

Uitspraken CRvB inzake boetes en overgangsrecht (in kader Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)

Inleiding

Op 24 november 2014 heeft de CRvB de eerste uitspraak gedaan over boetes en het overgangsrecht van de boetes in het kader van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.¹ De uitspraak betreft een UWV-zaak.

Korte samenvatting van de uitspraak:

Het gaat om een gedeeltelijk werkloze leraar met een WW-uitkering. Het UWV wijst de leraar bij het toekennen van de uitkering op de verplichting om wijzigingen in het aantal gewerkte uren meteen door te geven. Omdat de leraar over de periode van augustus 2012 tot zijn melding aan het UWV op 27 maart 2013 vier wijzigingen in het aantal gewerkte uren niet meteen heeft doorgegeven, heeft hij teveel WW ontvangen. Het UWV vordert het teveel betaalde bedrag van € 14.658 terug en legt daarnaast een boete op van € 14.658. Hierbij paste het UWV het vanaf 1 januari 2013 geldende zwaardere boeteregime van 100 % van het benadelingsbedrag toe. Tot die datum gold nog als strafmaat 10 % van het benadelingsbedrag tot maximaal € 2.269. De leraar is het niet eens met de hoogte van de boete. Omdat volgens het internationale recht geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan van toepassing was tijdens het begaan van het feit oordelen de rechtbank Noord-Nederland en de Centrale Raad van Beroep dat op de periode vóór 1 januari 2013 het oude sanctiestelsel van toepassing is. Toepassing van de in de uitspraak genoemde uitgangspunten voor de boetevaststelling over de periode na 1 januari 2013 en het door het UWV zelf opgestelde beleid leidt tot het in hoger beroep opleggen van een boete van € 2.000. De uitspraak geeft verdere uitleg waarom er geen reden is om van een nog lager bedrag uit te gaan.

Belangrijkste punten uit de uitspraak:

1. Het overgangsrecht is in strijd met het legaliteitsbeginsel: er moet een knip gemaakt worden op 1/1/2013 tussen het oude en het nieuwe regime

¹ CRvB 24 november 2014, 14/1949 (ECLI:NL:CRVB:2014:3754)

De CRvB oordeelt dat het overgangsrecht zoals dat opgenomen is in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in strijd is met het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, tweede zin, van het IVBPR. Bij boete-oplegging voor overtredingen die zijn aangevangen voor 1 januari 2013 maar voortduren na 1 januari 2013 moet een knip worden gemaakt. Dit betekent dat bij een doorlopende overtreding die voor 1 januari 2013 is gestart, maar doorloopt na 1 januari 2013 de boete deels op 10% (tot 1 januari 2013) wordt gesteld en deels op 100% (vanaf 1 januari 2013) wordt gesteld.

2. Geen gefixeerd boetestelsel, dus artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing

De CRvB stelt dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel plaatsvindt op basis van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb en niet op basis van artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Dit heeft invloed op de mate van indringendheid van de toetsing aan de evenredigheid. Het tweede lid is van toepassing omdat de CRvB van oordeel is dat er geen sprake is van een gefixeerd boetestelsel (een stelsel waarbij de hoogte van de boete in de wet is vastgelegd). Dit betekent dat de hoogte van de boete in alle gevallen moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval.

3. Indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel

De CRvB is van oordeel dat het vanaf 1 januari 2013 in het sociale zekerheidsrecht geldende boeteregime vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de voor de hoogte van de boete aan het benadelingsbedrag te relateren percentages sterk zijn verhoogd (van 10% naar 100%) en dat per 1 januari 2013 het tot dan toe geldende boetemaximum van € 2269,= is komen te vervallen. De CRvB oordeelt dat moet worden voorkomen dat de aanscherping van de boetes leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Om deze reden vergelijkt de CRvB de boetes in het socialezekerheidsrecht met boetes in het strafrecht en het fiscale boeterecht. In deze rechtsgebieden is het aantonen van opzet of grove schuld essentieel. Dit brengt de CRvB tot het vaststellen van uitgangspunten bij de afstemming van de boete aan de mate van verwijtbaarheid.

