

# De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep gezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger

Mr. H. Nummerdor-Buijs en mr. dr. J.C. de Wit, datum 22-08-2016

**Datum**

22-08-2016

**Auteur**

Mr. H. Nummerdor-Buijs en mr. dr. J.C. de Wit<sup>[1]</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**Vakgebied(en)**

Sociale zekerheid algemeen / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Openbaarheid van bestuur

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Bestuursprocesrecht / Beroep

Dit artikel opent met een beknopte weergave van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over de hoogte van de bestuurlijke boete wegens een schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet sinds de aanscherping van het sanctiebeleid door de invoering van de Fraudewet op 1 januari 2013. Aansluitend worden de effecten en consequenties van deze uitspraken onderzocht vanuit het gezichtspunt van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de bijstandsgerechtigde burger. Daarbij wordt ingegaan op de vraag of de wetgever zijn doelstelling dat fraude niet mag lonen, heeft bereikt.

## 1. Inleiding

Sinds de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet) op 1 januari 2013 heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) op drie momenten belangwekkende uitspraken gedaan.

De eerste uitspraak dateert van 24 november 2014, waarbij het ging om een betrokkene die een uitkering ontving op grond van de Werkloosheidswet (hierna: WW).<sup>[2]</sup> Vanwege een schending van de inlichtingenplicht was niet alleen zijn WW-uitkering herzien en teruggevorderd, maar was aan hem ook een boete ter hoogte van het benadelingsbedrag opgelegd. In deze uitspraak sprak de CRvB zich onder andere uit over het overgangsrecht zoals opgenomen in de Fraudewet, de vraag of sprake is van een gefixeerd boetestelsel en het evenredigheidsbeginsel.<sup>[3]</sup> Met betrekking tot de hoogte van het boetepercentage in relatie tot de mate van verwijtbaarheid, oordeelde de CRvB dat alleen een 100%-boete, dus een boete ter hoogte van het benadelingsbedrag, op zijn plaats is als sprake is van opzet. In andere gevallen moet het boetepercentage worden gematigd, waarbij 75% het uitgangspunt is als het gaat om grove schuld, 50% als sprake is van normale verwijtbaarheid en 25% als sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

De tweede reeks uitspraken in deze trilogie heeft de CRvB gedaan op 25 juni 2015.<sup>[4]</sup> Deze uitspraken hebben betrekking op een bestuurlijke boete die wegens schending van de inlichtingenplicht in de zin van artikel 17 Wet werk en bijstand (thans: Participatiewet) is opgelegd. De CRvB gaat voort op de weg zoals ingeslagen op 24 november 2014. Hij definieert wanneer sprake is van 'opzet', waarbij hij aansluit bij het uit het strafrecht afkomstige begrippenpaar 'willens en wetens'. Voorts overweegt de CRvB dat de bewijslast om aannemelijk te maken dat sprake is van opzet of grove schuld, op het bestuursorgaan rust.<sup>[5]</sup>

De laatste serie uitspraken in dit drieluik, waarbij het eveneens ging om bijstandsontvangers die de inlichtingenplicht hadden geschonden, dateert van 11 januari 2016.<sup>[6]</sup> De CRvB overweegt met betrekking tot het vereiste dat de boete evenredig dient te zijn, dat rekening moet worden gehouden met de draagkracht van de betrokkene. Daarbij ligt het in de rede om (ook) een begrenzing in tijd in acht te nemen, om te voorkomen dat een betrokkene vanwege de opgelegde bestuurlijke boete zeer lang een inkomen op het absolute minimum ontvangt. Mede gelet op artikel 24 van het Wetboek van Strafvordering legt de CRvB de grens bij twee jaar. Om het effect van de mate van verwijtbaarheid niet teniet te doen en vanwege de praktische en eenvormige rechtstoepassing, oordeelt de CRvB dat de termijn waarbinnen de boete moet kunnen worden afgelost bij opzet maximaal 24 maanden, bij grove schuld maximaal 18 maanden, bij normale verwijtbaarheid maximaal 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid maximaal 6 maanden mag bedragen.

Voornoemde uitspraken vormen de aanleiding voor dit artikel, waarbij wij ons beperken tot de bestuurlijke boete die op

grond van de Participatiewet kan worden opgelegd wegens schending van de inlichtingenplicht. Wij zullen de nadere invulling en uitwerking door de CRvB van het boeteregime beschrijven en analyseren vanuit het perspectief van de wetgever (§ 2), het bestuur (§ 3), de rechter (§ 4) en de burger (§ 5) waarna wij afsluiten met een conclusie (§ 6).<sup>[7]</sup>

## 2. Perspectief van de wetgever

Met ingang van 1 januari 2013 is de Fraudewet in werking getreden. Uitgangspunt bij deze wet was dat fraude niet mag lonen.<sup>[8]</sup> Op het gebied van de bijstand werden twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Waar het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) vóór de inwerkingtreding van de Fraudewet beleidsvrijheid had om ten onrechte ontvangen bijstand terug te vorderen,<sup>[9]</sup> werd dit een gebonden bevoegdheid.<sup>[10]</sup> Verder kreeg het college de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen als een schending van de inlichtingenplicht werd geconstateerd.<sup>[11]</sup> Voordien was het mogelijk om een dergelijke schending te sanctioneren door middel van een maatregel, waarbij de bijstand werd verlaagd overeenkomstig de door de gemeenteraad opgestelde Maatregelenverordening.<sup>[12]</sup> In de memorie van toelichting bij de Fraudewet wordt hieromtrent aangegeven:

“Met de Wet werk en bijstand (WWB) is gemeenten sinds 2004 de ruimte gegeven om, binnen de kaders van de WWB, zelf invulling te geven aan het sanctiebeleid bij overtreding van de in de wet vastgelegde verplichtingen. (...) In het Handhavingsprogramma 2011–2014 heeft de regering de herinvoering bij gemeenten van de bestuurlijke boete aangekondigd. Gemeenten kunnen dan ook een boete opleggen als iemand geen uitkering van de gemeente meer heeft. Dit maakt het mogelijk fraudeurs waarvan het recht op uitkering na de fraude beëindigd is, aan te pakken. Ook voorkomt het dat calculerende fraudeurs verhuizen naar gemeenten die minder streng handhaven.”<sup>[13]</sup>

