medewerkingsplicht[[17]](#footnote-17)
* De inlichtingenplicht[[18]](#footnote-18)

Indien de belanghebbende aan deze verplichtingen voldoet, dan kan het recht op uitkering vastgesteld worden. Naast deze verplichtingen zijn er ook andere verplichtingen, zoals arbeidsplicht[[19]](#footnote-19), re-integratieplicht[[20]](#footnote-20) en de plicht tot het verrichten van een door de gemeenten opgedragen prestatie[[21]](#footnote-21). In het kader van de omvang van dit onderzoek zal in de volgende paragrafen slechts worden ingegaan op de inlichtingenplicht, medewerkingsplicht en identificatieplicht.

2.1.3.1 Identificatieplicht

De uitkeringsontvanger is op grond van art. 17 lid 3 van de Participatiewet verplicht om zich te identificeren met een van de onderstaande documenten:

* Geldige Nederlandse identiteitskaart[[22]](#footnote-22);
* Geldig Nederlandse paspoort.[[23]](#footnote-23);
* Verblijfsdocument;
* Buitenlands paspoort voor EU-burgers.

De gemeente stelt de identiteit van de uitkeringsontvanger vast aan de hand van een van de bovenstaande documenten. De uitkeringsontvanger is verder verplicht aan de gemeente zijn geldige Nederlandse identiteitskaart of geldige paspoort ter inzage te verstrekken.[[24]](#footnote-24) Een voorbeeld van dit vereiste is dat bij twijfel van de gemeente over de identiteit van de uitkeringsontvanger, de uitkeringsontvanger opnieuw zijn identiteitskaart of paspoort dient aan te tonen.

2.1.3.2 De medewerkingsplicht

De uitkeringsontvanger heeft naast de identificatieplicht de plicht om medewerking te verlenen, op grond van art. 17 lid 2 van de Participatiewet. De uitkeringsontvanger dient, indien dit gevraagd wordt de gemeente medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de Participatiewet.[[25]](#footnote-25) Een voorbeeld hiervan is: als de gemeente de uitkeringsontvanger geroepen heeft voor een gesprek over een re-integratietraject, dan dient de uitkeringsontvanger op te dagen tijdens die afspraken of de uitkeringsontvanger dient ruim van tevoren de afspraken te verzetten.[[26]](#footnote-26)

Onder medewerking behoort ook het meewerken aan een huisbezoek.[[27]](#footnote-27) Op 11 april 2007 heeft de CRvB uitspraken gedaan over het meewerken aan een huisbezoek.

De rechter oordeelt, dat als een uitkeringsontvanger niet meewerkt aan een huisbezoek dit de volgende gevolgen kan hebben als de gemeente een concrete aanleiding heeft voor een huisbezoek[[28]](#footnote-28):

* De bijstandsuitkering kan geweigerd worden;
* De bijstandsuitkering kan beëindigd worden;
* De bijstandsuitkering kan met terugwerkende kracht ingetrokken worden.

Sinds 1 januari 2013 is het met de komst van de Fraudewet mogelijk om een huisbezoek uit te voeren zonder dat er een vermoeden van fraude is, dit op grond van art. 53a van de Participatiewet. Een vereiste hierbij is dat er onduidelijkheid moet bestaan over de leefsituatie. De volgende paragraaf gaat over de inlichtingenplicht.

2.1.3.3 Inlichtingenplicht

De bijstandsaanvrager is verplicht de benodigde informatie te verstrekken, krachtens art. 4:2 van de Awb jo. art. 17 van de Participatiewet. Bij de inlichtingenplicht gaat het om de gegevens waarover de bijstandsaanvrager redelijkerwijs kan beschikken en die van belang kunnen zijn voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering. Als de bijstandsaanvrager de benodigde informatie niet inlevert, dan kan de gemeente de aanvraag niet inhoudelijk beoordelen en zal deze buiten behandeling worden gelaten, krachtens art. 4:5 lid 1 van de Awb.

Gemeenten hebben voor een aanvraag van een uitkering een aanvraagformulier ontworpen. Op dat aanvraagformulier dient de bijstandsaanvrager vragen te beantwoorden die betrekking hebben op het volgende: persoonsgegevens, gezinssamenstelling, de woon/leefsituatie en het vermogen.[[29]](#footnote-29) Naast het aanvraagformulier dient de uitkeringsaanvrager alle bewijsstukken in te leveren. Op deze manier wordt de juistheid en volledigheid van de inlichtingen aangetoond. Voorbeelden van bewijsstukken zijn:

* Het aanvraagformulier (van de bijstandsaanvragen en partner);
* Een geldig identiteitsbewijs;
* Bankafschriften (van alle rekeningen);
* Bewijstukken van eventueel ander vermogen en schulden.

Indien de bijstandsaanvrager niet in staat is om de gevraagde bewijsstukken te overleggen, omdat deze ook niet meer geproduceerd kunnen worden, dan dient de bijstandsaanvrager op een andere wijze een zo goed mogelijk inzicht te geven in de relevante feiten en omstandigheden.[[30]](#footnote-30)

Het bovenstaande ging over de inlichtingenplicht bij de aanvraag van een bijstandsuitkering.

Het volgende gedeelte van deze paragraaf gaat over de inlichtingenplicht als de aanvraag is goedgekeurd door de gemeente.

Indien de belanghebbende een bijstandsuitkering ontvangt, dan dient de uitkeringsontvanger op verzoek van de gemeente of uit eigen beweging, mededelingen van alle feiten en omstandigheden te doen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn recht op bijstand.[[31]](#footnote-31) Voorbeelden hiervan zijn: het verstrekken van informatie met betrekking tot sollicitatieactiviteiten, inkomsten, werkzaamheden, de woonsituatie, de leefsituatie etc.

Indien de uitkeringsontvanger niet voldoet aan de inlichtingenplicht, medewerkingsplicht en/of de identificatieplicht, dan kan het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering niet bepaald worden. Het gevolg van het niet nakomen van deze plichten is dan ook logischerwijs dat de aanvraag afgewezen wordt, op grond van art. 18 lid 4 van de Participatiewet. Als de uitkeringsontvanger de inlichtingenplicht schendt, is er sprake van bijstandsuitkeringsfraude. Dit is dan ook de kern van dit onderzoek. De volgende paragraaf gaat over bijstandsuitkeringsfraude.

2.2 Bijstandsuitkeringsfraude

Er is sprake van bijstandsuitkeringsfraude als er een verwijtbare overtreding is van de inlichtingenplicht welke vervolgens resulteert in onrechtmatig verkrijgen van bijstandsuitkering.[[32]](#footnote-32)

Een verwijtbare overtreding betekent niet per definitie dat er sprake is van opzet, maar moet in samenhang gezien worden met het ‘’redelijkerwijs kunnen begrijpen’’ dat een bepaalde verandering invloed zou kunnen hebben op de bijstandsuitkering. Hoofdstuk 3 zal verder ingaan op de mate van verwijtbaarheid. De volgende sub paragraaf gaat over de soorten van bijstandsuitkeringsfraude.

2.2.1 Verschillende soorten bijstandsuitkeringsfraude

In de literatuur worden verschillende soorten fraude genoemd die in de praktijk het meest voorkomen als het gaat om bijstandsuitkeringsfraude.[[33]](#footnote-33) Hieronder zullen de vijf meest voorkomende bijstandsuitkeringsfraude nader worden toegelicht.

1. Samenwoonfraude

Samenwoonfraude is vermoedelijk de meest voorkomende vorm van fraude in de bijstand.[[34]](#footnote-34) Samenwoonfraude houdt in dat de uitkeringsontvanger bij de gemeente heeft opgegeven dat hij alleen woont, maar in werkelijkheid samenwoont met een partner die inkomen heeft.

2. Zwarte fraude

Zwarte fraude houdt in dat de uitkeringsontvanger, naast zijn uitkering zwart werk verricht zonder dit te melden aan de gemeente. Zwart werk houdt in dat men geen belasting of sociale premies betaalt over het loon. Vaak wordt het loon uitbetaald in contant geld.[[35]](#footnote-35)

3. Witte fraude

Van witte fraude is sprake als de uitkeringsontvanger, naast zijn uitkering wit werk verricht zonder dit te melden aan de gemeente.[[36]](#footnote-36) Dit is vaak het geval als de uitkeringsontvanger weer is gaan werken, maar dit niet tijdig heeft doorgegeven aan de gemeente.

4. Domiciliefraude

Domiciliefraude houdt in dat een uitkeringsontvanger niet in de gemeente woont die de uitkering verstrekt. Dit wordt vaak in combinatie gepleegd met samenwoonfraude. De uitkeringsontvanger trekt dan bijvoorbeeld in bij een partner in een andere gemeente zonder dit te melden bij de gemeente waar de uitkeringsontvanger staat ingeschreven.[[37]](#footnote-37)

5. Vermogensfraude

Van vermogensfraude is er sprake als de uitkeringsontvanger een vermogen heeft boven de grens die de Participatiewet vaststelt, zonder dit te melden aan de gemeente. Deze vorm van fraude wordt vaak gepleegd in combinatie met zwarte fraude.[[38]](#footnote-38) Doordat het geld zwart wordt verdiend, is dit niet controleerbaar.

De handhaving van bijstandsuitkeringsfraude is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. De volgende paragrafen gaan hier nader op in.

2.3 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en haar burgers.[[39]](#footnote-39) Aangezien dit onderzoek over de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude gaat, is hoofdstuk 5 van de Awb van groot belang.

De algemene regels voor het sanctioneren zijn sinds 1 juli 2009 opgenomen, in hoofdstuk 5 van de Awb.[[40]](#footnote-40) Hoofdstuk 5 van de Awb kent twee soorten sancties, namelijk: de herstelsanctie en de bestuurlijke sanctie (hierna: bestuurlijke boete).

De herstelsanctie is op grond van art. 5:2 lid 2 van de Awb: een sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding. De bestuurlijke boete heeft als doel het voorkomen van herhaling van een overtreding. De bestuurlijke boete is op grond van art. 5:40 lid 1 van de Awb een punitieve sanctie, inhoudende een verplichting tot betaling van een geldsom. In het kader van dit onderzoek zal slechts worden ingegaan worden op de bestuurlijke boete in het sociaal zekerheidsrecht voor zover dat wordt uitgevoerd door gemeenten.

2.3.1 Bestuurlijke boete

De wet geeft de gemeenten bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien er sprake is uitkeringsfraude.[[41]](#footnote-41)

De bestuurlijke boete is in kader van dit onderzoek een opgelegde bestraffende sanctie door de gemeente in de vorm van een besluit[[42]](#footnote-42), inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, wegens de schending van de inlichtingenplicht door de uitkeringsontvanger.[[43]](#footnote-43) In art.5:46 lid 2 en 3 van de Awb staat opgenomen hoe de hoogte van de bestuurlijke boete moet worden bepaald, namelijk:

* De ernst van het feit moet getoetst worden.
* Vervolgens wordt de mate van verwijtbaarheid bepaald.
* Tot slot wordt er gekeken naar de omstandigheden van de betrokken.

Op deze manier zijn ook de uitspraken over bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude opgebouwd. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de hoogte van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude. De volgende paragraaf gaat in op de wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, die sinds 1 januari 2013 in werking is getreden.

2.3.2 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

De opvolger van de Wet Boeten is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid socialezekerheidswetten (hierna: Fraudewet).[[44]](#footnote-44) Met deze wet worden er hogere straffen opgelegd bij het schenden van de inlichtingenplicht binnen het sociaal zekerheidsrecht.[[45]](#footnote-45)

De wetgever wil hiermee duidelijk maken dat de eerlijkheid voorop staat en dat de regering de uitkeringsontvangers ervan wil weerhouden in de verleiding te komen de regels te overtreden. De wetgever geeft dan ook aan dat misbruik van uitkeringen een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden. Ook voor deze vernieuwde wetgeving geldt dat fraude niet mag lonen en als gevolg daarvan zwaardere sancties meer preventie beogen.[[46]](#footnote-46) De Fraudewet is een overkoepelende wet met wijzigingen van bijzondere wetten, waaronder de Participatiewet.

