

# ECLI:NL:CRVB:2016:10

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	11-01-2016
Datum publicatie	11-01-2016
Zaaknummer	15/370 WWB, 15/795 WWB
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Nadere invulling en uitwerking boeteregime in bijstandszaken. De Raad bevestigt nadere vaststelling boete door rechtbank op andere gronden: 23.300,- euro wordt 1.990 euro. Gewone verwijtbaarheid. Boete in beginsel 50% van benadelingsbedrag. Financiële omstandigheden/ draagkracht in beginsel aanleiding voor matiging: 12 maal 10% van toepasselijke bijstandsnorm. Geen grond voor bijstelling van wat reeds (deels door derde) is betaald.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2016/215

## Uitspraak

15/370 WWB, 15/795 WWB

Datum uitspraak: 11 januari 2016

Centrale Raad van Beroep  
Meervoudige kamer

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraak van de rechtbank [woonplaats] van 19 december 2014, 14/1797 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[naam] te [woonplaats] (betrokkene)

het college van burgemeester en wethouders van [woonplaats] (college)

### PROCESVERLOOP

Namens betrokkene heeft mr. J. Nieuwstraten, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft eveneens hoger beroep ingesteld.

Betrokkene heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 november 2015. Betrokkene is verschenen,

bijgestaan door mr. Nieuwstraten. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door M.E. Braak.

## **OVERWEGINGEN**

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.
  - 1.1. Betrokkene heeft op 4 augustus 2010 bijstand aangevraagd op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Bij deze aanvraag heeft betrokkene melding gemaakt van vijf tot haar beschikking staande bankrekeningen, waarvan twee op naam van haar kinderen, geboren in 1993 en 2006. Op alle bankrekeningen stond een verwaarloosbaar saldo. Betrokkene heeft verder gemeld dat zij schulden heeft bij diverse schuldeisers tot een totaalbedrag van € 15.364,25. Het college heeft aan betrokkene met ingang van 4 augustus 2010 bijstand verleend naar de norm voor een alleenstaande ouder.
  - 1.2. Uit een in mei 2013 ingesteld onderzoek naar de financiële situatie van betrokkene is naar voren gekomen dat betrokkene naast de onder 1.1 vermelde bankrekeningen over nog twee andere bankrekeningen de beschikking heeft, die zij beide niet aan het college heeft gemeld. Een van deze rekeningen stond op naam van haar zoon. Op deze bankrekeningen hebben diverse kasstortingen plaatsgevonden en derden hebben naar deze rekeningen regelmatig diverse bedragen overgemaakt. In totaal gaat het om stortingen en bijschrijvingen in de periode van augustus 2010 tot en met mei 2013 tot een bedrag van € 37.274,43.
  - 1.3. Bij besluit van 12 augustus 2013 heeft het college de bijstand van betrokkene herzien over de periode van 4 augustus 2010 tot en met 31 mei 2013 en de over deze periode gemaakte kosten van bijstand tot een bedrag van € 30.386,46 van betrokkene teruggevorderd.
  - 1.4. Bij besluit van 26 september 2013 heeft het college betrokkene een boete opgelegd van € 23.300,- omdat zij zich niet heeft gehouden aan de verplichting om het college tijdig juiste informatie te verstrekken die van belang is voor het vaststellen van het recht op bijstand en/of de hoogte daarvan. Daarbij is opgemerkt dat de boete gelijk is aan 100% van het netto bedrag dat appellante ten onrechte aan bijstand heeft ontvangen, afgerond op een veelvoud van € 10,-.
  - 1.5. Bij besluit van 30 januari 2014 (bestreden besluit) heeft het college de bezwaren van betrokkene tegen de besluiten van 12 augustus 2013 en 26 september 2013 ongegrond verklaard. Aan deze besluitvorming heeft het college ten grondslag gelegd dat betrokkene geen melding heeft gemaakt van de onder 1.2 vermelde feiten en omstandigheden. Daarbij heeft het college de op de bankrekeningen gestorte en bijgeschreven bedragen als inkomen over de maand waarin de stortingen en bijschrijvingen hebben plaatsgevonden in aanmerking genomen bij de bijstandsverlening. Voor wat betreft de boete heeft het college vastgehouden aan het niet nakomen van de inlichtingenverplichting en geen verminderde verwijtbaarheid aangenomen.
  - 1.6. Ter aflossing van de schuld heeft het college met ingang van 1 augustus 2013 maandelijks een bedrag van € 59,56 op de bijstand van betrokkene ingehouden.
2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep gericht tegen de herziening en terugvordering ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het beroep gericht tegen de boete gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd voor zover het ziet op de hoogte van de boete, het besluit van 26 september 2013 voor wat betreft de boeteoplegging herroepen, een boete opgelegd van € 1.990,- en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit. De rechtbank heeft daarbij, onder verwijzing naar de uitspraak van de Raad van 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, overwogen dat de boete met betrekking tot de overtreding van de inlichtingenverplichting over de periode van 4 augustus 2010