Het opleggen van een bestuurlijke boete bij het schenden van de inlichtingenplicht is in beginsel een gebonden bevoegdheid.<sup>[14]</sup> Alleen in het geval van dringende redenen kan het college afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete,<sup>[15]</sup> en het college kan volstaan met een schriftelijke waarschuwing als er geen benadelingsbedrag is en er geen sprake is van recidive.<sup>[16]</sup>

Met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete lijkt de wetgever de regering, die hieromtrent op grond van artikel 18 lid 10 Participatiewet nadere regels moet stellen, meer ruimte te laten (vgl. de formulering van artikel 18 lid 1 Participatiewet). Echter, uit de memorie van toelichting volgt dat de regering met haar wetsvoorstel al beoogde dat het opleggen van een bestuurlijke boete van 100% van het benadelingsbedrag het uitgangspunt zou zijn.<sup>[17]</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat hierbij is aangesloten in het Boetebesluit SZW.<sup>[18]</sup> Overigens constateert Tollenaar dat het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving duidelijk afwijkt van hetgeen de wetgever op andere terreinen normaal heeft gevonden; in vergelijking tot andere boetestelsels leidt het opleggen van een bestuurlijke boete tot maximaal het benadelingsbedrag tot een ‘exceptioneel hoge bestuurlijke boete’.<sup>[19]</sup> In artikel 18 lid 7 sub a Participatiewet is bepaald dat de bestuurlijke boete in geval van verminderde verwijtbaarheid kan worden verlaagd. In de memorie van toelichting wordt hieromtrent overwogen:

“Het bepalen van verminderde verwijtbaarheid gebeurt op grond van beleidsregels en verordeningen. De factoren die bij het opleggen van de bestuurlijke boete in ieder geval aanleiding moeten zijn voor verminderde verwijtbaarheid zal de regering nader vaststellen.”<sup>[20]</sup>

In artikel 2a Boetebesluit SZW zijn deze (niet-limitatieve) criteria opgenomen. Wanneer sprake is van recidive, dient het college een bestuurlijke boete op te leggen van ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag.<sup>[21]</sup> Bovendien kan in gevallen van recidive de beslagvrije voet ten hoogste drie maanden buiten werking worden gesteld.<sup>[22]</sup>

Bij het opleggen van de bestuurlijke boete moet het college zich houden aan de algemene bepalingen zoals door de wetgever opgenomen in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het bijzonder wijzen wij op de artikelen 5:41 en 5:46 lid 2 Awb. In het eerstgenoemde artikel is bepaald dat er geen bestuurlijke boete wordt opgelegd, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Overigens merken wij op dat bij bestuursrechtelijke overtredingen, net als bij strafrechtelijke overtredingen, schuld in de zin van verwijtbaarheid doorgaans geen onderdeel uitmaakt van de ‘delictomschrijving’. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens schending van de inlichtingenplicht doet het volgens de wetgever niet ter zake of sprake is geweest van opzet. De verwijtbaarheid mag door het bestuursorgaan worden verondersteld, mits de betrokkene in een rechterlijke procedure alsnog de mogelijkheid krijgt om zijn onschuld aan te tonen.<sup>[23]</sup> In artikel 5:46 lid 2 Awb is met betrekking tot de niet-gefixeerde boete, waarvan volgens de CRvB in het kader van de Fraudewet sprake is, bepaald dat het bestuursorgaan de hoogte van de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (waarbij kan worden gedacht aan de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht),<sup>[24]</sup> en dat hij zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (waarbij de draagkracht een rol kan spelen).<sup>[25]</sup> Dit evenredigheidsbeginsel vloeit ook voort uit artikel 6 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>[26]</sup>

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 heeft de regering een wetsvoorstel inhoudende de

<sup>[27]</sup>

aanpassing van de Fraudewet ingediend.<sup>[27]</sup> Zo'n twee jaar na de inwerkingtreding van voornoemde wet ziet de regering zich genoodzaakt om het boeteregime ten voordele van de bijstandsontvanger aan te passen. In het wetsvoorstel is onder andere opgenomen dat wanneer sprake is van opzet, er maximaal een bestuurlijke boete ter hoogte van de vijfde categorie van artikel 23 lid 4 Wetboek van strafrecht (hierna: WvSr) kan worden opgelegd en wanneer er geen sprake is van opzet, er maximaal een bedrag ter hoogte van de derde categorie van artikel 23 lid 4 WvSr kan worden opgelegd.<sup>[28]</sup> Voorts wordt aangegeven dat de differentiatie die de CRvB met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid heeft aangebracht (opzet, grove schuld, gewone verwijtbaarheid, verminderde verwijtbaarheid), in het Boetebesluit SZW nader zal worden gededuceerd.<sup>[29]</sup> Zodoende wordt ook in de regelgeving gecodificeerd dat een 100%-boete niet langer het uitgangspunt is. Verder wordt de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing verruimd. In het Boetebesluit SZW zullen de desbetreffende situaties nader worden uitgewerkt, waarbij de regering denkt aan situaties met een 'laag benadelingsbedrag' en een 'zelfmelder' die binnen een redelijke termijn alsnog de juiste inlichtingen verschafft.<sup>[30]</sup> Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de vaste Kamercommissie SZW hebben de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP gevraagd hoe zal worden omgegaan met de uitspraken van de CRvB van 11 januari 2016. In antwoord hierop heeft de Minister van SZW aangegeven dat deze rechtspraak niet zal worden gecodificeerd omdat: a) deze 'geen betrekking heeft op de primaire uitgangspunten' van artikel 5:46 lid 2 Awb; b) de uitspraak zich in eerste instantie richt op de betrokkene en het handhavende bestuursorgaan en de regelgeving niet in strijd is met deze uitspraak; en c) de uitspraak alleen betrekking heeft op bijstandszaken.<sup>[31]</sup>