Met ingang van de Fraudewet gelden er 2 soorten sancties. Als het een schending van de inlichtingenplicht betreft, dient er een bestuurlijke boete te worden opgelegd.[[47]](#footnote-47) Bij schending van alle overige verplichtingen wordt er een maatregel opgelegd.[[48]](#footnote-48) De overige plichten zijn te vinden in art. 18 van de Participatiewet. Welke maatregel van toepassing is bij schending van de overige verplichtingen dient door de gemeente in een maatregelverordening vastgelegd te worden. In het kader van de omvang van dit onderzoek zal er slechts worden ingegaan op de bestuurlijke boete. Zoals eerder aangegeven wordt, is het doel van de Fraudewet: dat fraude niet mag lonen. Dit houdt in: dat er bij bijstandsuitkeringsfraude de uitkeringsontvangers de ten onrechte ontvangen uitkeringen helemaal terug moeten betalen[[49]](#footnote-49) én bestuurlijke boeten worden opgelegd.[[50]](#footnote-50) Deze straffen vinden hun rechtvaardiging in het frauduleuze gedrag van calculerende burgers.[[51]](#footnote-51)

Bij de Fraudewet behoort het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De volgende paragraaf gaat over het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

2.3.3 Boetebesluit socialezekerheidswetten

Het Boetebesluit socialezekerheidswetten bevat regels omtrent de hoogte van op te leggen bestuurlijke boeten op grond van enkele socialezekerheidswetten.

In dit besluit is vastgelegd dat bij uitkeringsfraude: de ontvangen uitkering terugbetaald moet worden, de uitkeringsontvangers boete opgelegd krijgen en het risico lopen op (tijdelijk) stopzetten van de volledige uitkering.[[52]](#footnote-52) Gemeenten worden met de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en de Participatiewet, verplicht de sancties uit te voeren.[[53]](#footnote-53) Hoofdstuk 4 gaat verder in op de hoogte van de bestuurlijke boete.

Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de wetgeving met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude behandeld, namelijk: hoofdstuk 5 van de Awb, de Fraudewet, Boetebesluit socialezekerheidswetten en de Participatiewet. Verder zijn de verplichtingen van de uitkeringsontvanger behandeld. Als de belanghebbende een uitkering wil ontvangen, dan zal de belanghebbende moeten voldoen aan de volgende verplichtingen: inlichtingenplicht, de medewerkingsplicht en de identificatieplicht. De gevolgen van het schenden van deze plichten zijn behandeld, namelijk: een maatregel of een bestuurlijke boete. Verder zijn de algemene aspecten voor de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete aan de orde gekomen. Het is duidelijk geworden dat er bij de schending van de inlichtingenplicht de ten onrechte ontvangen bijstandsuitkering helemaal terugbetaald moet worden én een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Hoofdstuk 3 De hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de richtinggevende uitspraken

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er bij schending van de inlichtingenplicht de uitkeringsontvangers de ten onrechte ontvangen uitkeringen helemaal terug moeten betalen[[54]](#footnote-54) én daarbovenop wordt een bestuurlijke boete opgelegd door het college van Burgemeester en Wethouders.[[55]](#footnote-55) In dit hoofdstuk staat deelvraag 2 centraal, namelijk: Welke uitwerking heeft de CRvB gegeven aan de Fraudewet die invloed hebben op het vaststellen van de bestuurlijke boete bij Bijstandsuitkeringsfraude? Dit hoofdstuk gaat enkel in op de hoogte van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude op grond van de richtinggevende uitspraken van de CRvB. Mevrouw mr. M.F.G. Maes, seniorgerechtsauditeur van de Centrale Raad van Beroep heeft door middel van een interview toelichting gegeven op de richtinggevende uitspraken van de CRvB. Het interview is opgenomen in bijlage II. De volgende onderwerpen zullen in dit hoofdstuk aan bod komen: geen verwijtbaarheid, zeer dringende reden, mate van verwijtbaarheid, nihil fraude, fraude tot € 50.000,-, fraude meer dan €50.000,-, recidive, draagkracht en termijnen.

3.1 Hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de Participatiewet

Op grond van art. 18a lid 1 van de Participatiewet legt het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college) een bestuurlijke boete op bij schending van de inlichtingenplicht. De bestuurlijke boete wordt berekend aan de hand van het benadelingsbedrag. Met het benadelingsbedrag wordt bedoeld: het bedrag dat een uitkeringsontvanger ten onrechte heeft ontvangen door bijstandsuitkeringsfraude te plegen.[[56]](#footnote-56) Bij het schenden van de inlichtingenplicht wordt er dus 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Bij recidive geldt 150% van het benadelingsbedrag, krachtens art. 18a lid 5 van de Participatiewet. Van recidive is sprake als de uitkeringsontvanger na een verwijtbare gedraging die onherroepelijk is geworden, binnen vijf jaar opnieuw de inlichtingenplicht schendt.[[57]](#footnote-57) Met onherroepelijk wordt in deze zin bedoeld, dat als er nog bezwaar, beroep of hoger beroep loopt de gedraging niet meetelt voor de recidive regel. De CRvB heeft 24 november 2014 invulling gegeven aan art. 18a lid 1 van de Participatiewet. Dit heeft drastische gevolgen gehad voor het boetestelsel. De volgende paragraaf gaat in op de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.[[58]](#footnote-58)

3.2 Indringendheid van de toetsing aan de evenredigheid

De CRvB heeft op 24 november 2014 voor het eerst een richtinggevende uitspraak gedaan over de berekening van de hoogte van de bestuurlijke boeten en het overgangsrecht van de boeten in het kader van de Fraudewet. Deze uitspraak ging over een uitkering die door het UWV verstrekt werd.

In deze uitspraak gaat het om een deels werkloze leraar met een WW-uitkering. Bij het toekennen van de uitkering wees het UWV de leraar op de verplichting om wijzigingen van het aantal gewerkte uren gelijk door te geven. Uit controle is gebleken dat de leraar te veel WW heeft ontvangen over de periode van augustus 2012 tot 27 maart 2013, want de leraar heeft vier wijzigingen in het aantal gewerkte uren niet meteen heeft doorgegeven. Het ging in deze periode om een bedrag van €14.658 wat te veel is ontvangen. Het UWV vordert op grond van de Fraudewet het teveel betaalde bedrag en legt daarbovenop een boete van hetzelfde bedrag terug, namelijk: €14.658 (100% van het benadelingsbedrag). Voor 2013 gold 10% van het benadelingsbedrag. Daarbij was de strafmaat voor 2013 een boete van maximaal €2.269. De rechter oordeelt dat er op grond van art. 7 lid 1 tweede zin van het EVRM jo. art. 15 lid 1 tweede zin van het IVBPR geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Er moest een knip gemaakt worden bij de overtredingen voor 1 januari 2013 en na 1 januari 2013. Dit betekent dat de voor de overtreding voor 1 januari 2013 een boete van 10% van het benadelingsbedrag wordt opgelegd en na 1 januari 2013 zou 100% van het benadelingsbedrag opgelegd moeten worden.

De CRvB is van oordeel dat er geen sprake is van gefixeerd boetestelsel. Een gefixeerd boetestelsel is een stelsel waarbij de hoogte van de boete in de wet is vastgelegd.[[59]](#footnote-59) De hoogte van de boete is niet vastgelegd in de wet, maar wel het percentage van het benadelingsbedrag.[[60]](#footnote-60) De CRvB geeft aan dat art. 5:46 lid 2 van de Awb van toepassing is op het boetestelsel. Dit heeft invloed op de mate van indringendheid van de toetsing aan de evenredigheid. Dit betekent dat de hoogte van de boete te allen tijde moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval.

De CRvB oordeelt in deze uitspraak dat voorkomen moet worden dat de hoge boeten leiden tot een onbalans tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening.

De CRvB vergelijkt bij deze uitspraak de boeten in het strafrecht en fiscale boeterecht met het socialezekerheidsrecht. In het strafrecht en fiscale recht is het aantonen van opzet of grove schuld van groot belang. Dit leidt de CRvB tot het vaststellen van de volgende uitgangspunten bij afstemming van de boete aan de mate van verwijtbaarheid:

1. Geen verwijtbaarheid
2. Zeer dringende reden
3. Nihilfraude
4. Verminderde verwijtbaarheid
5. Normale gemiddelde verwijtbaarheid
6. Grove schuld
7. Opzet
8. Recidive
9. Fraude tot €50.000,- en fraude boven de €50.000,-

In het kader van het bovenstaande vernietigt de rechter de aangevallen uitspraak over de hoogte en de bekendmaking van de boete; de rechter verklaart het beroep tegen het besluit van 4 juli 2014 gegrond en vernietigt dit besluit; de rechter legt de leraar een boete op van €2.000,-, veroordeelt het UWV in de proceskosten en bepaalt dat het UWV aan de leraar het hoger beroep betaalde griffierecht vergoedt. De volgende paragrafen gaan in op de bovenstaande uitgangspunten.

1. Geen verwijtbaarheid

Er mag geen boete opgelegd worden als er wel sprake is van schending van de inlichtingenplicht, maar er geen sprake is van verwijtbaarheid, op grond van art. 5:5 van de Awb jo. art. 5:41 van de Awb.

Een voorbeeld hiervan is: Als een uitkeringsontvanger in bezit is van een bankkluis levert dit geen redelijke grond op om inzage te verlangen te meer omdat er geen reden tot twijfel was over de juistheid van de verstrekte inlichtingen.[[61]](#footnote-61) Hoewel het in bezit hebben van een bankkluis wel een vorm van vermogen zou kunnen zijn.

2. Dringende reden

In art. 18a lid 7 sub b van de Participatiewet staat opgenomen dat de gemeente van een bestuurlijke boete kan afzien, als er sprake is van dringende reden.

Het begrip dringende reden zoals genoemd in art. 18a lid 7 sub b van de Participatiewet is noch in de wet noch in andere regelgeving noch in jurisprudentie al tot uitwerking gekomen.

3. Nilhilfraude

Er is sprake van nilhilfraude als de inlichtingenplicht wel geschonden is, maar dit niet kan leiden tot een benadelingsbedrag. Bij nihilfraude kan het college van B en W van een bestuurlijke boete afzien en volstaan met een schriftelijke waarschuwing, op grond van art. 18a lid 3 en 4 van de Participatiewet jo. art. 2 lid 3 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

4. Verminderde verwijtbaarheid

Bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt de mate van verwijtbaarheid getoetst aan de omstandigheden waarin de uitkeringsontvanger verkeerde op het moment dat de inlichtingenplicht geschonden werd.[[62]](#footnote-62) In de uitspraak van de 24 november 2014 verwijst de rechter voor verminderde verwijtbaarheid naar art. 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In art. 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn de volgende voorwaarden opgenomen die leiden tot verminderde verwijtbaarheid:

A. De uitkeringsontvanger bevindt zich in onverwachte en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat het de uitkeringsontvanger niet helemaal valt toe te rekenen dat de inlichtingen onvolledig of niet tijdig zijn verstrekt.[[63]](#footnote-63)

B. De uitkeringsontvanger bevindt zich in een dergelijke geestelijke toestand dat hem de overtreding van de inlichtingenplicht niet volledig valt te verwijten.[[64]](#footnote-64)

C. De uitkeringsontvanger heeft wel inlichtingen verstrekt, maar:  
- de inlichtingen waren onjuist;  
- de inlichtingen waren onvolledig;   
- heeft de wijzigingen van omstandigheden niet gelijk gemeld, maar heeft uit zichzelf toch nog de juiste gegevens verstrekt voordat de overtreding is vastgesteld, tenzij de uitkeringsontvanger deze gegevens heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.[[65]](#footnote-65)

De CRvB geeft in de uitspraak van 24 november 2014 als uitgangspunt aan dat als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid de boete op 25% van het benadelingsbedrag moet worden gesteld. Paragraaf 4.2 geeft verschillende voorbeelden waarin rechters de mate van verminderde verwijtbaarheid toetsen.

5. Normale gemiddelde verwijtbaarheid

Indien er geen sprake is van verminderde verwijtbaarheid dan wel, grove schuld of opzet, dan is er sprake van normale gemiddelde verwijtbaarheid. Hier valt ook de ‘kennelijke vergissing’ onder. Bij de normale gemiddelde verwijtbaarheid gaat de CRvB uit van 50% van het benadelingsbedrag (max. 8.200,-[[66]](#footnote-66)). Paragraaf 4.3 geeft verschillende voorbeelden waarin rechters de mate van de normale gemiddelde verwijtbaarheid toetsen.

6. Grove schuld

Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid leidend tot het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting. [[67]](#footnote-67) Als er sprake is van grove schuld, dan is de boete 75% van het benadelingsbedrag (max. 8.200,-[[68]](#footnote-68)).