tot en met 31 december 2012 (periode 1) met toepassing van artikel 18 van de WWB, zoals dat tot 1 januari 2013 luidde, en de Verordening afstemming en handhaving WWB [woonplaats] 2009 (verordening) moet worden vastgesteld op een bedrag van € 1.068,05. Met betrekking tot de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 mei 2013

(periode 2) heeft de rechtbank ten aanzien van de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid in aanmerking genomen dat het aannemelijk is dat betrokkene in de veronderstelling verkeerde dat de stortingen als lening waren aan te merken en dus niet relevant waren voor haar recht op bijstand, dat betrokkene de inkomsten heeft aangewend om haar schulden te betalen en dat zij te maken had met dreigende uithuiszetting, afsluiting van energie en water, terwijl zij de zorg had voor haar inwonende minderjarige zoon. Op grond van deze omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid. De rechtbank acht een boete van 25% van het ten aanzien van periode 2 vastgestelde benadelingsbedrag van € 3.658,13, wat resulteert in een boete van € 914,53, een passend uitgangspunt. De rechtbank is van oordeel dat de totaal op te leggen boete, de som van € 1.068,05 en € 914,53, af te ronden op een bedrag van € 1.990,-, evenredig is.

3. Betrokkene heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd voor zover haar beroep gericht tegen de herziening en terugvordering ongegrond is verklaard en voor zover de rechtbank de hoogte van de boete heeft vastgesteld op een bedrag van € 1.990,-. Betrokkene betwist daarbij dat zij de op haar rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden. Zij stelt dat zij er niet van op de hoogte was, en ook niet kon zijn, dat de stortingen/leningen voor de bijstand relevante omstandigheden zijn. Het college heeft nagelaten haar hierover te informeren terwijl het college wel op de hoogte was van haar schuldenpositie bij aanvang van de bijstandsverlening. Omdat het college geen hulp bood bij het oplossen van haar schulden, heeft betrokkene zelf familieleden ingeschakeld die ter aflossing van haar schulden geldbedragen in de vorm van renteloze leningen hebben gestort op haar bankrekeningen en/of haar contant geld hebben gegeven om op haar bankrekeningen te storten. Om beslaglegging te voorkomen heeft betrokkene geld van haar ene bankrekening opgenomen en weer op een andere rekening teruggestort. De stortingen en overboekingen, waarvan betrokkene voor het college een overzicht heeft gemaakt, moeten volgens haar bij de bijstandsverlening buiten beschouwing blijven. Bovendien wijst betrokkene op haar benarde financiële situatie, waardoor zij lichamelijke en psychische problemen ondervindt, zodat het college geheel dan wel gedeeltelijk van de terugvordering had moeten afzien. De boete is volgens betrokkene geheel ten onrechte opgelegd dan wel door de rechtbank op een te hoog bedrag vastgesteld.

4. Het college heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd voor zover deze ziet op de boete. De rechtbank heeft de boete volgens het college op een te laag bedrag vastgesteld. Er is sprake van grove schuld, omdat betrokkene heeft verzuimd tijdig, juist en op de voorgeschreven wijze melding te maken van financiële transacties waarvan zij in redelijkheid had moeten weten dat deze van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Verder zijn geen gronden aanwezig voor matiging van de boete.

5. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

#### *Hoger beroep van betrokkene betreffende de herziening en terugvordering*

- 5.1. Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 7 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1450) worden kasstortingen en bijschrijvingen op een bankrekening van een bijstandontvanger in beginsel als in aanmerking te nemen middelen in de zin van artikel 31, eerste lid, van de WWB beschouwd. Als deze betalingen, zoals in het geval van betrokkene, een terugkerend of periodiek karakter hebben, door betrokkene kunnen worden aangewend voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten en zien op een periode waarover een beroep op bijstand is gedaan, is voorts sprake van inkomsten als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de WWB. De stelling van betrokkene dat de stortingen geleende bedragen betreffen die moeten worden terugbetaald, wat

hier ook van zij, leidt niet tot een ander oordeel. Allereerst is een geldlening in artikel 31, tweede lid, van de WWB niet uitgezonderd van het middelenbegrip. Voorts worden periodieke betalingen van derden, waaronder familieleden, aan bijstandontvangers - waarover vrijelijk kan worden beschikt, ongeacht in welke vorm deze worden verstrekt - naar vaste rechtspraak als inkomen van de bijstandontvanger aangemerkt (uitspraak van

25 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3872). Met de rechtbank komt de Raad, op andere gronden, tot het oordeel dat het college de kasstortingen en bijschrijvingen van derden terecht als inkomen bij de bijstandsverlening aan betrokkene in aanmerking heeft genomen. Dit geldt, zoals gezegd, ook - anders dan betrokkene heeft bepleit - voor de kasstortingen, omdat betrokkene de met de financiële transacties gepaard gaande geldstromen niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Met name is niet controleerbaar dat betrokkene, zoals zij heeft gesteld, bedragen van de ene rekening heeft opgenomen en weer op een andere rekening heeft teruggestort. Ook is niet inzichtelijk dat betrokkene de ontvangen bedragen direct een op een heeft aangewend ter aflossing van schulden.

- 5.2. Ingevolge artikel 17, eerste lid, eerste volzin, van de WWB doet de belanghebbende aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Het gaat in de situatie van betrokkene om op haar naam en op naam van haar in de gezinsbijstand begrepen zoon gestelde bankrekeningen alsmede om regelmatige en aanzienlijke stortingen en bijschrijvingen op haar bankrekeningen gedurende een aanzienlijke periode. Het had voor betrokkene dan ook redelijkerwijs duidelijk kunnen zijn dat deze gegevens van financiële aard van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Door geen melding te maken van de bankrekeningen, de stortingen en de bijschrijvingen heeft betrokkene de inlichtingenverplichting geschonden. Deze verplichting is een objectief geformuleerde verplichting, waarbij wat de herziening betreft verwijtbaarheid geen rol speelt. Uitsluitend moet worden beoordeeld of betrokkene de hier aan de orde zijnde gegevens had moeten melden en dit heeft nagelaten. Voor zover bij betrokkene onduidelijkheid bestond over het melden van de twee na de aanvang van de bijstandsverlening geopende bankrekeningen en over de stortingen en bijschrijvingen op de bankrekeningen, had het op haar weg gelegen om daarover tijdig navraag te doen bij het college.
- 5.3. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat geen sprake is van dringende redenen die voor het college aanleiding hadden moeten zijn om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. Dringende redenen zijn aan de orde indien terugvordering tot onaanvaardbare financiële of sociale consequenties voor de betrokkene of haar gezin zou leiden. Er moet dan iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand zijn. Daarbij is van belang dat financiële gevolgen van een besluit tot terugvordering zich in het algemeen pas voordoen indien daadwerkelijk tot invordering wordt overgegaan. In dat kader heeft de betrokkene als schuldenaar bescherming, of kan zij deze zo nodig inroepen, van de regels over de beslagvrije voet als neergelegd in de artikelen 475b tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De door betrokkene naar voren gebrachte problematiek, die vooral ziet op de schulden en de daaraan verbonden aflossingen, maakt niet dat sprake is van dringende redenen, zoals hier bedoeld.
- 5.4. Uit 5.1 tot en met 5.3 volgt dat het hoger beroep van betrokkene voor wat betreft de herziening en de terugvordering niet slaagt.