### 3. Perspectief van het bestuursorgaan

In de vorige paragraaf is de wet- en regelgeving beschreven die het bestuursorgaan, in het kader van de Participatiewet meestal het college, bij het opleggen van een bestuurlijke boete in acht dient te nemen. Op het eerste gezicht lijkt artikel 18a Participatiewet in relatie tot het Boetebesluit SZW het college weinig ruimte te laten bij het vaststellen van de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete. Hoofregel lijkt dat een 100%-boete wordt opgelegd. Dit wordt nog eens versterkt doordat in de nota van toelichting bij het Boetebesluit SZW wordt overwogen dat nu de hoogte van de boete bij wettelijk voorschrift is vastgelegd, artikel 5:46 lid 2 Awb niet van toepassing is.<sup>[32]</sup> De ruimte die de regering hiermee aan het college laat, is dat de bestuurlijke boete enkel kan worden verlaagd als sprake is van verminderde verwijtbaarheid, artikel 2a Boetebesluit SZW, of als de overtreder aannemelijk maakt dat de bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is (artikel 5:46 lid 3 Awb). Op grond van de gepubliceerde jurisprudentie is de conclusie gerechtvaardigd dat veel colleges niet buiten deze grenzen zijn getreden, dit terwijl uit het rapport van de Nationale ombudsman volgt dat de uitvoeringsambtenaren kritisch zijn over het effect van de Fraudewet. Zij vinden dat de boetes disproportioneel zijn en veel uitkeringsgerechtigden (hard) worden geraakt, terwijl ze vaak niet de intentie hebben om te frauderen. Ook geven zij aan dat de echte fraudeurs niet worden gepakt omdat de Fraudewet zich richt op het verhogen van de boetes en niet op het verhogen van de pakkans.<sup>[33]</sup>

Dit roept de vraag op of het college, binnen de juridische kaders, echt niet meer ruimte had bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete. Wij denken dat die ruimte er wel was. In de eerste plaats is de houding van de wetgever met betrekking tot de vrijheid die aan de uitvoerende instanties wordt gelaten, wat betreft het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete ambivalent te noemen.<sup>[34]</sup> Enerzijds lijkt een gefixeerd stelsel te worden beoogd, terwijl anderzijds een uitdrukkelijk beroep wordt gedaan op de professionaliteit van het bestuursorgaan:

"Onwenselijke gevolgen voor bijvoorbeeld gezinsleden of kinderen wil de regering voorkomen. Prudentie en professionaliteit van het beoordelende orgaan vormen hierbij het kader van de afwegingen. Het is vooral aan gemeenten en uitvoeringsorganen om hier goed mee om te gaan."

De colleges hadden de verantwoordelijkheid die hier bij hen wordt gelegd, om 'goed om te gaan met de boetebevoegdheid' beter kunnen benutten. Ten tweede had het college, op basis van de ruimte die artikel 2a Boetebesluit SZW laat, de categorieën van verminderde verwijtbaarheid kunnen uitbreiden. In de derde plaats wijzen wij erop dat in de memorie van toelichting het volgende is overwogen:

"UWV, SVB en gemeenten hebben op dit moment de wettelijke bevoegdheid om in individuele gevallen de mate van verwijtbaarheid (naast de ernst van de overtreding) mee te wegen bij het vaststellen van de sanctie. Het wetsvoorstel verandert dat niet."

De regering geeft hier expliciet aan dat de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding ook in het kader van de uitvoering van de Fraudewet een rol spelen bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Het is de vraag in hoeverre de regering hier doelt op de criteria 'verwijtbaarheid' en 'ernst van de overtreding' uit artikel 5:46 lid 2 Awb. Feit blijft echter dat het college zich op grond van deze overweging, al dan niet via de band van artikel 5:46 lid 2 Awb, meer ruimte had kunnen toe-eigenen. Ten vierde had het college kritischer kunnen zijn over de vraag of al dan niet sprake was van een gefixeerd boetestelsel en of derhalve getoetst moest worden aan artikel 5:46 lid 2 of lid 3 Awb. Hoewel het op zichzelf niet

onbegrijpelijk is dat de colleges zich hebben geconformeerd aan hetgeen de regering in de nota van toelichting bij het Boetebesluit SZW met betrekking tot artikel 5:46 lid 2 Awb heeft opgemerkt, blijft gelden dat zij hiertoe niet verplicht zijn. Zij hadden zich een eigen oordeel kunnen vormen over de vraag of al dan niet sprake was van een gefixeerd boetestelsel en net als de CRvB tot het oordeel kunnen komen dat toetsing aan artikel 5:46 lid 2 Awb geboden was. Naar aanleiding van de uitspraken-trilogie van de CRvB is een wijziging van het handhavingbeleid te verwachten. Deze wijziging zal (naar verwachting) niet zien op de vraag wanneer het gerechtvaardigd is om een bestuurlijke boete op te leggen. Immers, wanneer een schending van de inlichtingenplicht wordt geconstateerd en sprake is van een benadelingsbedrag, is het college in principe gehouden om een bestuurlijke boete op te leggen. Anders dan vóór de uitspraken van de CRvB, zal daarbij wel moeten worden onderzocht van welke gradatie van verwijtbaarheid sprake is, hetgeen van invloed is op de hoogte van de boete en de begrenzing in tijd. Het ligt in de rede dat colleges beleid(sregels) zullen opstellen, waarin wordt gespecificeerd wanneer sprake is van opzet, grove schuld, gewone verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.<sup>[35]</sup> Daarin zal mogelijk ook worden ingegaan op hoe het bestuur omgaat met de bestuurlijke boetes die onder het 'oude regime' zijn opgelegd en waarvan het besluit in rechte vaststaat. Hoewel het college niet verplicht is om deze boetes ambtshalve te herzien, zou hem dat ons inziens wel sieren, temeer omdat het over het algemeen gaat om financieel kwetsbare burgers.