7. Opzet

Er is sprake van opzet indien er opzettelijk in strijd met de inlichtingenplicht gehandeld of nagelaten wordt.[[69]](#footnote-69) De CRvB geeft in de uitspraak van 24 november 2014 aan dat alleen als opzet kan worden aangetoond, er sprake is van zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van 100% van het benadelingsbedrag (max. €82.000,-) in beginsel zou kunnen rechtvaardigen.[[70]](#footnote-70)

Zie bijlage III voor een voorbeeld voor het berekenen van de bestuurlijke boete naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.

8. Recidive

De CRvB heeft in de uitspraak van 24 november 2014 geen oordeel gegeven over de gedraging bij recidive.[[71]](#footnote-71)

Als de uitkeringsontvanger weer de inlichtingenplicht geschonden heeft binnen een tijdvak van vijf jaar nadat een eerdere sanctie onherroepelijk is geworden, dan is er sprake van recidive en wordt er een boete opgelegd van 150% van het benadelingsbedrag.[[72]](#footnote-72) Indien er bij recidive geen sprake is van opzet, dan geldt ook bij recidive dat de maximale boete niet hoger kan zijn dan € 8.200,-.[[73]](#footnote-73) Zie bijlage V voor een voorbeeld van de berekening van de hoogte van de boete naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november bij recidive.

9. Fraude tot €50.000,- en boven de €50.000,-

De grens van afdoening van uitkeringsfraude tussen het bestuursrecht en het strafrecht is de aangiftegrens van €50.000,-.Uitkeringsfraude tot €50.000,- wordt bestuursrechtelijk worden afgedaan. Uitkeringsfraude boven de €50.000,- wordt strafrechtelijk afgedaan. Bij een strafrechtelijke afdoening moet er aangifte gedaan worden en bij bestuursrechtelijke afdoening niet.[[74]](#footnote-74)

In bijlage V is een stroomdiagram opgenomen over de hoogte van de bestuurlijke boete, gebaseerd op de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. De uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 betrof een UWV-zaak. Op 23 juni 2015 heeft de CRvB voor het eerst geoordeeld over de boete bij een bijstandszaak. De volgende paragraaf gaat over de uitspraak van de CRvB van 23 juni 2015.

3.3 Afronding en nadere aanvulling voor de algemene toetsing van de bestuurlijke boete

Op 23 juni 2015 heeft de CRvB voor het eerst geoordeeld over de bestuurlijke boete in bijstandszaken.[[75]](#footnote-75) Het gaat in deze zaak over een echtpaar dat sinds 30 juni 2009 gezamenlijk een bijstandsuitkering ontving van de gemeente Zwolle (hierna: de gemeente) naar de norm voor gehuwden.

De uitkeringsontvanger stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) als eenmanszaak voor detailhandel in juweliersartikelen. Voor de periode van 30 juni 2009 tot 1 juli 2010 had de gemeente toestemming verleend om met behoud van de bijstand op kleine schaal activiteiten als zelfstandige te verrichten. Op 9 januari 2010 heeft de gemeente de verleende toestemming ingetrokken, omdat de appellant aan de gemeente had doorgegeven dat hij met het bedrijf was gestopt. Vanaf die datum was bij de KvK doorgegeven dat het bedrijf geëxploiteerd werd door de kinderen van het echtpaar.

De gemeente heeft informatie ontvangen van de belastingdienst, anonieme tips en fraudemeldingen over de werkzaamheden die de uitkeringsontvanger verricht in het bedrijf. De Sociale recherche IJssel-Vechtstreek heeft onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de ontvangen bijstandsuitkering, op grond van dossierstudie, meerdere personen horen, en een huisbezoek. De gemeente heeft gevraagd om opgave te doen van de werkzaamheden in het bedrijf vanaf 9 januari 2010. Het college van B en W heeft naar aanleiding van de onderzoeksresultaten en op grond van het schenden van de inlichtingenplicht door geen opgave te doen van de werkzaamheden in het bedrijf, besloten de bijstandsuitkering van uitkeringsontvanger met ingang van 9 januari 2010 in te trekken en de over de periode van 9 januari 2010 tot en met 31 augustus 2013 gemaakte kosten van bijstand tot een bedrag van € 34.080 van hen terug te vorderen. Dit bedrag is naar boven afgerond op €10,-. Met een boete van 100% van het benadelingsbedrag. Er is gekozen voor de bovenstaande datum, omdat vanaf die datum het recht op een bijstandsuitkering niet kon worden vastgesteld. In deze zaak oordeelt de CRvB dat er sprake is van opzet, omdat betrokkene de werkzaamheden willens en wetens niet heeft gemeld om te voorkomen dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor zijn uitkering of zou kunnen leiden tot strafvervolging. In dit geval kon wel een boete van 100% worden opgelegd. De CRvB heeft bepaald dat een boete wordt opgelegd van in totaal €6.524,11.

In de uitspraak van de CRvB van 23 juni 2015 zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. Ingangsdatum boetebesluit
2. Overgangsrecht
3. Toetsing boeten algemeen
4. Afronding boeten

De volgende sub paragrafen gaan in op deze uitgangspunten.

1. Ingangsdatum Boetebesluit socialezekerheidswetten

Per 1 juli 2014 is een artikel toegevoegd aan het Boetebesluit.[[76]](#footnote-76) De CRvB heeft geoordeeld dat de ingangsdatum van het Boetebesluit socialezekerheidswetten voor bijstandszaken 1 januari 2013 is, want zonder het per 1 juli 2014 ingevoegde artikel van het Boetebesluit biedt het Boetebesluit voldoende grondslag om vast te stellen dat het Boetebesluit mede is gebaseerd op de WWB.

2. Overgangsrecht

Het college van B en W had een knip aangebracht bij de voor en na 1 januari 2013 doorlopende uitkeringsfraude. De maatregel voor 1 januari 2013 en de boete na 1 januari 2013 zijn opgeteld en opgelegd als boete. Op deze wijze is er sprake van een lichter sanctiestelsel. De CRvB acht dit lichtere sanctiestelsel niet in strijd met geldende verdragsbepalingen.

3. Toetsing boeten algemeen

De CRvB geeft nader invulling op de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014, over de definitie van de mate van verwijtbaarheid en het daaraan gekoppelde percentage van het benadelingsbedrag.[[77]](#footnote-77) De CRvB geeft in de uitspraak van 23 juni 2015 een omschrijving van wat onder opzet wordt verstaan: ‘’het willens en wetens handelen of nalaten, wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen’’.[[78]](#footnote-78) De CRvB geeft aan dat de gemeente moet aantonen dat er sprake is van opzet. De gemeente dient ook op basis van de beschikbare informatie, te beoordelen of sprake kan zijn van verminderde verwijtbaarheid. Dit kan beoordeeld worden op basis van de door de uitkeringsontvanger nader te verstrekken inlichtingen of gegevens. Als opzet of grove schuld is aangetoond dan is daarmee duidelijk dat er geen sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Op deze manier wordt rekening gehouden met de individuele situatie van de een uitkeringsontvanger.

4.Afronding boeten

Op grond van art. 2.2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, moet de bestuurlijke boete op een veelvoud van 10 naar boven worden afgerond. Dit kan leiden tot een hoger bedrag dan het benadelingsbedrag.

Het opleggen van een boete hoger dan het benadelingsbedrag is in strijd met art. 18a lid 1 van de WWB. De CRvB geeft aan dat er bij opzet (100% van het benadelingsbedrag) een afronding op een veelvoud van 10 naar beneden moet worden aangewezen. Voor 1 januari 2013 was er geen afronding op een veelvoud van 10, de CRvB geeft aan dat er bij bestuurlijke boete waarbij een knip is gemaakt in de periode voor en na 1 januari 2013 het samengestelde boetebedrag niet zal worden afgerond.

Tot slot gaat de volgende paragraaf over de Draagkracht en termijnen, op grond van de richtinggevende uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016.

3.4 Draagkracht

Op 11 januari 2016 heeft de CRvB een richtinggevende uitspraak gedaan gelet op de draagkracht van de uitkeringsontvanger.[[79]](#footnote-79) Samengevat, ontvingen appelanten (hierna: het echtpaar) een bijstandsuitkering naar de norm voor gehuwden. Het echtpaar had bij de aanvraag om een bijstandsuitkering niet gemeld dat zij beschikten over een (tweede) bankrekening. Verder had het echtpaar 22.000 euro opgenomen van die (tweede) rekening. De gemeente had een boete opgelegd van 100% van het benadelingsbedrag (€7.000,-), wegens een opzettelijke gedraging.

De CRvB oordeelt gelet op de financiële positie ten tijde van het besluit tot het opleggen van de boete, het handelen van het echtpaar echter als grove schuld. Met grove schuld wordt bedoeld: ‘’een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een hoog bedrag aan bijstand is ontvangen’’.[[80]](#footnote-80) De CRvB kwam volgens de uitspraak van 24 november 2014 uit op een bedrag van €5.100,-, omdat bij grove schuld 75% van het benadelingsbedrag wordt gerekend.

Van de inkomsten van de uitkeringsontvanger was slechts 10% beschikbaar om de bestuurlijke boete te betalen. Naar aanleiding daarvan oordeelt de CRvB voor het eerst 18 maanden x 10 procent van de bijstandsnorm voor gehuwden (€1.389,57) = €2.510,-. Overigens dient het echtpaar naast de bestuurlijke boete het fraudebedrag van €7.000,- ook terug te betalen.

De volgende paragraaf gaat in op de hoogte van de bestuurlijke boete binnen redelijke termijn, op grond van de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016.

3.5 Aflossingstermijn van de bestuurlijke boete

Bijstandsuitkeringsontvangers hebben maar een geringe draagkracht. De CRvB is oordeel dat na de vaststelling van het benadelingsbedrag, de hoogte van de bestuurlijke boete zodanig moet worden bepaald, dat de bestuurlijke boete binnen een redelijke termijn kan worden voldaan. Als er geen rekening gehouden wordt met de draagkracht, dan zou de uitkeringsontvanger langdurig moeten leven op het absolute minimum. Volgens deze uitspraak dient de uitkeringsontvanger wel zelf aan te voeren dat de boete onevenredig hoog is gelet op de draagkracht. De uitkeringsontvanger dient hiervoor de gegevens te verstrekken. Op basis van het bovenstaande geeft de CRvB als uitgangspunt aan dat de maximale termijn twee jaar bedraagt. Hierbij moet rekening gehouden worden met de mate van de verwijtbaarheid.

De CRvB geeft de volgende uitgangspunten over de aflossingstermijn van de boete aan de hand van de mate van verwijtbaarheid.

1. Bij sprake van opzet, geldt een termijn van 24 maanden;
2. Bij sprake van grove schuld, geldt een termijn van 18 maanden;
3. Bij gewone verwijtbaarheid geldt een termijn van 12 maanden;
4. Bij verminderde verwijtbaarheid geldt een termijn van 6 maanden.

De CRvB geeft aan dat hierbij ervan wordt uitgegaan dat 10% van het inkomen gebruikt wordt voor het betalen van de bestuurlijke boete, de beslagvrije voet is namelijk 90% van het minimuminkomen. Verder wordt er geen rekening gehouden met eventuele andere verplichtingen. Het is voor de gemeente dus niet van belang of de uitkeringsontvanger nog andere schulden heeft. In bijlage VI is een stroomdiagram opgenomen over de hoogte van de bestuurlijke boete, gebaseerd op de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016. Het volgende hoofdstuk gaat nader in over de mate van verwijtbaarheid in de praktijk.

Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de CRvB elk jaar aanvullende regels heeft gegeven sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet. De Fraudewet kende bij schending van de inlichtingenplicht alleen 100% van het benadelingsbedrag en bij recidive 150% van het benadelingsbedrag. De CRvB heeft 24 november 2014 invulling gegeven aan de mate van verwijtbaarheid, namelijk: verminderde verwijtbaarheid (25%), normale gemiddelde verwijtbaarheid (50%), grove schuld (75%), opzet (100%) en recidive (afhankelijk van verwijtbaarheid). Hiermee is er meer mogelijkheid voor de gemeenten en rechters om een lagere boete op te leggen aan de hand van de mate van verwijtbaarheid.

De CRvB heeft 23 juni 2015 invulling gegeven over de ingangsdatum van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, overgangsrecht, toetsing boeten algemeen en de afronding van boeten. De CRvB heeft op 11 januari 2016 de hoogte van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude gekoppeld aan de draagkracht en de mogelijkheid de boete binnen een redelijk termijn te betalen. Volgens deze uitspraak dient de uitkeringsontvanger wel zelf aan te voeren dat de boete onevenredig hoog is gelet op de draagkracht. In verhouding met de Fraudewet is de hoogte van de boete sterk afgenomen, nu deze afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid en draagkracht.