*Hoger beroep van betrokkene én het college betreffende de boete*

- 6.1. Artikel 18a van de WWB luidde, voor zover en ten tijde hier van belang, als volgt:

“1. Het college legt een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid,

[...]

2. In dit artikel wordt onder benadelingsbedrag verstaan het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in

artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.

[...]

7. Het college kan:

- a. de bestuurlijke boete verlagen indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid;
- b. afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

[...]

9. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. [...]"

6.2. De in artikel 18a, negende lid, van de WWB bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Boetebesluit). De artikelen 2 en 2a van het Boetebesluit luiden ten tijde van het opleggen van de boete aan appellant en voor zover van belang als volgt:

"Artikel 2 Berekening van de boete

1. De bestuurlijke boete wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij op ten minste € 150,- wordt vastgesteld. Bij verminderde verwijtbaarheid wordt de bestuurlijke boete verlaagd.

2. De bestuurlijke boete wordt naar boven afgerond op een veelvoud van € 10,-.

[...]

Artikel 2a Criteria verminderde verwijtbaarheid

1. Bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten beoordeeld naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenverplichting had moeten nakomen.

2. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:

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

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

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

*Toetsing boetes in het algemeen*

6.3. Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801), en anders dan het college tot uitgangspunt neemt, dienen ook boetes die ingevolge artikel 18a van de WWB zijn opgelegd volledig te worden getoetst met inachtneming van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ingevolge deze bepaling stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening kan worden gehouden met de omstandigheden

waaronder de overtreding is gepleegd. De rechter toetst zonder terughoudendheid of de opgelegde boete aan deze eisen voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie. Het met ingang van 1 januari 2013 in het sociale zekerheidsrecht gewijzigde boeterecht vraagt om een indringendere toets aan het evenredigheidsbeginsel dan voorheen, omdat de (standaard)boete fors verhoogd is. Dit geldt eveneens voor het boeterecht dat per 1 januari 2013 in de WWB is geïntroduceerd en dat in de regel leidt tot een fors hogere (standaard)sanctie dan op basis van het voorheen geldende regime werd opgelegd.

- 6.4. Volgens de in 6.3 bedoelde rechtspraak ligt het alleen ten aanzien van overtreeders, aan wie vanaf 1 januari 2013 opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting kan worden verweten, in de rede 100% van het benadelingsbedrag in artikel 2 van het Boetebesluit als uitgangspunt te nemen bij de afstemming op het aspect van de verwijtbaarheid. Alleen indien opzet kan worden aangetoond is er sprake van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Bij grove schuld is 75% van dat bedrag een passend uitgangspunt. Is er geen sprake van opzet en ook niet van grove schuld, dan is 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid van overtreeders. Bij de afstemming op het aspect van verwijtbaarheid zal ten slotte moeten worden bezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en is 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid. Van deze uitgangspunten moet worden afgeweken, indien de omstandigheden van het geval, waaronder de draagkracht van de betrokkene, dit nodig maken. Als in plaats van strafvervolging een bestuurlijke boete wordt opgelegd, kan geen hogere boete worden opgelegd dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) zou hebben kunnen opleggen.
- 6.5. Uit de in 6.4 vermelde uitgangspunten, die in acht moeten worden genomen bij de toetsing van bestuurlijke boetes en de daaraan gekoppelde differentiatie in percentages van het benadelingsbedrag, volgt dat een weging dient plaats te vinden van alle feiten en omstandigheden en dat de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de individuele situatie van de betrokkene. Een beboetbare gedraging leidt bij "gewone" verwijtbaarheid tot een boete ter hoogte van 50% van het benadelingsbedrag. Afwijking van dit percentage naar boven is gerechtvaardigd indien sprake is van opzet of grove schuld. Onder opzet in dit verband 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. Onder grove schuld wordt verstaan: een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Aangezien opzet of grove schuld zijn te beschouwen als verzwarende omstandigheden, die zullen leiden tot een hogere boete, ligt het op de weg van het bestuursorgaan om aan te tonen dat daarvan sprake is. Afwijking van dit percentage naar beneden is aangewezen indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid bij de overtreder. Het bestuursorgaan dient op basis van de beschikbare informatie, zo nodig aangevuld met door de betrokkene nader te verstrekken inlichtingen of gegevens, te beoordelen of sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
- 6.6. Bij de beoordeling of de boete, die op basis van de in 6.4 en 6.5 neergelegde uitgangspunten is vastgesteld, voldoet aan de eisen van een evenredige sanctie is de mate waarin een boete de betrokkene treft van belang. Daarbij kunnen ook de financiële omstandigheden van belang zijn. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel vierde tranche Awb heeft de regering vermeld dat, in lijn met artikel 24 van het WvSr, ook de draagkracht van de overtreder een rol kan spelen: "In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan ervan mogen uitgaan dat de draagkracht geen beletsel vormt voor het opleggen van een boete. Maar zeker bij hogere boeten zal het bestuursorgaan zich ervan moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. Wat een hoge boete is, zal daarbij van de context afhangen. Het ligt voor de hand dat de draagkracht bijvoorbeeld bij boeten op het gebied