#### 4. Perspectief van de rechter

In de inleiding zijn de uitspraken die de aanleiding vormen voor dit artikel kort weergegeven. In deze paragraaf gaan wij nader in op deze uitspraken, gezien vanuit het rechterlijk perspectief. Binnen de idee van de *trias politica* en de daaraan gekoppelde scheiding van machten dienen de drie machten – te weten de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht – ervoor te waken dat zij niet op de stoel van een van de andere organen gaan zitten. Dit om te voorkomen dat het evenwicht van machten wordt verstoord, waardoor de stabiliteit en het functioneren van de rechtsstaat in gevaar kan worden gebracht. In zijn serie uitspraken levert de CRvB duidelijk kritiek, niet alleen op de wet(gever), maar ook op de wijze waarop het bestuur de wet- en regelgeving heeft uitgevoerd. Omdat de CRvB niet alleen een oordeel geeft over het hem voorgelegde geschil, maar ook een duidelijk (toetsings)kader geeft voor de toekomst, lijkt hij op zijn minst op het randje van de stoel van zowel de wetgever als het bestuur te zijn gaan zitten.

In de uitspraak van november 2014 geeft de CRvB uitgangspunten voor de manier waarop in het vervolg het boetepercentage en daarmee de hoogte van de boete moet worden vastgesteld. De CRvB vormt hier 'rechtersrecht', zoals hij dat bijvoorbeeld in de jaren '80 van de vorige eeuw ook al eens heeft gedaan toen het ging om het verboden onderscheid naar geslacht binnen onder andere het sociaalzekerheidsrecht. Dat gebeurde toen onder druk van het internationale recht, te weten het gelijkheidsbeginsel van artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BuPo-verdrag). Zo was bijvoorbeeld de Algemene weduwen- en wezenwet in strijd met artikel 26 BuPo-verdrag omdat deze wet alleen voorzag in een weduwen- en niet in een weduwnaarspensioen.<sup>[36]</sup> Nu geeft de CRvB, zonder de directe druk van het internationale recht, een veel genuanceerdere en gematigder invulling aan de bedoeling van de wetgever met de zinsnede 'van ten hoogste het benadelingsbedrag' in artikel 18a Participatiewet. De uitvoerende bestuursorganen zijn het rechterlijk oordeel van de CRvB vrijwel direct gaan uitvoeren, zonder een wet(svoorstel) af te wachten en zonder zelf nadere kaders te ontwikkelen. Verder heeft de regering de uitgangspunten voor de gradaties van verwijtbaarheid van de CRvB tot de hare gemaakt door in het wetsvoorstel, dat door de Tweede Kamer is aangenomen, aan te geven dat deze gradaties de basis vormen voor het aangepaste Boetebesluit SZW.

In de uitspraken van juni 2015 blijkt dat de invulling van de door de CRvB geïntroduceerde begrippen 'grove schuld' en 'opzet' om de gradatie van verwijtbaarheid te kunnen bepalen, vooral casuïstisch moet gebeuren. Het hoeft niet te verbazen, gezien de punitieve aard van de sanctie die kan worden opgelegd, dat de CRvB heeft gekozen voor uit het strafrecht afkomstige begrippen. De regering heeft in de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Awb, waarin de algemene regeling voor de bestuurlijke boete in de Awb is opgenomen, zelf expliciet gezegd dat: "op een aantal essentiële punten wordt [...] aangesloten bij het strafrecht" en dat "de bestuursrechter [...] zich [kan] laten inspireren door de uitspraken van zijn strafrechtelijke collega".<sup>[37]</sup> De CRvB heeft zich deze woorden aangetrokken. Overigens is het nog wel interessant om te zien dat de regering in diezelfde memorie van toelichting het volgende opmerkt over de concepten 'grove schuld' en 'opzet': "Vraagstukken van opzet en schuld spelen in het bestuursrecht [...] geen grote rol, omdat de bestuursrechtelijk gesanctioneerde gedragingen, net als de overtredingen in het strafrecht, veelal materieel zijn omschreven en geen opzet of schuld als bestanddeel kennen. Derhalve kon worden volstaan met het vastleggen van het beginsel, dat geen boete kan worden opgelegd voor een gedraging waarvan de dader geen verwijt kan worden gemaakt."<sup>[38]</sup> In de Fraudewet hanteerde de wetgever nog ditzelfde uitgangspunt. In de memorie van toelichting bij de Fraudewet wordt slechts opgemerkt dat het handhavende bestuursorgaan de verwijtbaarheid moet toetsen waarbij alleen de mogelijkheid van verminderde verwijtbaarheid wordt genoemd.<sup>[39]</sup> De door de CRvB aangebrachte nuancering in de mate van verwijtbaarheid was dus, hoewel de regering nu aangeeft dat zij deze zal overnemen in het nieuwe Boetebesluit SZW, niet beoogd bij de invoering van de Fraudewet.

De door de CRvB in zijn uitspraken van januari 2016 aangebrachte aanscherping met betrekking tot de draagkracht, zal

(vooralsnog) niet leiden tot een aanpassing van de wet- en regelgeving. Over dit rechtersrecht heeft de regering, bij monde van de Minister van SZW, laten weten dat het (vooralsnog) niet zal worden gecodificeerd omdat het in de ogen van de regering zonder nadere regelgeving door het bestuur kan worden toegepast.<sup>[40]</sup> Ons inziens volgt hieruit dat ook de regering zich (op het gebied van de bijstand) aan het door de CRvB ontwikkelde kader wenst te conformeren. Voor zover op dit moment bekend, hebben de colleges de intentie om de uitspraken van januari 2016 uit te voeren. Het berekenen van het juiste boetebedrag wordt daarbij nog wel als lastig ervaren.