Hoofdstuk 4 De hoogte van de bestuurlijke boete in de praktijk

Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de individuele situatie van de uitkeringsontvanger en een weging dient plaats te vinden van alle feiten en omstandigheden. Vervolgens wordt de mate van verwijtbaarheid bepaald en uiteindelijk de hoogte van de bestuurlijke boete. In dit hoofdstuk staat deelvraag 3 centraal, namelijk: Op welke manieren toetsen de rechters de mate van verwijtbaarheid? De volgende paragrafen gaan in op de resultaten van de jurisprudentieanalyse bij: zeer dringende redenen, verminderde verwijtbaarheid, gewone verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.

Bij de jurisprudentieanalyse is er een selectie gemaakt van 25 jurisprudenties, verdeeld over alle categorieën van verwijtbaarheid. Deze uitspraken zijn gebaseerd op de mate van verwijtbaarheid, door vaststelling van de rechter. De geanalyseerde jurisprudenties zijn te vinden in bijlage VII. De resultaten van de jurisprudentieanalyse is schematisch weergeven in bijlage VIII. De volgende paragraaf gaat in op de resultaten van het jurisprudentieonderzoek bij dringende reden.

4.1 Dringende reden

Er is sprake van zeer dringende redenen als er vastgesteld kan worden dat er sprake is van een acute noodsituatie als er een blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel dreigt te ontstaan en dat de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn.[[81]](#footnote-81) De zeer dringende redenen moet per individueel geval beoordeeld worden.[[82]](#footnote-82) Uit jurisprudentie is gebleken dat uitkeringsontvangers zich vaak beroepen op dringende redenen, maar dit wordt nooit gehonoreerd.[[83]](#footnote-83)

Verder is er uit de jurisprudentieanalyse gebleken dat het onvoldoende is om van zeer dringende redenen te spreken als het een uitkeringsontvanger ontbreekt aan financiële middelen, omdat de uitkeringsontvanger bijvoorbeeld schulden zou hebben. Zeer dringende redenen moeten gezien worden als een laatst redmiddel in incidentele situaties en niet als een ontsnappingsclausule.[[84]](#footnote-84) Tot heden is er geen enkele keer dringende redenen aangenomen door de rechter bij schending van de inlichtingenplicht.

Als er wel dringende reden aangenomen wordt, dan kan de gemeente afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete, op grond van art. 18a lid 7 van de Participatiewet. De volgende paragraaf gaat over de verminderde verwijtbaarheid.

4.2 Verminderde verwijtbaarheid

Samengevat is er sprake van verminderde verwijtbaarheid als de uitkeringsontvanger in ongewenste omstandigheden verkeerde, en hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt.[[85]](#footnote-85) Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij er sprake is van witte fraude. [[86]](#footnote-86) De uitkeringsontvanger heeft een melding bij de gemeente gedaan dat hij verkoopactiviteiten zou verrichten, waarbij het zou gaan om geringe inkomsten. Bij niet geringe inkomsten zou hij de gemeente hierover informeren. De uitkeringsontvanger heeft niet tijdig de gemeente ingelicht toen hij meer dan verwacht aan inkomsten kreeg. De gemeente nam eerst opzet aan, maar vervolgens normale gemiddelde verwijtbaarheid.

De rechter oordeelt in deze zaak dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, omdat de uitkeringsontvanger in duidelijke taal melding heeft gemaakt van de verkoopactiviteiten en daarbij een voorstel gedaan had over de wijze waarop hij de gemeente zou gaan informeren. De rechter legt een boete op van 25% van het benadelingsbedrag wegens het niet tijdig informeren over de hoogte van de inkomsten. Deze uitspraak was voor 11 januari 2016, daardoor werd er niet gekeken naar de draagkracht en de termijn waarin de uitkeringsontvanger last mag hebben van de boete.

Uit de jurisprudentieanalyse is gebleken dat uitkeringsontvanger, meestal niet beroep gaan als zij een bestuurlijke boete aan de hand van verminderde verwijtbaarheid opgelegd hebben gekregen. De volgende paragraaf gaat over normale gemiddelde verwijtbaarheid.

4.3 Normale gemiddelde verwijtbaarheid

Uit de jurisprudentieanalyse is gebleken dat er sprake is van normale gemiddelde verwijtbaarheid als de uitkeringsontvanger niet de bedoeling heeft om de inlichtingenplicht te schenden. Te denken valt aan een kennelijke vergissing. In de geselecteerde uitspraken ging het vooral om het ontbreken van financiële opgaves.[[87]](#footnote-87)

Een ander voorbeeld is dat de aanvrager een vraag onbewust foutief beantwoordde. De vraag was of de uitkeringsontvanger andere inkomsten of uitkeringen ontvangt. De uitkeringsontvanger beantwoordde de vraag met ‘nee’, terwijl de uitkeringsontvanger een nabestaandenpensioen ontving.

De CRvB oordeelt dat de uitkeringsontvanger geen oogmerk had om bijstandsuitkeringsfraude te plegen, maar als de uitkeringsontvanger een duidelijke vraag fout beantwoordt is dat voldoende om normale gemiddelde verwijtbaarheid aan te nemen.[[88]](#footnote-88) De rechter oordeelde dat de uitkeringsontvanger bij twijfel navraag moest doen over de bedoeling van de vraag en legde een bestuurlijke boete van 50% van het benadelingsbedrag op.

Uit de jurisprudentieanalyse is gebleken dat de gemeente de verwijtbaarheid hoger vast normale gemiddelde verwijtbaarheid. Van de geselecteerde uitspraken houdt geen enkele besluit stand bij de rechtbank en de CRvB. De volgende paragraaf gaat over grove schuld.

4.4 Grove schuld

Uit de jurisprudentieanalyse is gebleken dat er bij nalatigheid sprake is van grove schuld, de uitkeringsontvanger had anders kunnen handelen en was zich bewust van de gevolgen van het handelen.[[89]](#footnote-89) Een voorbeeld hiervan is dat een vrouw en haar kinderen bij de uitkeringsontvanger verbleven. Volgens de uitkeringsontvanger was het de bedoeling dat de vrouw en haar kinderen voor een korte tijd zouden blijven slapen. Uit onderzoek is gebleken dat de vrouw en de kinderen een aantal maanden bij de uitkeringsontvanger verbleven. De rechter oordeelt in deze zaak een verwijtbaarheid van grove schuld, omdat de uitkeringsontvanger zelf contact heeft opgenomen met de gemeente over de inwoning van de vrouw en haar kinderen. Er is sprake van nalatigheid, omdat de uitkeringsontvanger de inlichtingen eerder had kunnen doorgeven aan de gemeente. De rechter legt een bestuurlijke boete op van 75% van het benadelingsbedrag.

Van de geselecteerde jurisprudentie bleek 80% van de besluiten van de gemeente over de hoogte van de bestuurlijke boete geen stand bij de rechtbank en CRvB. De gemeente stellen de verwijtbaarheid hoger vast dan de rechtbank en CRvB. De volgende paragraaf gaat over het opzettelijk handelen of nalaten.

4.5 Opzet

Er is sprake van de opzet als de uitkeringsontvanger willens en wetens onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, wat ertoe heeft geleid dat de uitkeringsontvanger onterecht of tot een te hoog bedrag aan bijstandsuitkering heeft ontvangen.[[90]](#footnote-90) Als de uitkeringsontvanger willens en wetens handelt, dan weet de uitkeringsontvanger de volledige impact van de gedraging en stemt de uitkeringsontvanger in met de gevolgen die daarbij horen.[[91]](#footnote-91) Deze mate van verwijtbaarheid dient wel aangetoond te worden door de gemeente.[[92]](#footnote-92)

Een voorbeeld waarbij de rechter opzet heeft vastgesteld is de zaak van de CRvB op 11 januari 2016.[[93]](#footnote-93) In deze zaak gaat het om het met opzet niet nakomen van de inlichtingenplicht. Tijdens de rechtszaak verklaarde de uitkeringsontvanger dat hij een hennepkwekerij exploiteerde omdat hij schulden had. Verder verklaarde hij dat hij de gemeente niet over deze activiteiten kon vertellen, omdat het zwartwerken was. Met deze verklaring heeft de uitkeringsontvanger bevestigd dat hij willens en wetens de inlichtingenplicht geschonden heeft. De rechter oordeelt in deze zaak dan ook dat de uitkeringsontvanger opzettelijk gehandeld heeft en legt een boete op van 100% van het benadelingsbedrag.

Uit de jurisprudentieanalyse is verder gebleken dat in de geselecteerde uitspraken het besluit van de gemeente over de hoogte van de bestuurlijke boete bij opzet in stand bleef bij de rechtbank en CRvB.

Deelconclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden hoe de mate van verwijtbaarheid in de praktijk wordt bepaald door de rechters van de rechtbank en de CRvB. Uit jurisprudentie is gebleken dat uitkeringsontvangers zich vaak beroepen op zeer dringende redenen en dat dit beroep nooit gehonoreerd werd. Dringende redenen moeten gezien worden als een laatst redmiddel in incidentele situaties en niet als een ontsnappingsclausule. Verder is uit de jurisprudentieanalyse gebleken dat de uitkeringsontvangers meestal niet beroep gaan als zij een bestuurlijke boete aan de hand van verminderde verwijtbaarheid opgelegd hebben gekregen.

Ook is uit de geselecteerde jurisprudentie gebleken dat 80% van de besluiten van de gemeente over de hoogte van de bestuurlijke boete bij grove schuld geen standhoudt bij de rechtbank en CRvB, in tegenstelling tot opzet. De gemeente stelt de mate van verwijtbaarheid hoger vast dan de rechtbank en CRvB.

Hoofdstuk 5 De handelswijze van de gemeente Den Haag bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude

In dit hoofdstuk staat deelvraag 4 centraal, namelijk: Wat is de handelwijze van de gemeente Den Haag bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten en de uitspraken van CRvB? Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeken die gemeente Den Haag verricht tot aan de vaststelling van de bestuurlijke boete op grond van het Haags boetebeleid 2016. Om te weten wat de handelswijze van de gemeente Den Haag is bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, zijn naast het bestuderen van het Haags boetebeleid 2016 ook interviews afgelegd met drie medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente Den Haag. Zie bijlage IX tot en met XI voor de uitgewerkte interviews met de medewerkers van de gemeente Den Haag.

5.1 Onderzoeken

Doordat gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid hebben, is het belang van beheersen en bestrijden van bijstandsuitkeringsfraude groot. Dit doet de gemeente Den Haag door middel van verschillende onderzoeken. De volgende paragrafen gaan in op: het preventieonderzoek, onderzoek naar algemene uitkeringsfraudesignalen en onderzoek naar specifieke uitkeringsfraudesignalen.

5.1.1 Preventieonderzoek

De afdeling Support van de gemeente Den Haag begint bij twijfels van de aanvraag voor een bijstandsuitkering met een huisbezoek. Hierdoor kan de feitelijke situatie worden vastgesteld.[[94]](#footnote-94) De medewerker let op de volgende aspecten bij een huisbezoek[[95]](#footnote-95):

* Er wordt gecontroleerd of de aanvrager wel op het aangegeven adres woont.
* Vervolgens wordt er gekeken wat de woonsituatie is, of er meerdere personen wonen op het aangegeven adres.
* Er wordt gecontroleerd of er sprake is van gezamenlijke huishouding.
* Er wordt gekeken of de aanvrager aanwezig is.
* Er wordt onderzocht of er persoonlijke bezittingen aanwezig zijn.
* Er wordt gekeken of er sprake is van dure inrichting.
* Tot slot wordt er gecontroleerd of alle informatie overeenkomt met de gegevens die tijdens de aanvraag zijn verstrekt.