van de sociale zekerheid eerder en vaker een rol zal spelen dan op veel andere terreinen.” (Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 141-142) Gelet hierop treft een met het oog op zijn draagkracht passende bestuurlijke boete de betrokkene dus niet onevenredig in zijn inkomen en vermogen.

- 6.7. Volgens vaste rechtspraak (uitspraken van 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801) moet een bestuursorgaan, indien het een bestuurlijke boete oplegt en daarbij rekening houdt met de draagkracht van de overtreder, acht slaan op diens financiële positie ten tijde van het besluit tot het opleggen van de boete. Wordt de beslissing van een bestuursorgaan over de hoogte van een boete aan het oordeel van de rechter onderworpen, dan dient deze zijn oordeel daarover te vormen met inachtneming van de op dat moment aannemelijk geworden omstandigheden, waaronder de financiële omstandigheden, waarbij het dan in de eerste plaats op de weg van de betrokkene ligt daarover inzicht te geven.
- 6.8. De bestuurlijke boete is ingevolge artikel 5:40 van de Awb een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Zij kent geen vervangende hechtenis bij niet-betaling. De bestuurlijke boete kan ook niet, anders dan de strafrechtelijke boete of boetebeschikking met toepassing van artikel 24a van het WvSr, met een betaling in termijnen worden opgelegd, om zo rekening te houden met de draagkracht van de beboete. De bestuurlijke boete kan de betrokkene dus uitsluitend treffen met de financiële gevolgen van de betaling van een som geld ineens. Bij een inkomen op bijstandsniveau is slechts een beperkte draagkracht aanwezig. Veelal is in die situaties sprake van geen of slechts een beperkt positief vermogen. Gelet hierop doen de financiële gevolgen van een boete zich in deze gevallen dus voor bij invordering of een eventueel overeengekomen afbetaling.
- 6.9. Indien de betrokkene bijstand ontvangt, verrekent het college op grond van artikel 60, vierde lid, van de WWB (thans: Participatiewet), de kosten van de bestuurlijke boete met de algemene bijstand. Daarbij wordt, behoudens het geval van recidive, rekening gehouden met de regels over de beslagvrije voet als neergelegd in de artikelen 475c tot en met 475e van het Rv. Dit betekent dat de betrokkene dus steeds de beschikking zal houden over een inkomen ter hoogte van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. Deze beslagvrije voet biedt bescherming, in die zin dat alleen de voor beslag vatbare ruimte van de bijstand wordt aangewend voor de betaling van de boete. Degene die zijn noodzakelijke kosten van het bestaan uit de algemene bijstand dan wel uit een inkomen ter hoogte van de algemene bijstand moet voldoen, heeft dan nog juist voldoende in handen voor de lopende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Zijn inkomen wordt echter teruggebracht tot een absoluut minimum.
- 6.10. Gelet op 6.8 moet in het oog worden gehouden of de boete, gelet op de financiële omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, waaronder begrepen het aanwezige vermogen, binnen een redelijke termijn door invordering of afbetaling kan worden voldaan. Daarbij ligt het in de rede een begrenzing in tijd in acht te nemen met het oog op de evenredigheid van de boete, met dien verstande dat dit dan leidt tot matiging van het vastgestelde boetebedrag, om te voorkomen dat een bestuurlijke boete in gevallen als deze leidt tot een sanctie die betrokkene zeer langdurig houdt op een inkomen op het absolute minimum. De Raad ziet aanleiding, mede gelet op wat in artikel 24a van het WvSr is bepaald omtrent betalingen van boeten in termijnen en het daarbij in aanmerking te nemen maximale tijdvak, deze grens in algemene zin te leggen bij twee jaar. Daarnaast acht de Raad het aangewezen bij de duur van de concrete periode, waarin de betrokkene met 90% van de toepasselijke bijstandsnorm in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten moet voorzien, tevens de mate van verwijtbaarheid, zoals hiervoor besproken in 6.4 en 6.5, te betrekken. Zou dit achterwege blijven dan zou immers het effect van de eerder vastgestelde mate van verwijtbaarheid geheel of ten dele verloren kunnen gaan en dus afbreuk kunnen doen aan de evenredigheid van de bestraffende sanctie.
- 6.11. Met inachtneming van wat in 6.6 tot en met 6.10 is overwogen, en omwille van een praktische en eenvormige rechtstoepassing, neemt de Raad - voor de berekening van de op te leggen boete