Gelet op het bovenstaande lijkt het erop dat zowel het bestuur als de wetgever, ervan uitgaande dat ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, zich conformeert aan het oordeel van de CRvB. Dat het bestuur de jurisprudentie vrijwel onmiddellijk heeft overgenomen, wekt geen verwondering omdat rechterlijke procedures in soortgelijke zaken anders zullen leiden tot veel gegrondverklaringen voor de bijstandsontvanger. Bovendien blijft de rechtseenheid en rechtszekerheid hierdoor gewaarborgd. In dit verband kan worden opgemerkt dat er meer sprake lijkt te zijn van een geslaagd een-tweetje dan dat er sprake is van verstoorde verhoudingen tussen de staatsmachten. De colleges, of misschien beter de uitvoerende ambtenaren, lijken welhaast opgelucht dat de CRvB een duidelijk oordeel heeft uitgesproken waarmee het door de Fraudewet verzwaarde boeteregime sterk wordt gematigd.

Tot slot van deze paragraaf nog een enkele opmerking over de vraag waarom het boeteregime stapsgewijs en niet in één keer door de CRvB is gematigd. Daarbij staat voorop dat wij de rechter en zijn overwegingen alleen kennen door zijn uitspraken. Verder mag niet uit het oog worden verloren dat de rechter niet buiten de omvang van het hem voorgelegde geding mag treden.<sup>[41]</sup> Dit laatste roept de vraag op of het voor de CRvB mogelijk was om de vervolgstappen die hij in de uitspraken van juni 2015 en januari 2016 heeft gezet, al mee te nemen in de uitspraak van november 2014. Onzes inziens is dat zeker het geval voor de invulling van de begrippen 'opzet' en 'grove schuld'. De CRvB had de omschrijving van deze begrippen, zoals hij die nu heeft gegeven in juni 2015, zonder moeite in zijn uitspraak van november 2014 kunnen opnemen. Voor de vaststelling van de hoogte van de boete in relatie tot de draagkracht was dat minder voor de hand liggend, omdat er niet via een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt was aangevoerd dat er sprake is van het ontbreken van draagkracht. De CRvB verwijst in zijn uitspraak van november 2014 namelijk naar een arrest van de Hoge Raad van 28 maart 2014, waarin is overwogen:

"Hierbij verdient aantekening dat de rechter alleen naar aanleiding van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt ten aanzien van het ontbreken van draagkracht gehouden is om zijn uitspraak op dat punt van een nadere motivering te voorzien." <sup>[42]</sup>

In casu was niet via een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt aangevoerd dat sprake is van het ontbreken van draagkracht.<sup>[43]</sup> Ook in zijn uitspraken van juni 2015 volstaat de CRvB in dit kader met een verwijzing naar de uitspraak van de Hoge Raad en zijn eigen overwegingen in de november 2014 uitspraak.<sup>[44]</sup> Ook uit deze uitspraken blijkt niet dat in de hoger beroepsgronden onderbouwd is aangevoerd dat sprake is van het ontbreken van draagkracht. Samen met vele anderen zijn wij blij dat de CRvB in januari 2016 alsnog uitgangspunten heeft gegeven over de relatie tussen de hoogte van de boete en de draagkracht, waardoor nog een (te) scherpe kant van het boeteregime is gematigd. Wij menen echter dat de CRvB in beide eerdere uitspraken zijn algemene overwegingen over de hoogte van de boete in relatie tot de draagkracht van de overtreder, zoals hij deze heeft geformuleerd in januari 2016, desalniettemin toch had kunnen geven. Wellicht was dat in de uitspraak van november 2014 minder opportuun omdat dit geen Participatiewetzaak betrof, maar in de uitspraken van juni 2015 had dit zeker gekund. Hierdoor zou een grote groep burgers nu niet kampen met een draconisch hoge boete. Deze burgers zouden hun boete, nu meer dan een jaar na de uitspraken van juni 2015, al helemaal of bijna helemaal hebben kunnen afbetalen als het zou zijn gegaan om een schending van de inlichtingenplicht met normale of verminderde verwijtbaarheid.

## 5. Perspectief van de burger

Zoals uit paragraaf 2 volgt, is het doel van de Fraudewet fraudebestrijding en fraudepreventie.<sup>[45]</sup> De gedachte hierbij is dat bijstandsgerechtigden zich vanwege de dreiging van een forse boete wel twee keer zullen bedenken voordat zij door frauduleus handelen of nalaten pogen onterecht een bijstandsuitkering of een hogere bijstandsuitkering dan waarop zij recht hebben, te bemachtigen.

Aan de Fraudewet lag de vooronderstelling ten grondslag dat binnen de bijstand, hoewel een afname zichtbaar was, nog wel op vrij grote schaal werd gefraudeerd.<sup>[46]</sup> Deze veronderstelling strookt niet met de bevindingen van het Ministerie van SZW, zoals deze staan vermeld in het Handhavingsprogramma 2011–2014. Uit de onderzoekgegevens blijkt dat ruim 90% van de Participatiewet-uitkeringsgerechtigden zijn inlichtingenplicht ten aanzien van arbeid en samenwonen naleeft.<sup>[47]</sup> Fenger en Voorberg schetsen op basis van hun onderzoek een iets minder rooskleurig beeld, zij schatten dat ongeveer één op de vijf Participatiewet-uitkeringsgerechtigden doelbewust fraudeert (18%). Dit betekent nog altijd dat voor de overgrote meerderheid geldt dat er geen sprake is van opzettelijk frauduleus handelen maar dat de schending van de inlichtingenplicht voortkomt uit onwetendheid of onkunde.<sup>[48]</sup> Het is natuurlijk mogelijk om onwetendheid over de verplichtingen die op een uitkeringsgerechtigde rusten, weg te wuiven met het adagium 'iedere Nederlander behoort de wet te kennen' en om over onkunde op te merken dat men dan maar een deskundige moet inschakelen, maar dat is misschien