Op 11 april 2007 heeft de CRvB bepaald dat bij een huisbezoek altijd sprake moet zijn van een informed consent.[[96]](#footnote-96) Informed consent betekent dat aan de aanvrager altijd vooraf toestemming gevraagd moet worden voordat de medewerker van de gemeente de woning binnentreedt. Verder moet de aanvrager worden verteld wat de gevolgen zijn, als de aanvrager niet aan wil meewerken.[[97]](#footnote-97) Dit heeft te maken met de privacy van de uitkeringsontvanger.[[98]](#footnote-98) Door art. 53a lid 3 van de Participatiewet heeft de gemeente meer mogelijkheden gekregen om via een huisonderzoek de leefsituatie van een aanvrager/uitkeringsontvanger te controleren. Indien de aanvrager/uitkeringsontvanger niet meewerkt aan een huisbezoek, dan heeft dit consequenties voor de uitkering.[[99]](#footnote-99) Dit is ook het geval wanneer er geen concreet vermoeden is van fraude.[[100]](#footnote-100) Het doel hiervan is dat de uitkeringen terecht verstrekt worden en dat uitkeringsfraude teruggedrongen wordt.[[101]](#footnote-101)

5.1.2 Onderzoek naar algemene uitkeringsfraudesignalen

Ondanks het preventieonderzoek kan er ook gefraudeerd worden nadat de uitkering is toegekend. De uitkeringsontvanger is verplicht op grond van art. 17 van de Participatiewet om alle informatie te verstrekken welke van invloed kan zijn op de uitkering. Indien de uitkeringsontvanger hiervan afwijkt, is er sprake van schending van de inlichtingenplicht. Uitkeringsfraudesignalen zijn voor de gemeente Den Haag de aanleiding om onderzoek te verrichten. Voorbeelden van uitkeringsfraudesignalen en acties bij uitkeringsfraudesignalen worden hieronder schematisch weergeven.

|  |  |
| --- | --- |
| **Signaleren van bijstandsuitkeringsfraude** | **Acties uitkeringsfraudesignalen** |
| Door anonieme melding. | Het plaatsvinden van huisbezoeken. |
| Door witte uitkeringsfraude, de uitkeringsontvanger wordt steeds vaker aan het werk gezien in een winkel. | Het starten van een buurtonderzoek en het opvragen van gegevens bij verschillende instanties. |
| Door administratief onderzoek, bijvoorbeeld het controleren van watergebruik. | De sociale recherche kan worden ingeschakeld om de uitkeringsontvanger volgen en te kijken waar de uitkeringsontvanger werkt en/of de nacht doorbrengt. |
| Het inlichtingenbureau, als blijkt dat een uitkeringsontvanger over meerdere bankrekeningen beschikt. | Informatie opvragen bij de Belastingdienst, banken, de Rijksdienst Wegverkeer (hierna: RDW) en autoverzekeraar. |

5.1.3 Onderzoek naar specifieke uitkeringsfraudesignalen

De gemeente Den Haag geeft aan dat in de meeste gevallen niet wordt doorgeven dat er een gezamenlijke huishouding is.[[102]](#footnote-102) Op grond van art. 22a lid 1 van de Participatiewet wordt de hoogte van de uitkering berekend, afhankelijk van het inkomen of vermogen van de partner. Bijstandsuitkeringsontvanger kunnen minder bijstandsuitkering krijgen als de partner inkomen heeft. Dit is dan ook de reden waarom de gezamenlijke huishouding niet gemeld wordt bij de gemeente. Op grond van art. 3 lid 3 van de Participatiewet is er sprake van gezamenlijke huishouding indien: twee personen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en als er zorg wordt gedragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding. In art. 3 lid 4 van de Participatiewet worden een aantal gevallen genoemd waarin een gezamenlijke huishouding in ieder geval aanwezig wordt geacht bijvoorbeeld als belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en samen een kind hebben. Er is dan sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

Voor de terugvordering moet de gemeente aannemelijk maken dat er op grond van feiten en omstandigheden geconcludeerd kan worden tot gezamenlijke huishouding. Zie bijlage XII voor punten waarop de gemeente Den Haag richt bij tijdens het onderzoek naar gezamenlijke huishouding. Vervolgens wordt er bij de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding, een confrontatiegesprek gevoerd. Daarbij worden vragen gesteld waaruit kan blijken dat zorg gedragen wordt voor elkaar. Dit kan onderzocht worden door bijvoorbeeld te vragen wie er kookt of wie de was doet. Dit schetst een beeld van de feitelijke situatie.

De vorige paragrafen gingen over onderzoeken door de gemeente Den Haag om bijstandsuitkeringsfraude te voorkomen en te bestrijden door middel van terugvorderingen. Als uit de onderzoeken blijkt dat er sprake is van de schending van de inlichtingenplicht, dan zal boeteprocedure van start gaan. De volgende paragraaf zal ingaan op de boeteprocedure.

5.2 Boeteprocedure

De boeteprocedure is in algemene zin te vinden in afdeling 5.4.2. van de Awb.

Bij uitkeringsfraude dient er een rapport of een proces-verbaal door de afdeling Bijzonder Onderzoek opgesteld te worden van de schendingen, op grond van art. 5:53 van de Awb. Een rapport is verplicht bij een benadeling tot de aangiftegrens van €50.000,-. Een proces-verbaal is verplicht bij een benadeling van €50.000,- of meer, dit wordt verder strafrechtelijk afgehandeld.

5.2.1 Voornemen tot het opleggen van een boete

Nadat er een rapport is opgesteld wordt de uitkeringsontvanger geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een boete. Dit wordt door de gemeente Den Haag slechts gedaan bij bedragen vanaf €340,-. Bij een boete tot €340,- is er lichtere procedure. In het kader van het onderzoek zal er enkel worden ingegaan bij bedragen vanaf €340,-. Het voornemen tot het opleggen van een boete wordt geschreven in begrijpelijke taal. De uitkeringsontvanger heeft 2 weken de tijd om mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen, krachtens art. 5: 50 van de Awb. Uit de interviews is gebleken dat merendeels van uitkeringsontvanger geen gebruik maakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. In het voornemen tot het opleggen van een boete, staat opgenomen dat de uitkeringsontvanger recht heeft op zwijgen, ook wel cautie genoemd. Cautie is het recht van de uitkeringsontvanger om zichzelf niet te hoeven belasten, op grond van art. van de 5:10a Awb jo. art. 6 EVRM.[[103]](#footnote-103)

De bestuurlijke boete moet binnen 13 weken na het opmaken van het rapport opgelegd worden, op grond van art. 5:51 van de Awb. Bij een overschrijding van deze termijn, blijft de mogelijkheid bestaan om een boete op te leggen. Dit wordt ook wel de termijn van orde genoemd.[[104]](#footnote-104) De termijn van orde grenst aan de vervaltermijn. De vervaltermijn houdt in het niet meer mogelijk is een bestuurlijke boete op te leggen voor een gedraging na de vervaltermijn. De benadeling boven de €340,- vervalt na een termijn van vijf jaar, op grond van art. 5: 45 lid 1 van de Awb. Bij een benadeling onder de €340,- vervalt de termijn na een termijn van 3 jaar, op grond van art. 5:24 lid 2 van de Awb. De volgende paragrafen gaan in op de vaststelling van de bestuurlijke boete, op grond van het Haag boetebeleid 2016.

5.3 Het Haags Boetebeleid 2016 na de uitspraak van 11 januari 2016 van de CRvB

De uitspraken van 11 januari 2016 van de CRvB hebben gevolgen gehad voor de manier waarop de gemeente Den Haag het boetebeleid uitvoerde.

Het boetebeleid moest worden aangepast in de lijn ven de uitspraken van de CRvB. Het had volgens de beleidsmedewerker, mevrouw Schwiebbe, geen enkele zin de uitspraak te negeren, want elke rechtbank zal tegen de gemeente Den Haag zeggen dat ze het besluit opnieuw zouden moeten beoordelen in lijn met de uitspraak van 11 januari 2016. Daarom heeft de gemeente Den Haag intern besloten de uitvoering van het boetebeleid tijdelijk stil te leggen tot inwerkingtreding van het aangepaste boetebeleid. Volgens de afdeling Bijzonder Onderzoek van de gemeente Den Haag zou het gaan om 600 dossiers die op een afhandeling moeten wachten tot een boetebeleid van kracht is. Het Haags boetebeleid 2016 is op 11 mei 2016 inwerking getreden. In het nieuwe boetebeleid zijn de volgende drie punten opgenomen:

1. Het principe dat de vaststelling van de hoogte van de boete uitgegaan wordt van 10% aflossingsruimte van de bijstandsnorm ongeacht de hoogte van de uitkering.

2. Het buiten beschouwing laten van vermogen bij het berekenen van de boete.

3. De ingangsdatum van 30 november 2015.

De volgende paragrafen zullen ingaan op deze punten.

5.3.1. De vaststelling van de bestuurlijke boete door de gemeente Den Haag in twee stappen

De bestuurlijke boete wordt in de volgende twee stappen vastgesteld:

Stap 1: De mate van verwijtbaarheid

Bij de eerste stap wordt aan de hand van de situatie beoordeeld of er sprake is van opzet, verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid. De gemeente Den Haag hanteert bij opzet 100% van het benadelingsbedrag, bij verwijtbaarheid 50% van het benadelingsbedrag en bij verminderde verwijtbaarheid 10% van het benadelingsbedrag. Hieruit blijkt dat de gemeente Den Haag deels afwijkt van de richtinggevende uitspraken van de CRvB. De CRvB behandelt 4 categorieën van verwijtbaarheid, namelijk: opzet, grove schuld, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. De gemeente Den haag hanteert slecht 3 categorieën van verwijtbaarheid, namelijk: opzet, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Grove schuld ontbreekt hierin.

Uit de interviews met de medewerkers van de gemeente Den Haag is gebleken dat de grove schuld niet is opgenomen in het Haags boetebeleid, omdat er nog geen handvatten zijn om deze categorie te meten.

Stap 2: De aflossingsruimte en de aflossingstermijn

Bij stap 2 wordt de hoogte van het boetebedrag gerelateerd aan het inkomen en de mate van verwijtbaarheid.

Voor de vaststelling van het boetebedrag wordt uitgegaan van de aflossingsruimte en daarmee de samenhangede beslagvrije voet. Het aantal termijnen wordt door de gemeente Den Haag als volgt bepaalt: bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden, bij normale gemiddelde verwijtbaarheid 12 maanden en bij opzet 24 maanden. Daarnaast wordt het aflossingsbedrag per maand bepaald door 10% van de bijstandsnorm. In het bovenstaande werd de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete bij de bijstandsuitkering besproken. In de volgende paragraaf zal de vaststelling van de hoogte van de boete inzake lagere bijstand, bijvoorbeeld kostendelers, besproken worden.

5.3.2 Vaststelling van de bestuurlijke boete bij lagere bijstand

In de uitspraken van 11 januari 2016 door de CRvB, is er geen uitspraak gedaan bij kostendelers of andere afwijkende bijstandsnormen. De gemeente Den Haag heeft daarom zelf hieraan invulling gegeven. De kostendelersnorm kan lager zijn dan de beslagvrije voet. Ook in andere situaties, zoals: bij inwonende kinderen tussen de 18 en 20 jaar of bij een uitkering verpleging en verzorging, is de uitkering lager dan de beslagvrije voet.

De gemeente Den Haag vindt het echter geen reden om een kostendeler, gezien de hoogte van zijn inkomen, geen boete op te leggen. Dat zou betekenen dat de gemeente Den Haag dan ten opzichte van de kostendelers geen enkel middel heeft om een boete op te leggen bij uitkeringsfraude. Doordat de kostendelers een lager uitkering ontvangen, rekent de gemeente 10% van de kostendelersbijstandsnorm. De gemeente Den Haag heeft aan de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (hierna: G4) gevraagd, hoe zij omgaan met de lagere bijstand. Daaruit is gebleken dat Amsterdam en Rotterdam vergelijkbare voorstellen hebben gedaan. De volgende paragraaf gaat in op de vaststelling van de bestuurlijke boete als de inkomsten onbekend zijn.

5.3.4 Vaststelling van de bestuurlijke boete als inkomsten onbekend zijn

De bestuurlijke boete wordt berekend zolang de inkomsten van de belanghebbende bekend zijn. Het wordt lastiger als de inkomsten van de belanghebbende onbekend zijn. De belanghebbende dient inzicht te geven in zijn draagkracht.[[105]](#footnote-105) In het geval dat inkomsten van de belanghebbende onbekend zijn, stelt de gemeente Den Haag de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van de standaardboetes van het benadelingsbedrag. Dit betekent dat er bij opzet 100% van het benadelingsbedrag wordt opgelegd, 50% bij verwijtbaarheid en 10% bij verminderde verwijtbaarheid.

Wanneer de belanghebbende ondanks een verzoek van de gemeente geen informatie verstrekt over de inkomsten, wordt er door de gemeente Den Haag dus een hogere boete opgelegd.