- tot uitgangspunt dat deze boete bij opzet zodanig wordt verlaagd dat de betrokkene bij een fictieve draagkracht gelijk aan de voor beslag vatbare ruimte berekend op basis van de beslagvrije voet, als bedoeld in Rv, de hem opgelegde boete binnen 24 maanden kan voldoen, hij deze boete bij grove schuld binnen 18 maanden kan voldoen, bij normale verwijtbaarheid binnen 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid binnen 6 maanden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet - ongeacht of die ruimte de facto op andere wijze is beperkt of ingenomen - volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Hetzelfde geldt voor eventueel aanwezig vermogen, met inbegrip van het vermogen beneden de vrijlatingsgrens.

#### *De aan betrokkene opgelegde boete*

- *Mate van verwijtbaarheid*

7.1. Betrokkene heeft de in 3.1 genoemde gronden, gericht tegen de herziening en terugvordering, herhaald in het kader van het hoger beroep tegen de door de rechtbank opgelegde boete. Ter aanvulling hierop stelt betrokkene dat het haar niet te verwijten is dat zij geen opgave heeft gedaan van de tijdens de bijstandsverlening geopende bankrekeningen, de overboekingen en de stortingen. Er kan haar dan ook geen boete worden opgelegd, dan wel moet van een lagere boete worden uitgegaan dan het door de rechtbank vastgestelde boetebedrag van € 1.990,-.

7.2. Het college heeft in hoger beroep het standpunt ingenomen dat sprake is van grove schuld zodat de rechtbank, uitgaande van verminderde verwijtbaarheid van betrokkene, de boete ten aanzien van periode 2 op een te laag bedrag heeft vastgesteld. Grove schuld leidt in navolging van de uitspraak van 25 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3872, tot het bij afstemming van de boete op de evenredigheid te hanteren uitgangspunt dat de boete op een bedrag van 75% van het netto benadelingsbedrag wordt vastgesteld. Aan de hand van dit uitgangspunt moet de hoogte van de boete volgens het college over periode 2 vastgesteld worden op een bedrag van € 2.743,60 (75% van € 3.658,13), wat ertoe leidt dat de totale boete moet worden vastgesteld op de som van € 1.068,05 en € 2.743,60, af te ronden op een bedrag van € 3.820,-. De persoonlijke omstandigheden van betrokkene rechtvaardigen naar het standpunt van het college niet dat een lagere boete wordt opgelegd.