toch wat al te gemakkelijk. Zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat burgers die recht hebben op een Participatiewet-uitkering hun rol in de maatschappij en in het maatschappelijk verkeer vaak niet heel gemakkelijk spelen. Uit de bevindingen van Fenger en Voorberg blijkt dat een grote groep bijstandsgerechtigden sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet een hoge boete krijgt opgelegd zonder dat zij zelf het gevoel hebben fraudeur te zijn. Over het algemeen accepteren deze burgers zonder al teveel morren dat de teveel ontvangen uitkering moet worden terugbetaald. Maar dat zij daar bovenop ook nog een boete krijgen, terwijl er slechts sprake was van een vergissing of van iets te traag handelen, leidt tot veel onbegrip. Dit onbegrip is nog sterker als de oorzaak van het niet of te laat nakomen van de inlichtingenplicht niet (alleen) bij de burger zelf ligt, zoals bijvoorbeeld wanneer sprake is van een lakse werkgever die de arbeidsovereenkomst of loonstroken te laat verstrekt. Ook komt het voor dat het college niet adequaat reageert op een melding van een werkzoekende dat hij aan het werk gaat, maar vervolgens niet maandelijks zijn loonstroken inlevert. Wanneer het college daar pas na een aantal maanden om vraagt, is het benadelingsbedrag en daardoor ook de boete onnodig hoog opgelopen. Het onbegrip over de hoge boetes en de frustratie over het stempel 'fraudeur' zorgen voor veel procedures en leiden tot teleurstelling en verlies van vertrouwen in de overheid. Vanuit dit perspectief moet worden opgemerkt dat het doel van de Fraudewet om de ondermijning tegen te gaan van de pijlers waarop het stelsel van de sociale zekerheid rust, te weten vertrouwen en solidariteit,<sup>[49]</sup> averechts uitpakt. Daarnaast kan de vraag worden gesteld welke invloed het (grote) aantal bezwaar- en beroepsprocedures heeft op de doelmatigheid van de fraudebestrijding. Deze procedures kosten veel ambtelijke capaciteit die daardoor niet op andere vlakken kan worden ingezet.

De frustratie en het onbegrip over het stempel 'fraudeur' worden door de uitspraken van de CRvB niet weggenomen. De uitspraken vormen het uitgangspunt om een lager boetebedrag vast te stellen, maar zelfs bij een matiging van de boete tot nihil of het geven van een waarschuwing, blijft de grondslag van het besluit dat de inlichtingenplicht is geschonden. De kwalificatie fraude, ook al is het misschien slechts in juridisch-technische zin, verdwijnt niet en deze nuancering neemt bij de getroffen burger niet de onvrede en het onbegrip weg. Hij voelt zich nog altijd onterecht gecriminaliseerd.

Ook wijzigen de uitspraken van de CRvB niet de problematiek rondom de onmogelijkheid om deel te nemen aan een schuldsaneringstraject, dan wel de beëindiging van een lopend schuldhulpverleningstraject, omdat een nieuwe schuld is ontstaan.<sup>[50]</sup> Ook een lagere boete levert een nieuwe schuld op en dat mag nu eenmaal niet als men in een schuldhulpverleningstraject zit.<sup>[51]</sup>

Uiteraard is het voor uitkeringsgerechtigden prettig dat de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd en de termijn waarover de boete mag worden ingehouden als gevolg van de uitspraken van de CRvB, structureel zijn beperkt. De vraag is echter in hoeverre uitkeringsgerechtigden hier ook daadwerkelijk, waarmee wij bedoelen in hun portemonnee, iets van merken. Als een uitkeringsgerechtigde een boete krijgt opgelegd wegens schending van de inlichtingenplicht waarbij wordt geoordeeld dat er sprake is van normale verwijtbaarheid, dan is de fictieve termijn waarbinnen de boete moet kunnen worden voldaan twaalf maanden. Dit wil niet zeggen dat de boete ook daadwerkelijk binnen die termijn zal zijn afgelost, omdat volgens de CRvB geen rekening hoeft te worden gehouden met de mogelijkheid dat de aflossingscapaciteit al op andere wijze is beperkt.<sup>[52]</sup> Dit is in veel gevallen substantieel korter dan vóór de uitspraken van januari 2016. Wat echter ook in veel gevallen zal gelden is dat de uitkeringsgerechtigde na ommekomst van deze twaalf maanden, waarin hij van het minimum (de beslagvrije som) heeft moeten rondkomen, nog een (lange) periode op dat minimum zal blijven omdat aansluitend de teveel betaalde uitkering nog moet worden terugbetaald. Hij blijft dus maandelijks gekort worden op zijn uitkering tot de beslagvrije voet. Voor een alleenstaande met een bijstandsuitkering geldt dat grofweg ruim € 1.000 per jaar mag worden ingehouden. Als er dus sprake is van een benadelingsbedrag van zo'n € 10.000 of meer, iets wat toch regelmatig voorkomt, is de uitkeringsgerechtigde, nadat de boete is betaald, nog zo'n tien jaar of meer bezig met het aflossen van de terugvordering. Het is mogelijk om kwijtschelding te vragen als een bepaalde periode aan de betalingsverplichting is voldaan, maar deze wordt in het algemeen geweigerd omdat het een fraudevordering betreft. Zo'n tien jaar rondkomen van het absolute minimum blijft, ondanks een lagere en minder langlopende boete, nog steeds een schier onoverzienbare periode. Bovendien is er in deze periode nauwelijks een prikkel om uit de uitkering te komen omdat de inkomsten boven de bijstandsgrens gedurende deze periode tot de beslagvrije voet zullen worden gekort. Pas als de verworven inkomsten de bijstandsnorm behoorlijk overtreffen en er maandelijks daadwerkelijk een groter bedrag kan worden afgelost waardoor de aflossingsperiode merkbaar afneemt, zal hier een positieve invloed van uitgaan. Al met al is de conclusie dat een onkundige of slordige uitkeringsgerechtigde, ondanks een substantieel lagere en een korter lopende boete, nog in veel gevallen langdurig zal worden geraakt in zijn, toch al niet ruime, portemonnee en zich, ook al is het zonder strafblad, als crimineel zal voelen weggezet.