5.3.5 Het vermogen van de belanghebbende geen onderdeel van de boete

In de uitspraken van 11 januari 2016 heeft de CRvB aangegeven dat het vermogen van de belanghebbende een rol kan spelen in het bepalen van de financiële draagkracht. Er is dus sprake van een kan-bepaling: het mag wel maar moet niet. In het Haags boetebeleid 2016 wordt het vermogen niet meegewogen bij het vaststellen van de bestuurlijke boete.

5.3.6 Ingangsdatum Haags boetebeleid 2016

Sinds de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 tot de inwerkingtreding van het Haags boetebeleid 2016, was de uitvoering van het boetebeleid stilgelegd. Het werd door de gemeente Den Haag niet als reëel beschouwd om besluiten te nemen conform het oude beleid. Elke rechter zou namelijk zeggen dat de gemeenten hun beleid zouden moeten aanpassen in lijn met de uitspraak van 11 januari 2016 van de CRvB. Uit de interviews is gebleken dat uitkeringsontvangers geen klachten hierover hebben ingediend, omdat bestuurlijke boete naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 de uitkeringsontvanger tegemoetkomt.

De gemeente Den Haag heeft besloten dat boetebesluiten vanaf 30 november 2015 ambtshalve opnieuw worden berekend. De reden hiervoor is dat er bij de uitspraak van 24 november 2014 van de CRvB het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gemeenten verzocht om de uitspraak ambtshalve met terugwerkende kracht tot zes weken voor de uitspraak van toepassing te verklaren. Bij de uitspraak van 11 januari 2016 van de CRvB heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze oproep niet gedaan. Het is aan de gemeenten om te besluiten welke termijn van terugwerkende kracht wordt gehanteerd. De gemeente Den Haag heeft ervoor gekozen om conform de wijze naar aanleiding van de uitspraak van 24 november 2014 te handelen, dus zes weken voor de uitspraak ambtshalve met terugwerkende kracht. Zes weken voor de uitspraak van 11 januari 2016 is 30 november 2015. Volgens de afdeling bijzonder onderzoek zou het gaan om 600 dossiers die nog op een afhandeling wachten.

5.4 (Zeer) dringende reden in de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015

Opvallend is dat er in het Haags Boetebeleid 2016 geen bepalingen over (zeer) dringende redenen zijn opgenomen, in tegenstelling tot de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015 (hierna: het Haags maatregelbeleid 2015). In art. 3.6 lid 1 van Haags maatregelbeleid 2015 is opgenomen dat als er sprake is van dringende of zeer dringende reden er een minder zware maatregel wordt opgelegd. Met dringende reden wordt in het Haags maatregelbeleid 2015 bijzondere omstandigheden bedoeld, zoals: schulden, aanwezigheid van kinderen in het gezin en dreigende huisuitzetting.[[106]](#footnote-106) Deze bijzondere omstandigheden kunnen reden zijn tot het matigen van de maatregel.

Met zeer dringende redenen wordt in het Haags maatregelbeleid 2015 het volgende bedoeld: de onwrichtende gevolgen naar aanleiding van het opleggen van een maatregel.[[107]](#footnote-107) Een voorbeeld van een ontwrichtend gevolg is: de al dreigende huisuitzetting. De gemeente Den Haag heeft deze bepaling in het Haags maatregelbeleid 2015 opgenomen, omdat de ontwrichtende gevolgen niet alleen voor de uitkeringsontvanger een grote impact hebben, maar het brengt ook maatschappelijke onrust met zich mee en hoge kosten voor de noodopvang.

Het Haags Boetebeleid 2016 kent deze uitzondering van matiging niet. Zeer dringende reden betekent bij bestuurlijke boete, volgens jurisprudentie: een acute noodsituatie, als er een blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel dreigt te ontstaan en dat de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn.[[108]](#footnote-108) Als er sprake is van dringende reden, dan kan de gemeente afzien van het opleggen van de bestuurlijke boete, op grond van art. 18a lid 7 van de Participatiewet. De gemeente Den Haag geeft in de interviews aan dat er tot heden een beroep op dringende reden nooit aangenomen is.

Het volgende hoofdstuk gaat over de juridische knelpunten bij de opdrachtgever met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude.

Deelconclusie

Bij dit hoofdstuk stond de deelvraag ‘’Wat is de handelswijze van de gemeente Den Haag bij het vaststellen van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude’’ centraal.

Bij het beantwoorden van deze deelvraag is het gebleken dat de gemeente Den Haag deels afwijkt van de richtinggevende uitspraken van de CRvB. De CRvB behandelt 4 categorieën van verwijtbaarheid, namelijk: opzet, grove schuld, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. De gemeente Den Haag behandelt slecht 3 categorieën van de verwijtbaarheid, namelijk: opzet, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Grove schuld ontbreekt hierin. Verder zijn er in het aangepaste Haags boetebeleid de volgende punten opgenomen: het principe dat bij de vaststelling van de hoogte van de boete uitgegaan wordt van 10% aflossingsruimte van de toepasselijke bijstandsnorm ongeacht de hoogte van de uitkering, het buiten beschouwing laten van vermogen bij het berekenen van de boete en de ingangsdatum van 30 november 2015. Tot slot is er gebleken dat er in het Haags Maatregelbeleid 2015 een bepaling is opgenomen over de (zeer) dringende reden. Als er sprake is van een ‘’zeer’’ dringende reden dan wordt er afgeweken van de maatregel en een minder zware maatregel opgelegd. Het Haags Boetebeleid 2016 kent deze uitzondering niet.

Hoofdstuk 6 Juridische knelpunten bij de opdrachtgever met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, opgelegd door de gemeente Den Haag

In dit hoofdstuk staat deelvraag 5 centraal, namelijk: Welke juridische knelpunten ervaart de opdrachtgever op dit moment met betrekking tot besluiten van de gemeente Den Haag over de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, met name op grond van proceservaringen? In dit hoofdstuk zal de knelpunten die de opdrachtgever ervaart, behandeld worden. De knelpunten zitten vooral in de onevenredige bestuurlijke boete, de draagkracht in praktijk, er wordt geen rekening gehouden met andere financiële mogelijkheden en er zijn geen andere mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete.

6.1 matiging van de bestuurlijke boete nog steeds matig

De opdrachtgever is van mening dat de CRvB de uitkeringsontvanger elk jaar meer tegemoetkomt sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet. Zoals eerder behandeld had de gemeente geen keuze om een lagere boete op te leggen dan 100% van het benadelingsbedrag. Op 24 november 2014 heeft de CRvB heeft de mate van verwijtbaarheid gecategoriseerd naar opzet (100% van het benadelingsbedrag), grove schuld (75% van het benadelingsbedrag), normale gemiddelde verwijtbaarheid (50% van het benadelingsbedrag) en de verminderde verwijtbaarheid (25% van het benadelingsbedrag). Tot slot heeft de CRvB op 11 januari 2016 gelet op de draagkracht en de termijn waarvan de uitkeringskeringsontvanger van de bestuurlijke boete last mag hebben, namelijk: bij opzet bij 24 maanden, bij grove schuld 18 maanden, bij normale gemiddelde verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden. Hoewel de CRvB bij de uitspraak van 11 januari 2016 de uitkeringsontvanger meer tegemoet is gekomen, is er nog steeds sprake van een onevenredig hoge boete. Dat wordt in de volgende casus duidelijk:

**Casus 1**

*Een alleenstaande moeder van 5 kinderen en ontvangt een alleenstaande ouder-uitkering. Kind A werkt in een warenhuis als verkoopmedewerker. De gemeente is ervan op de hoogte dat kind A bij het warenhuis werkt en de moeder geeft elke maand netjes het standaardinkomen van kind A door aan de gemeente. De gemeente krijgt een anonieme tip binnen en stelt een onderzoek in. Het blijkt dat kind A 10 maanden meer gewerkt heeft dan gewoonlijk en meer verdiend heeft dan is aangegeven door de moeder aan de gemeente (benadelingsbedrag van €7000,-). Tijdens het bezwaar is gebleken dat de moeder niets wist van de meer gewerkte uren en het hogere inkomen en de band tussen de moeder en zoon niet goed was. Volgens de gemeente is sprake van de het schenden van de inlichtingenplicht wegens het niet doorgeven van meer inkomen. De gemeente vordert het benadelingsbedrag van €7.000,- terug en legt een boete op aan de hand van verminderde verwijtbaarheid (25% van het benadelingsbedrag = €1.750,-). Naar aanleiding van de draagkracht berekent de gemeente de boete op 10% van de bijstandsnorm X 6 maanden (€586,-). Op het moment dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd heeft de moeder al torenhoge schulden.*

De opdrachtgever ervaart de volgende juridische knelpunten:

1. Er wordt een onevenredig hoge boete opgelegd, naast het feit dat het benadelingsbedrag ook teruggevorderd wordt.
2. In de praktijk is de draagkracht lager dan is vastgesteld door de CRvB.
3. Bij de oplegging van de bestuurlijke boete wordt er geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen.
4. Geen mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude in het Haags Boetebeleid 2016.

De volgende paragrafen gaan in op de bovenstaande knelpunten.

6.2 Er wordt een onevenredig hoge boete opgelegd, naast het feit dat het benadelingsbedrag ook teruggevorderd wordt.

Als de boete niet naar draagkracht berekend zou worden dan zou hoogte van de bestuurlijke boete €1.750,- bedragen. Door de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 is er naar draagkracht een boete van €586,- opgelegd, verdeeld over 6 maanden. Alhoewel de gemeente de burger tegemoetkomt, heeft dit ernstige financiële gevolgen voor de moeder aangezien zij onder het bestaansminimum leeft. De opdrachtgever is dan ook van mening dat er sprake is van onevenredig hoge boete op grond van art. 5: 46 lid 2 van de Awb.

6.3 In praktijk is de draagkracht lager is dan is vastgesteld door de CRvB.

De CRvB heeft in de uitspraak van 11 januari 2016 een fictieve draagkracht vastgesteld, namelijk 10% van de bijstandsnorm. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk (hierna: LOSR), heeft onderzoek verricht naar misstanden tussen schuldenaars en schuldeisers.[[109]](#footnote-109) Uit dat onderzoek is gebleken dat de draagkracht van bijstandsuitkeringsontvangers slechts 6% is.

Dat is lager dan is vastgesteld door de CRvB. Doordat de fictieve draagkracht van uitkeringsontvangers te hoog is vastgesteld, houden de uitkeringsontvangers een te laag besteedbaar inkomen over. Hierdoor krijgt de uitkeringsontvanger hogere schulden.[[110]](#footnote-110)

6.4 Geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen

De volgorde waarin schuldeisers uitbetaald moeten worden is van groot belang voor de uitkeringsontvanger, omdat de schuldeisers samen een groot bedrag van de uitkeringsontvanger tegoed hebben dan er feitelijk te verdelen valt. In art. 3:277 BW staat opgenomen dat alle schuldeisers gelijke rechten hebben, tenzij de wet een schuldeiser voorrang verleent.

Art. 60 van de Participatiewet gaat over de terugvordering en de betaling van de bestuurlijke boete. In art. 60 lid 7 van de Participatiewet is opgenomen dat de terugvordering en de bestuurlijke boete een bevoorrechte positie heeft in de rangorde van schuldeisers.[[111]](#footnote-111) Dat is de derde plek in de rangorde van schuldeiseres. Dat wil zeggen: ook al heeft de uitkeringsontvanger meerdere schuldeisers, de bestuurlijke boete en de terugvordering hebben voorrang op de andere schuldeisers. In bijlage XV staat de rangorde van de schuldeisers schematisch weergeven. De gemeente houdt verder geen rekening met eventuele andere financiële verplichtingen. Het is voor de gemeente dus niet van belang of de uitkeringsontvanger nog andere schulden heeft. Tevens verleent de gemeente geen medewerking aan een schuldregeling indien er een bestuurlijke boete is opgelegd.[[112]](#footnote-112)

6.5 Geen mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete

Het Haags Boetebeleid 2016 kent geen uitzondering voor het afzien van de bestuurlijke boete. Bij verminderde verwijtbaarheid is er door de CRvB op 11 januari 2016 gedacht aan de mensen die leven van een bijstandsuitkering niet lang last mogen hebben van de bestuurlijke boete. De CRvB heeft de boete wel naar draagkracht verlaagd, maar er is geen rekening gehouden met eventuele zwaarwichtigere omstandigheden aan de kant van de uitkeringsontvanger. Volgens art. 18 a lid 7 van de Participatiewet kan de gemeente afzien van een boete als er sprake is van dringende redenen. Het Haags Boetebeleid 2016 voorziet daar niet in, in tegenstelling tot het Haags Maatregelbeleid 2015.