7.3. Het standpunt van betrokkene dat zij de op haar rustende inlichtingenverplichting niet heeft geschonden, is in 5.2 verworpen. In het kader van de boeteoplegging is van essentiële betekenis dat de overtreder van het gestelde niet nakomen van de inlichtingenverplichting ook subjectief een verwijt te maken valt. Het betoog van betrokkene dat haar in die zin geen verwijt treft, volgt de Raad niet. Het had betrokkene redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat de door haar geopende bankrekeningen, de stortingen en de bijschrijvingen relevant waren voor het (voorgezette) recht op bijstand. Hierbij is van belang dat betrokkene bij de aanvraag om bijstand opgave heeft gedaan van haar bankrekeningen en de saldi daarop. Dat de bankrekeningen waarvan betrokkene geen melding heeft gemaakt zijn geopend, nadat haar al bijstand was toegekend, maakt niet dat zij in de veronderstelling kon verkeren daarvan geen opgave te hoeven doen. Evenmin kan de stelling dat het college betrokkene niet naar behoren heeft geïnformeerd over het melden van stortingen en overboekingen leiden tot het oordeel dat betrokkene geen verwijt treft. Gelet op de duur en de omvang van de financiële transacties door middel van stortingen en bijschrijvingen waarmee een totaalbedrag van € 37.274,43 is gemoeid, moet het betrokkene duidelijk zijn geweest dat deze middelen van belang waren voor de beoordeling van haar recht op bijstand. Dat betrokkene de op haar rekening ontvangen geldbedragen bij gebrek van enige hulp van het college heeft gebruikt om haar problematische schuldpositie op te lossen, maakt niet dat betrokkene ervan uit kon gaan dat deze gestorte bedragen en bijschrijvingen bij bijstandsverlening buiten beschouwing konden blijven. Het college was dan ook op grond van artikel 18a van de WWB gehouden betrokkene een boete op te leggen.

7.4. Voor zover betrokkene heeft aangevoerd dat haar voorafgaande aan 1 januari 2013 geen boete



kan worden opgelegd, heeft de rechtbank ten aanzien van periode 1 terecht geoordeeld dat de schending van de inlichtingenverplichting heeft geleid tot een benadelingsbedrag van meer dan € 4.000,-, zodat met toepassing van artikel 18, tweede lid, van de WWB, zoals dat tot 1 januari 2013 luidde, en de verordening een evenredig te achten maatregel van € 1.068,05 is opgelegd.

- 7.5. Nu op grond van wat in 7.3 is overwogen de verwijtbaarheid van betrokkene vaststaat, dient daarop vervolgens de boete ten aanzien van periode 2 afgestemd te worden. Voor wat betreft de mate van verwijtbaarheid is het aan het college aan te tonen dat, zoals het stelt, sprake is van grove schuld. Gelet op 6.5 moet bij grove schuld sprake zijn van een ernstige, aan opzet grenzende mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Hiertoe voert het college aan dat betrokkene verzuimd heeft tijdig melding te maken van de in 1.2 genoemde omstandigheden, dat zij in redelijkheid moest weten dat deze omstandigheden van invloed zijn op het recht op bijstand, dat niet is gebleken dat betrokkene niet in staat is geweest te voldoen aan haar inlichtingenverplichting en ten slotte dat betrokkene de schending van de inlichtingenverplichting ook nadien niet uit eigen beweging is nagekomen. Hiermee heeft het college niet aangetoond dat sprake is van grove schuld. De aangevoerde omstandigheden onderscheiden zich immers niet in doorslaggevende mate van de onder 6.5 beschreven situatie van "normale" verwijtbaarheid.
- 7.6. Gelet op 7.3 ziet de Raad, anders dan de rechtbank, in de omstandigheden van betrokkene evenmin grond voor het oordeel dat sprake is van verzachtende omstandigheden op grond waarvan verminderde verwijtbaarheid van betrokkene moet worden aangenomen.
- 7.7. Uit 7.5 en 7.6 volgt dat ter zake van de schending van de inlichtingenverplichting door betrokkene ten aanzien van periode 2 geen sprake is van verzwarende omstandigheden, noch van verminderde verwijtbaarheid, zodat bij de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid uitgegaan moet worden van "normale" verwijtbaarheid.