## 6. Afsluiting

De bovenstaande uiteenzetting vanuit het perspectief van de diverse actoren binnen de werkingsfeer van de Participatiewet resulteert in het volgende beeld. Met de invoering van de Fraudewet, waarin het opleggen van hoge(re) boetes een belangrijk wapenfeit is, beoogde de wetgever frauduleus handelen binnen de sociale zekerheid terug te dringen. Het college van burgemeester en wethouders heeft zich, weliswaar soms morrend, in de uitvoering geconformeerd aan de uitgangspunten en doelstellingen van de wet- en regelgever. Dit had tot resultaat dat in de regel 100%-boetes werden

opgelegd. Deze uitvoeringspraktijk heeft echter niet lang standgehouden, omdat de CRvB in zijn uitspraken zowel het bestuur als de wetgever stapsgewijs heeft teruggefloten. Niet een 100%-boete maar een 50%-boete is het 'nieuwe' vertrekpunt bij normale verwijtbaarheid en de draagkracht heeft directe invloed op de termijn waarbinnen de boete kan worden afbetaald.

Wij stellen vast dat het boeteregime door de rechterlijke macht van zijn scherpe kanten is ontdaan, en dat zowel het bestuur als de wetgever zich hieraan conformeert. Het bestuur heeft, zonder nadere wijzigingen in de wet- en regelgeving af te wachten, de jurisprudentie van de CRvB overgenomen. In de praktijk wordt het door de CRvB sterk gematigde boeteregime toegepast. Ook de regering heeft inmiddels laten weten het door de CRvB ontwikkelde kader te zullen volgen. Een groot deel van het door de CRvB gevormde rechtersrecht, met name een aantal elementen uit de uitspraken van november 2014 en juni 2015, zal worden opgenomen in wet- en regelgeving. Het andere deel, met name de overwegingen uit de uitspraken van januari 2016 met betrekking tot de draagkracht, kan volgens de regering zonder nadere uitwerking door het bestuur worden uitgevoerd. Het is tekenend dat de wet- en regelgever een groot deel van de uitspraken van de CRvB overneemt door dit te codificeren, en niet op zoek gaat naar andere wegen om het opleggen van hoge(re) boetes af te kunnen dwingen.

Met de introductie in de Participatiewet van de bestuurlijke boete ter sanctionering van een schending van de inlichtingenplicht, werd de sanctie van de maatregel losgelaten. Uit een analyse van de (gepubliceerde) jurisprudentie blijkt dat de CRvB een maatregel waarbij de bijstand gedurende drie maanden met 100% werd verlaagd wegens schending van de inlichtingenplicht, zonder dat sprake was van recidive, rechtmatig heeft bevonden.<sup>[5]</sup> In geval van een alleenstaande gaat het dan om een bedrag van zo'n € 3.000. De bestuurlijke boete werd ingevoerd om harder te kunnen optreden tegen frauduleus handelen. Met het mildere boeteregime, ter uitvoering van de uitspraken van de CRvB, is het zeer de vraag in hoeverre dit nog kan worden waargemaakt. Een bestuurlijke boete voor een alleenstaande, uitgaande van een gemiddelde situatie (normale verwijtbaarheid, geen recidive en geen vermogen), zal ruim € 1.000 bedragen. Het valt dus te verwachten dat de op te leggen bestuurlijke boetes in de regel (veel) lager zullen zijn dan het bedrag dat vóór 1 januari 2013 via een maatregel kon worden ingehouden. Onzes inziens is de wetgever op het gebied van de bijstand dus terug bij af. Het enige verschil is dat de boete, anders dan de maatregel, ook kan worden opgelegd als geen recht meer bestaat op een bijstandsuitkering. Overigens neemt dit alles niet weg dat de burger die een bestuurlijke boete krijgt opgelegd, ongeacht de vraag hoe hoog deze is, het stempel 'fraudeur' opgeplakt blijft krijgen en zich veelal ook zo behandeld zal voelen. Daar verandert het mildere boeteregime onzes inziens niets aan.

Al met al denken wij dat de wetgever, mede door de oordelen van de CRvB, zijn doelstellingen met de Fraudewet niet heeft bereikt en ook niet zal bereiken. Daarbij merken wij op dat wij de aanname van de wetgever, te weten dat er op grote schaal werd gefraudeerd en dat dit kon worden bestreden door het opleggen van hoge boetes, van meet af aan kwestieus vonden. Dit wordt namelijk door geen enkel onderzoek ondersteund. Wat naar onze mening rest, is dat de regering en het bestuur zich beraden over de manier waarop de kleine groep hardnekkige fraudeurs binnen de bijstand wel effectief kan worden aangepakt.

Voetnoten

[1]

Hanneke Nummerdor-Buijs is juridisch-adviseur bij de Vakbond voor burger en militair defensiepersoneel en lid van de sociale kamer van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Schiedam; Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.

[2]

CRvB 24 november 2014, AB 2015/8, m.nt. R. Stijnen; USZ 2014/16, m.nt. A. Tollenaar; RSV 2015/19, m.nt. A.H. Rebel.

[3]

Zie voor een uitgebreidere analyse van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 de onder voetnoot 2 genoemde annotaties.

[4]

CRvB 23 juni 2015, AB 2015/285, m.nt. R. Stijnen; USZ 2015/238, m.nt. A.G. Mein; RSV 2015/178, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij.

[5]

Zie voor een uitgebreidere bespreking van de uitspraken van de CRvB van 23 juni 2015: C.W.C.A. Bruggeman & H.F. van Rooij, 'Streng doch rechtvaardig of overdaad schaaft? Enkele beschouwingen bij boetes in bijstandsland', Gst. 2015/96 en J.R.K.A.M. Waasdorp, 'Toepassing door de rechtbanken van het genuanceerde boeteregime in bijstandszaken', TRA 2015/101.

[6]

CRvB 11 januari 2016, USZ 2016/78 en 79, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[7]

Voor dit artikel en het beantwoorden van de onderzoeksvraag beperken wij ons tot de meest in het oog springende overwegingen van de CRvB. Voor een uitgebreidere bespreking van de uitspraken van 24 november 2014, 25 juni 2015 en 11 januari 2016 verwijzen wij naar de eerdergenoemde

annotaties en artikelen.