Aangezien de bepalingen van (zeer) dringende redenen niet opgenomen zijn in het Haags Boetebeleid 2016, kan de opdrachtgever de gemeente vragen om af te zien van het beleid, op grond van art. 4:84 van de Awb. Voorwaarden van dit artikel zijn dat de uitkeringsontvanger door het opleggen van de boete onevenredige en zwaarwichtige gevolgen zal ervaren wegens bijzondere omstandigheden.

Uit het interview met de opdrachtgever is gebleken dat de opdrachtgever zich in geen enkele zaak tegen de gemeente Den Haag op art. 4:84 van de Awb beroepen heeft bij bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude. De opdrachtgever geeft aan dat wel in het verleden te hebben gedaan bij ander soort zaken en erin slaagde.

Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de juridische knelpunten van de opdrachtgever met betrekking tot de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude in kaart gebracht. De opdrachtgever is van mening dat er een onevenredig hoge boeten worden opgelegd, naast het feit dat het benadelingsbedrag ook teruggevorderd moet worden waarbij in de meeste gevallen de bruto verstrekte uitkering terugbetaald moet worden. Verder is de draagkracht in praktijk lager dan de draagkracht zoals die is vastgesteld door de CRvB. Tevens wordt er bij de oplegging van de bestuurlijke boete geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen en maakt de gemeente Den Haag geen gebruik van de mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, zoals is opgenomen in art. 18 a lid 7 van de Participatiewet terwijl art. 4:84 van de Awb de mogelijkheid biedt om af te wijken van het beleid, wegens zwaarwichtige en onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger.

Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: Wat is voor het Advocatenkantoor Hoefkade de beste wijze om cliënten te adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude, rekening houdend met de Awb, de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, uitspraken van de CRvB en Haags boetebeleid 2016, door middel van wetsanalyse, jurisprudentieonderzoek en interviews?

Antwoord op de centrale vraag:

Het antwoord op de centrale vraag bestaat uit de volgende aspecten:

* De ernst van het feit
* Mate van verwijtbaarheid
* Omstandigheden van de uitkeringsontvanger
* Afzien van de bestuurlijke boete

Ernst van het feit

Als de belanghebbende een bijstandsuitkering wil ontvangen, dan zal de belanghebbende moeten voldoen aan de volgende verplichtingen: de inlichtingenplicht, de medewerkingsplicht en de identificatieplicht. De gevolgen van de medewerkingsplicht en de identificatieplicht is de terugvordering van de ten onrechte betaalde uitkering of een eventuele korting op de bijstandsuitkering. Bij schending van de inlichtingenplicht moet de uitkeringsontvanger de ten onrechte ontvangen bijstandsuitkering helemaal terugbetalen én wordt er een bestuurlijke boete opgelegd. De schending van de inlichtingenplicht valt onder de ernst van het feit.

Mate van verwijtbaarheid

Vervolgens moet er gekeken worden naar de mate van verwijtbaarheid. De Fraudewet kende bij schending van de inlichtingenplicht alleen 100% van het benadelingsbedrag en bij recidive 150% van het benadelingsbedrag. De CRvB heeft 24 november 2014 invulling gegeven aan de mate van verwijtbaarheid, namelijk: verminderde verwijtbaarheid (25% van het benadelingsbedrag), normale gemiddelde verwijtbaarheid (50% van het benadelingsbedrag), grove schuld (75% van het benadelingsbedrag), opzet (100% van het benadelingsbedrag) en recidive (afhankelijk van verwijtbaarheid). Verder heeft de CRvB op 23 juni 2015 invulling gegeven over de afronding van boetes. De bestuurlijke boete wordt naar tienvoud boven afgerond, met uitzondering bij opzet. Bij opzet wordt de boete naar tienvoud beneden afgerond.

Gemeente Den Haag wijkt deels af van de richtinggevende uitspraken van de CRvB. De gemeente Den haag hanteert slechts 3 categorieën van de verwijtbaarheid, namelijk: opzet, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Grove schuld ontbreekt hierin.

Verder is uit de jurisprudentieanalyse gebleken dat de uitkeringsontvanger, meestal niet in beroep gaan als zij een bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen aan de hand van verminderde verwijtbaarheid, omdat er geen lagere verwijtbaarheid bestaat. Verder is uit de geselecteerde jurisprudentie gebleken dat 80% van de besluiten van de gemeente over de hoogte van de bestuurlijke boete bij grove schuld geen standhoudt bij de rechtbank en CRvB. De gemeente stelt de verwijtbaarheid hoger vast dan de rechtbank en CRvB. Tot slot is er gebleken uit de jurisprudentieanalyse dat het besluit van de gemeente over de hoogte van de bestuurlijke boete bij opzet wel standhoudt bij de rechtbank en CRvB.

Omstandigheden van de uitkeringsontvanger

De CRvB heeft op 11 januari 2016 een aanvulling gegeven over de hoogte van de bestuurlijke boete aan de hand van draagkracht en kunnen betalen binnen een redelijke termijn. De vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt uitgegaan van 10% aflossingsruimte van de toepasselijke bijstandsnorm ongeacht de hoogte van de uitkering. Hierbij wordt het vermogen buiten beschouwing gelaten. De gemeente Den Haag hanteert de volgende aflossingstermijnen gekoppeld aan de verwijtbaarheid: bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden, bij normale gemiddelde verwijtbaarheid 12 maanden en bij opzet 24 maanden. De gemeente Den Haag hanteert geen grove schuld. Het is belangrijk dat de uitkeringsontvanger aanvoert dat de boete onevenredig hoog is gelet op de draagkracht. De uitkeringsontvanger dient hiervoor de gegevens te verstrekken. Als de uitkeringsontvanger de gegevens niet kan verstrekken, dan wordt de hoogte van de boete berekend op basis van de mate van verwijtbaarheid met het daarbij behorende percentage zoals op 24 november 2014 door de CRvB vastgesteld is. Om de hoogte van de bestuurlijke boete te berekenen kan het stroomdiagram in bijlage XIII worden nagegaan.

De gemeente hanteert 10% aflossingsruimte van de toepasselijke bijstandsnorm, maar in praktijk blijkt deze aflossingsruimte lager te zijn dan is vastgesteld. Tevens wordt er bij de oplegging van de bestuurlijke boete geen rekening gehouden met andere financiële verplichtingen en maakt de gemeente Den Haag geen gebruik van de mogelijkheden voor het afzien van de bestuurlijke boete bij bijstandsuitkeringsfraude, zoals is opgenomen in art. 18 a lid 7 van de Participatiewet.

Alhoewel art. 4:84 van de Awb de mogelijkheid biedt om af te wijken van het beleid, wegens zwaarwichtige en onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger.

Afzien van de bestuurlijke boete

Uit jurisprudentie is gebleken dat uitkeringsontvangers zich vaak beroepen op dringende redenen. Dringende reden moet gezien worden als een laatst redmiddel in incidentele situaties en niet als een ontsnappingsclausule. Tot heden is er geen enkele keer zeer dringende redenen aangenomen door de rechter bij schending van de inlichtingenplicht.

Uit dit onderzoek blijkt dat er in het Haags Maatregelbeleid 2015 een bepaling is opgenomen betreffende de (zeer) dringende reden. Als er sprake is van een (zeer) dringende reden dan wordt er afgeweken van de maatregel en een minder zware maatregel opgelegd. Het Haags Boetebeleid 2016 kent deze uitzondering niet.

Doelstelling

Door middel van dit onderzoek kan het Advocatenkantoor Hoefkade advies gegeven worden over hoe zij het beste hun cliënten kunnen adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boeten inzake bijstandsuitkeringsfraude. Hiermee is de doelstelling van dit onderzoek behaald. Verder is dit onderzoek bruikbaar in de zin dat dit onderzoek zeer actueel is. Het Haags boetebeleid 2016 is in mei 2016 in werking getreden. Het Haags boetebeleid komt overeen met het wetsvoorstel van de Fraudewet die hoogstwaarschijnlijk in 2017 in werking zal treden. Verder komen de algemene uitgangspunten van dit onderzoek overeen met de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude opgelegd het UWV.

Aanbevelingen

Bij dit onderzoek ben ik tot de aanbevelingen gekomen die gaan over: de zienswijze, grove schuld, percentage van verminderde verwijtbaarheid, de beslagvrije voet en dringende redenen.

Zienswijze

De beste wijze voor de opdrachtgever is om haar cliënten als eerste te adviseren om gebruik te maken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. De gemeente Den Haag geeft in een interview aan dat de meerderheid van uitkeringsontvangers geen zienswijze indient. De opdrachtgever geeft in het interview ook aan dat zij geen gebruik maakt van de zienswijze. Als er een zienswijze wordt ingediend kan dit meegenomen worden in besluitvorming. Als de afdeling Bijzonder Onderzoek in het primaire besluit een verwijtbaarheid van normale gemiddelde verwijtbaarheid vaststelt, dan mag de afdeling bezwaar geen hogere verwijtbaarheid dan gemiddelde verwijtbaarheid vaststellen. Als er na het indienen van een zienswijze een lage verwijtbaarheid wordt vastgesteld, besparen cliënten tijd, geld en moeite.

Geen grove schuld

De gemeente Den Haag kent geen grove schuld. Uit de interviews en jurisprudentie is gebleken dat de gemeente Den Haag vaak opzet vaststelt wanneer er sprake is van een gedraging die valt onder grove schuld. Opzet houdt bij de rechtbank alleen stand, als de gemeente kan aantonen dat de uitkeringsontvanger willens en wetens gehandeld heeft. Dit is voor gemeenten moeilijk om aan te tonen. De rechtbank kan grove schuld vaststellen, maar omdat de gemeente Den Haag geen grove schuld kent, wordt gemiddelde normale verwijtbaarheid opgelegd of verminderde verwijtbaarheid. Dat scheelt de cliënt 50% of meer van bestuurlijke boete.

Percentage verminderde verwijtbaarheid

Bij verminderde verwijtbaarheid hanteert de gemeente 10% van het benadelingsbedrag in afwijking van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. In deze uitspraak heeft de rechter bij verminderde verwijtbaarheid een percentage van 25% als uitgangspunt gegeven. Als de uitkeringsontvanger kan aantonen dat er geen sprake is van een verwijtbare gedraging dan zou de opdrachtgever haar cliënt kunnen adviseren om in bezwaar of beroep te gaan. Lager dan verminderde verwijtbaarheid kent de gemeente Den Haag niet. Dan kan het voor de cliënt voordeliger zijn om gelet op de kosten niet in bezwaar of beroep te gaan.

Draagkracht

Bij het vaststellen van de bestuurlijke boete wordt op de volgende aspecten gelet:

* De ernst van het feit.
* Mate van verwijtbaarheid.
* Omstandigheden van de uitkeringsontvanger.

Onder omstandigheden van uitkeringsontvanger, valt de draagkracht. De uitkeringsontvanger moet aanvoeren dat de bestuurlijke boete onevenredig is gelet op de draagkracht. De uitkeringsontvanger dient daarvoor gegevens te verstrekken. Meestal heeft de gemeente al inzage in de draagkracht van de uitkeringsontvanger, maar de omstandigheden kunnen veranderd zijn op het moment dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het beste voor opdrachtgever is om haar cliënt te adviseren om gegevens te vertrekken over de draagkracht, want als de cliënt de gegevens niet verstrekt wordt er geen rekening gehouden met de draagkracht. Dit heeft financiële gevolgen voor de cliënt.

Beslagvrije voet

De CRvB heeft in de uitspraak van 11 januari 2016 een fictieve draagkracht vastgesteld, namelijk 10% van de bijstandsnorm. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk (hierna: LOSR), heeft onderzoek verricht naar misstanden tussen schuldenaars en schuldeisers. Uit dat onderzoek is gebleken dat de draagkracht van bijstands- uitkeringsontvangers slechts 6% is. De opdrachtgever kan zich beroepen op art. 4:84 van de Awb, om af te wijken van het beleid wegens zwaarwichtige en onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger. Doordat de fictieve draagkracht van uitkeringsontvangers te hoog is vastgesteld, houdt de uitkeringsontvanger een te laag besteedbaar inkomen over. Hierdoor krijgt de uitkeringsontvanger hogere schulden.