- *Hoogte van de boete*

8. Uit 7.7 volgt dat een boete van in beginsel 50% van het benadelingsbedrag ten aanzien van periode 2 is aangewezen. Afgerond op een veelvoud van € 10,- resulteert dit in een bedrag van (50% van € 3.658,13) € 1.830,-. De som van € 1.068,05 en € 1.830,- leidt tot een boete van afgerond € 2.900,-. De verwijtbaarheid van betrokkene noch de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan geven aanleiding om van een lager bedrag uit te gaan.

- *Financiële omstandigheden*

- 9.1. Betrokkene heeft aangevoerd dat zij diverse schuldeisers heeft, ten bewijze waarvan zij stukken heeft overgelegd. Deze schulden moet zij naast de terugbetaling van de bijstand aan het college volledig uit haar bijstand voldoen. Ter zitting heeft betrokkene toegelicht dat zij door middel van inhouding op haar bijstand inmiddels een bedrag van € 1.400,- aan het college heeft betaald en dat derden nog een bedrag van € 590,- voor haar hebben betaald, zodat de door de rechtbank opgelegde boete van € 1.990,- geheel is voldaan.
- 9.2. Gelet op 6.6 tot en met 6.11 bestaat in de door betrokkene aangevoerde financiële omstandigheden aanleiding de boete van € 2.900,- te matigen. Nu sprake is van "normale" verwijtbaarheid moet bij de hoogte van de boete in acht worden genomen dat betrokkene deze in twaalf maanden uit de voor beslag vatbare ruimte bij een inkomen op bijstandsniveau moet kunnen voldoen. Dat zou in de situatie van betrokkene als alleenstaande ouder betekenen dat de boete een bedrag van € 1.320,-, te weten twaalf maal 10% van de voor betrokkene geldende norm ten tijde van de uitspraak (€ 1.092,78) en afgerond, niet te boven mag gaan. Omdat betrokkene, zoals ook genoemd in 2.6, met ingang van 1 augustus 2013, via inhouding op haar

bijstand is gaan aflossen op het boetebedrag en zij blijkbaar voldoende draagkracht heeft gehad om op deze wijze een bedrag van € 1.400,- te voldoen en zij van derden een aanvulling heeft gekregen totdat het boetebedrag van € 1.990,- was voldaan, vormen de financiële omstandigheden van betrokkene geen aanleiding voor een verdergaande matiging dan dit betaalde bedrag van € 1.990,-. Dit brengt de Raad tot de slotsom dat de door de rechtbank vastgestelde boete evenredig, passend en geboden is.

#### *Slotsom*

10. Gelet op 5.4 en 9.2 slaagt het hoger beroep van betrokkene noch het hoger beroep van het college. Nu de rechtbank de hoogte van de boete op andere gronden heeft vastgesteld op een bedrag van € 1.990,- en met name ten onrechte de verwijtbaarheid als verminderd heeft gekwalificeerd, zal van het college geen griffierecht worden geheven.

11. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten die betrokkene in verweer op het beroep van het college heeft moeten maken. Deze kosten worden begroot op € 496,- in hoger beroep voor in verweer verleende rechtsbijstand.

### **BESLISSING**

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt het college in de kosten van betrokkene tot een bedrag van € 496,-.

Deze uitspraak is gedaan door O.L.H.W.I. Korte als voorzitter en A.B.J. van der Ham en Y.J. Klik als leden, in tegenwoordigheid van C.A.W. Zijlstra als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 11 januari 2016.

(getekend) O.L.H.W.I. Korte

(getekend) C.A.W. Zijlstra

HD