4. Uitgangspunten bij afstemming boete aan de mate van verwijtbaarheid

A) Bewezen opzet = 100%-boete

Als bij overtreding van de inlichtingenverplichting sprake is van opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten, wordt een boete opgelegd ter hoogte van 100% van het benadelingsbedrag in artikel 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten. 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.

B) Bewezen grove schuld = 75%-boete

Als er geen sprake is van opzet, maar wel van grove schuld van de overtreder, dan is de verwijtbaarheid minder groot en is een boete van 75% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt.

C) Geen opzet en geen grove schuld = 50%-boete

Is er geen sprake van opzet of grove schuld, dan is een boete ter hoogte van 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt. Dat betekent dat in veel gevallen 50% van het benadelingsbedrag het startpunt voor de verdere berekening van de op te leggen boete wordt.

D) Bij toepasselijkheid criteria artikel 2a Boetebesluit = 25%-boete

Bij de afstemming van de boete moet ook de verwijtbaarheid worden beoordeeld. Is er op grond van de criteria uit artikel 2a Boetebesluit of om een andere reden sprake van verminderde verwijtbaarheid? Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en is 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt.

E) Bij recidive opnieuw beoordelen van elementen opzet, grove schuld en verwijtbaarheid

In geval van recidive acht de CRvB nuancering op het aspect van de verwijtbaarheid evenzeer noodzakelijk. Ook bij de recidive moeten de gedragingen beoordeeld worden op opzet, grove schuld en verwijtbaarheid.

F) Toetsen aan de omstandigheden van het geval

Van de bovengenoemde uitgangspunten moet worden afgeweken, indien de omstandigheden van het geval dit nodig maken.

G) Maximering boete op maximale geldboete op grond van artikel 23, vierde lid,
Wetboek van Strafrecht

Als in plaats van strafvervolgning een bestuurlijke boete wordt opgelegd, kan geen hogere boete opgelegd worden dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht zou kunnen opleggen. Dit betekent dat in alle gevallen het eindbedrag van de op te leggen boete naast de maximale boete op basis van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht moet worden gelegd (bij opzet max € 81.000,-).

5. Beoordeling hoogte boete op grond van artikel 5:46, tweede lid, Awb

Bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete wordt voorop gesteld dat volgens vaste rechtspraak² het bestuursorgaan de hoogte van de boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden en daarbij zo nodig rekening moet houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Uit genoemde uitspraak blijkt dat het eenmalig niet opzettelijk doen van een onjuiste opgave, in combinatie met onder andere het niet adequaat door het UWV reageren op wel verstrekte gegevens, factoren waren die van invloed zijn geweest op de hoogte van de door de Raad in die zaak vastgestelde boete. In latere uitspraken van de CRvB blijkt dat ook aspecten als de duur van de overtreding, de omvang en aard van de niet gemelde werkzaamheden of inkomsten, het feit dat het een eerste overtreding of recidive betreft en de persoonlijke omstandigheden waaronder de draagkracht van de overtreder, van invloed op de hoogte van de boete kunnen zijn.

6. Financiële draagkracht

De CRvB verwijst naar een arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2014 en naar een bestendige gedragslijn van het UWV in verband met een verlaging van de boete in verband met de financiële omstandigheden. De Hoge Raad stelt dat de financiële omstandigheden van de beboete persoon een rol spelen. Indien een bestuursorgaan een bestuurlijke boete oplegt en

² zie onder meer CRvB 27 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5914.

daarbij rekening houdt met de draagkracht van de overtreder, moet het acht slaan op de financiële positie ten tijde van het besluit tot het opleggen van de boete.

7. Toetsing hoogte boete door bestuursorgaan en rechter

A) Beleid over de hoogte van de boete moet wijken als toepassing een onevenredig hoge boete oplevert

Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing van dat beleid dient het bestuursorgaan in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de zojuist genoemde eisen en, zo dat niet het geval is, de boete in aanvulling of in afwijking van dat beleid vaststellen op een bedrag dat passend en geboden is. Dit betekent dat ieder individueel geval na toepassing van het beleid nog eens expliciet op evenredigheid getoetst moet worden.

B) De rechter toetst zonder terughoudendheid zowel in beroep als in hoger beroep

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