Dringende reden

In art. 18a lid 7 sub b van de Participatiewet is opgenomen dat er bij dringende reden afgezien kan worden van het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze vorm van dringende reden is noch in de wet noch in jurisprudentie toegelicht. De opdrachtgever kan een brug slaan naar het Haags maatregelbeleid 2015 voor de zeer dringende redenen en dringende redenen. In art. 3.6 lid 1 van Haags maatregelbeleid 2015 is opgenomen dat als er sprake is van dringende of zeer dringende reden er een minder of geen zware maatregel wordt opgelegd. De opdrachtgever kan zich beroepen op art. 4:84 van de Awb, om af te wijken van het beleid wegens zwaarwichtige en onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger, omdat de ontwrichtende gevolgen niet alleen voor de uitkeringsontvanger een grote impact hebben, maar het brengt ook maatschappelijke onrust met zich mee en hoge kosten voor bijvoorbeeld: de noodopvang.

De genoemde aanbevelingen zijn voor de opdrachtgever de beste wijze om hun cliënten te adviseren die in bezwaar of beroep willen gaan tegen de bestuurlijke boete inzake bijstandsuitkeringsfraude, op grond van de Participatiewet, de Fraudewet met het daarbij behorende Boetebesluit socialezekerheidswetten, uitspraken van de CRvB en het Haags boetebeleid 2016, op basis van wetsanalyse, jurisprudentieonderzoek en interviews.

Literatuurlijst

Albers 2015

C.L.G.F.H. Albers,`Bestuursrecht begrepen’, tweede druk, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2015

Barentsen 2015

Prof. Mr. B. Barentsen e.a., `Blauwe VNW Staats­ en Bestuursrecht’, verzameling Nederlandse, 2015

Brakel 2014

Mr, S. Brakel e.a.,`Participatiewet’, Deventer, Kluwer, 2014.

Broring 2005

Prof. Mr. H.E. Broring, `De bestuurlijke boete’, studiepockets staats­ en bestuursrecht, Deventer, Kluwer, 2005.

Brummelkamp, G.W., Kerckhaert, A.C., & Engelen, W.M. ‘Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude’, Zoetermeer, 2013.

Cremers 2014

Mr. Drs. N. Cremers e.a., `Fraude’, Deventer Kluwer 2014

Fenger & Voorberg 2013

'Uitkeringsfraude in Perspectief', Boom|Lemma Den Haag, 2013

De Boer 2014

J. de Boer e.a., `De bijstand in praktijk’, Deventer, Kluwer, 2014.

Vonk 2016  
Prof. G.J. Vonk, `Socialezekerheidsrecht’, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2016.

**Wet- en regelgeving**

Algemene wet bestuursrecht

Boetebesluit socialezekerheidswetten

Fraudewet

Participatiewet

Haags boetebeleid 2016

Haags maatregelbeleid 2016

**Jurisprudentie**

Centrale Raad van Beroep:

* Centrale Raad van Beroep 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754
* Centrale Raad van Beroep 13 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879
* Centrale Raad van Beroep, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2015:12

**Tijdschriften**

Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming

Mr. Dr. A.G. Mein, `Van licht naar zwaar, de evolutie van de bestuurlijke boete in het financieel toezicht’ nr. 5/6, 2015

Tijdschrift voor Toezicht 2015

Mr. Arnt Mein,`Rechter brengt balans aan in onevenwichtige bestuurlijke boete’, Tijdschrift voor Toezicht, aflevering 1 2015

Delict en delinquenten

B.F. Keulen, `Naar een bestuurlijke strafbeschikking sociale zekerheid?’, DD. Aflevering 50/2015

**Rapporten**

De Boete belicht

Inspectie SZW Mininsterie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, `De Boete belicht’ Rapportnummer: 14/05

Geen fraudeur, toch boete

Nationale ombudsman, `Geen fraudeur, toch boete’, rapportnummer: 2014/159

Mensen met schulden in de knel

Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk, ’Mensen met schulden in de knel’, 2008

Onderzoek uitvoering Fraudewet

PWC, ‘Onderzoek uitvoering Fraudewet’, rapportnummer: 2014-0393/ADB/fn/ms

1. *Kamerstukken II,* 1995/1996, 248,3, p.1 [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken II,* 2011/12, 33207, 3, p.2 en 3 [↑](#footnote-ref-2)
3. *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3, p.1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Stb.2012, nr. 498 [↑](#footnote-ref-4)
5. *Kamerstukken II,* 2012/13, 33207,3, p.1 [↑](#footnote-ref-5)
6. CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 [↑](#footnote-ref-6)
7. RB 14 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9189 [↑](#footnote-ref-7)
8. Nationale ombudsman, 2014/159 p. 37 [↑](#footnote-ref-8)
9. *Kamerstuk II*, 2013/14, 33 161, 3, p 1 [↑](#footnote-ref-9)
10. *Kamerstuk II,* 2011/12, 33161, 3, p. 2 [↑](#footnote-ref-10)
11. *Kamerstuk II,* 2011/12, 33161, 3, p.12 [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 5 sub a PW [↑](#footnote-ref-12)
13. Art. 11 lid 3 PW [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 11 lid 2 PW [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 11 lid 1 PW [↑](#footnote-ref-15)
16. Art. 17 lid 3 PW [↑](#footnote-ref-16)
17. Art. 17 lid 2 PW [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 17 lid 1 PW [↑](#footnote-ref-18)
19. Art. 9 lid 1sub a PW [↑](#footnote-ref-19)
20. Art 9 lid 1 sub b PW [↑](#footnote-ref-20)
21. Art 9 lid 1 sub c PW [↑](#footnote-ref-21)
22. Art.1 lid 1 onder 1 van de Wet op de identificatieplicht [↑](#footnote-ref-22)
23. Art.2 lid 2 Paspoortwet [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 17 lid 4 PW [↑](#footnote-ref-24)
25. Art 17 lid 2 PW [↑](#footnote-ref-25)
26. CRvB, 17 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2015:456 [↑](#footnote-ref-26)
27. CRvB, 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2436 [↑](#footnote-ref-27)
28. CRvB, 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2445 [↑](#footnote-ref-28)
29. J. De boer, 2015, blz. 81 [↑](#footnote-ref-29)
30. CRvB, 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1798 [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 17 lid 1 eerste zin PW [↑](#footnote-ref-31)
32. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 207, 3, p.5 [↑](#footnote-ref-32)
33. Fenger en Voorberg 2013, P. 14-17 [↑](#footnote-ref-33)
34. Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen, 2010, p. 33 [↑](#footnote-ref-34)
35. Fenger en Voorberg, 2013, p. 14 [↑](#footnote-ref-35)
36. Fenger en Voorberg 2013, p.15 [↑](#footnote-ref-36)
37. Fenger en Voorberg, 2013, p.16 [↑](#footnote-ref-37)
38. Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen, 2010, p. 35 [↑](#footnote-ref-38)
39. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450,3 [↑](#footnote-ref-39)
40. Stb. 2009, 266, 31124 [↑](#footnote-ref-40)
41. Art. 5:4 Awb [↑](#footnote-ref-41)
42. Art. 1:3 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-42)
43. Art.5:2 lid 1 sub a Awb jo. art. 5:40 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-43)
44. *Kamerstukken II,* 2012/11,11220 [↑](#footnote-ref-44)
45. Art. 17 Participatiewet [↑](#footnote-ref-45)
46. *Kamerstukken II,* 2011/12, 33207, 3, p.3, p.4 [↑](#footnote-ref-46)
47. Art. 17 PW [↑](#footnote-ref-47)
48. Art. 18 lid 4 PW [↑](#footnote-ref-48)
49. Art. 58 lid 1 PW [↑](#footnote-ref-49)
50. *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3, p. 6 [↑](#footnote-ref-50)
51. *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3, p. 2 [↑](#footnote-ref-51)
52. Art. 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-52)
53. *Kamerstukken II*, 2014, 185932 [↑](#footnote-ref-53)
54. Art. 58 lid 1 PW [↑](#footnote-ref-54)
55. *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3, p. 6 [↑](#footnote-ref-55)
56. G.J. Vonk, 2016, p.85 [↑](#footnote-ref-56)
57. Art. 18a lid 5 PW [↑](#footnote-ref-57)
58. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 [↑](#footnote-ref-58)
59. Art. 5: 46 lid 3Awb [↑](#footnote-ref-59)
60. Art. 18a lid 5 PW [↑](#footnote-ref-60)
61. CRvB, 1 mei 2001, ECLI:NL:CRVB: 2001:1543 [↑](#footnote-ref-61)
62. Art. 2a lid 1 Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-62)
63. Art. 2a lid 2 sub a Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-63)
64. Art. 2a lid 2 sub b Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-64)
65. Art. 2a lid 2 sub c Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-65)
66. Art. 24 lid 4 derde zin Sr [↑](#footnote-ref-66)
67. Art.447c Sr jo. art. 447d Sr [↑](#footnote-ref-67)
68. Art. 24 lid 4 derde zin Sr [↑](#footnote-ref-68)
69. Art. 227a Sr jo. art. 227b Sr [↑](#footnote-ref-69)
70. Art. 23 lid 4 vijfde zin Sr [↑](#footnote-ref-70)
71. Art. 5:46 Awb [↑](#footnote-ref-71)
72. Art. 18a lid 5 PW [↑](#footnote-ref-72)
73. Art. 23 lid 4 derde zin Sr [↑](#footnote-ref-73)
74. Kst. II, 33207, nr.3, p. 13 [↑](#footnote-ref-74)
75. CRvB, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 [↑](#footnote-ref-75)
76. Art. 6b Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-76)
77. CRvb, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 [↑](#footnote-ref-77)
78. CRvB, 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 [↑](#footnote-ref-78)
79. CRvB, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 [↑](#footnote-ref-79)
80. CRvB, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 [↑](#footnote-ref-80)
81. CRvB, 1 december 2009, ECLI:NL:CRVB:BK6576 [↑](#footnote-ref-81)
82. Art. 18a lid 7 sub b PW [↑](#footnote-ref-82)
83. 83 CRvB, 17 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:678 [↑](#footnote-ref-83)
84. CRvB, 8 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT4471 [↑](#footnote-ref-84)
85. Art. 2a lid 1 Boetebesluit socialezekerheidswetten [↑](#footnote-ref-85)
86. Rb Amsterdam., 21 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:9139 [↑](#footnote-ref-86)
87. CRvB, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10 [↑](#footnote-ref-87)
88. CRvB, 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4214 [↑](#footnote-ref-88)
89. CRvB, 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8 [↑](#footnote-ref-89)
90. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841,34, p. 264 [↑](#footnote-ref-90)
91. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 [↑](#footnote-ref-91)
92. CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807 [↑](#footnote-ref-92)
93. CRvB, 11 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2016:9 [↑](#footnote-ref-93)
94. Art.53a lid 6 PW [↑](#footnote-ref-94)
95. Protocol Huisbezoeken 2015 [↑](#footnote-ref-95)
96. CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:4398 [↑](#footnote-ref-96)
97. CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007: 5950 [↑](#footnote-ref-97)
98. CRvB 19 augustus 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919 [↑](#footnote-ref-98)
99. CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007: 2012 [↑](#footnote-ref-99)
100. Art. 53a lid 2 en 3 PW [↑](#footnote-ref-100)
101. *Kamerstukken II*, 2013/14, 33983, 3, p. 30 [↑](#footnote-ref-101)
102. CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007: 5950 [↑](#footnote-ref-102)
103. *Kamerstukken II*, 2009/10, 29702,3 [↑](#footnote-ref-103)
104. Kamerstukken II, 2003/04, 29702 3, p. 150 [↑](#footnote-ref-104)
105. Art.17 lid 1 PW [↑](#footnote-ref-105)
106. Haags Maatregelbeleid 2015, Handboektekst, p. 6 [↑](#footnote-ref-106)
107. Haags Maatregelbeleid 2015, Handboektekst, p.7 [↑](#footnote-ref-107)
108. CRvB, 1 december 2009, ECLI:NL:CRVB:BK6576 [↑](#footnote-ref-108)
109. LOSR, Mensen met schulden in de knel, 2008 [↑](#footnote-ref-109)
110. LOSR, 2008, p.64 [↑](#footnote-ref-110)
111. Art. 3:288 BW [↑](#footnote-ref-111)
112. Art. 60 c PW [↑](#footnote-ref-112)