[8]

*Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 3.*

[9]

Art. 58 lid 1 aanhef en sub a WWB: "Het college van de gemeente die bijstand heeft verleend kan kosten van bijstand terugvorderen, voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend."

[10]

Art. 58 lid 1 Participatiewet: "Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend vordert de kosten van bijstand terug (...)."

[11]

Art. 17 lid 1 Participatiewet.

[12]

Art. 18 lid 2 WWB jo. art. 8 lid 1 sub b WWB.

[13]

*Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 5-6.*

[14]

Art. 18 lid 1 Participatiewet: "Het college legt een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, als bedoeld in art. 17, eerste lid (...)."

[15]

Art. 18 lid 7 aanhef en sub b Participatiewet.

[16]

Art. 18 lid 4 Participatiewet.

[17]

*Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 6.*

[18]

Art. 2 lid 1 Boetebesluit SZW: "De bestuurlijke boete wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag, en bij recidive van overtreding van de inlichtingenplicht op 150 procent van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij op ten minste € 150 wordt vastgesteld. Bij verminderde verwijtbaarheid wordt de bestuurlijke boete verlaagd."

[19]

Tollenaar, p. 124.

[20]

*Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 12.*

[21]

Art. 18a lid 5 Participatiewet.

[22]

Art. 60b Participatiewet. Het college verrekenet de bestuurlijke boete met de algemene bijstand, art. 60 lid 4 Participatiewet. Wanneer geen sprake is van recidive, moet het college daarbij rekening houden met de regels met betrekking tot de beslagvrije voet zoals neergelegd in de artikelen 475c tot en met 475e Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), zie ook CRvB 11 januari 2016, r.o. 4.11, USZ 2016/78 en 79, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman. De rechtbank Oost-Brabant heeft in een niet-gepubliceerde uitspraak van 30 juni 2016 overwogen dat de verhogingen van de beslagvrije voet op grond van Rv daarbij niet hoeven worden meegenomen. Zie voor een beschouwing over deze uitspraak: [www.schulinck.nl/opinie/2016/discussie-over-hantering-beslagvrije-voet-bij.777457.lynkx](http://www.schulinck.nl/opinie/2016/discussie-over-hantering-beslagvrije-voet-bij.777457.lynkx). Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

[23]

Zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 134.*

[24]

*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 126 en 134.*

[25]

*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 141-142.*

[26]

*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 141; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, ' Hoofdstukken van bestuursrecht', Deventer: Kluwer 2014, p. 480.*

[27]

*Kamerstukken II 2015/16, 34396.*



[28]

Kamerstukken II 2015/16, 34396, 3, p. 7-8.

[29]

Kamerstukken II 2015/16, 34396, 3, p. 9.

[30]

Kamerstukken II 2015/16, 34396, 3, p. 9.

[31]

Kamerstukken II 2015/16, 34396, 7, p. 18-19.

[32]

Stb. 2012, 484, p. 22-23.

[33]

Rapport Nationale ombudsman, 'Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet', hoofdstuk 4.

[34]

Zie ook de annotatie van Tollenaar, onder punt 3, bij de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.

[35]

Zie bijv.: Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ Rotterdam 2016, *Gemeentebled*, 2016/23, [www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=235455/Beleidsregels\\_bestuurlijke\\_boete\\_Participatiewet\\_IOAW\\_en\\_IOAZ\\_Rotterdam\\_2016.pdf](http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=235455/Beleidsregels_bestuurlijke_boete_Participatiewet_IOAW_en_IOAZ_Rotterdam_2016.pdf). Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

[36]

CRvB 5 januari 1988, *AB* 1988/252-254, m.nt. J.H. Smits; *RSV* 1988/104 en 198-200, m.nt. S. Feenstra en CRvB 5 december 1988, *AB* 1989/10, m.nt. J.H. Smits; *RSV* 1989/67, m.nt. F.W.M. Keunen.

[37]

Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 125 en 127.

[38]

Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 125-126.

[39]

Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 7 en 12.

[40]

Zie par. 2.

[41]

Art. 8:69 lid 1 Awb.

[42]

CRvB 24 november 2014, *AB* 2015/8, m.nt. R. Stijnen; *USZ* 2014/16, m.nt. A. Tollenaar; *RSV* 2015/19, m.nt. A.H. Rebel, r.o. 7.9.

[43]

HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685, r.o. 3.4.3.

[44]

CRvB 23 juni 2015, *AB* 2015/285, m.nt. R. Stijnen; *USZ* 2015/238, m.nt. A.G. Mein; *RSV* 2015/178, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, r.o. 5.17.2.

[45]

Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 3-4, zie ook Klosse & Vonk, ' *Socialezekerheidsrecht*', Deventer: Kluwer 2014, p. 304.

[46]

Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 4 en 64.

[47]

SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014, p. 8.

[48]

M. Fenger & W. Voorberg, ' *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland* ', Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013, p. 18.

[49]

Handelingen I 2012/13, 33207, 1, 7, p. 50.

[50]

Zie ook Rapport Nationale ombudsman, 'Geen fraudeur, toch boete', p. 25. Via een aangenomen amendement is in het wetsvoorstel Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete alsnog een mogelijkheid opgenomen dat ondanks een opgelegde bestuurlijke boete onder voorwaarden toch een schuldregeling kan worden getroffen, [Kamerstukken II 2015/16, 34396, 22](#), p. 6 en [Kamerstukken I 2015/16, 34396, A](#), p. 16.

[\[51\]](#)

ABRvS 25 november 2015, *Gst.* 2016/35, m.nt. G.A. le Noble en C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.1. In deze uitspraak oordeelt de ABRvS dat de periode waarin de inlichtingenplicht is geschonden bepalend is voor het moment van het ontstaan van een schuld en niet de datum waarop de terugvorderingsbeschikking is genomen.

[\[52\]](#)

CRvB 11 januari 2016, *USZ* 2016/79, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.13.

[\[53\]](#)

CRvB 26 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1602.