

Gst. 2017/38

Schending inlichtingenplicht. Mate van verwijtbaarheid: geen opzet maar grove schuld. (Gulpen-Wittem)

CRvB 08-11-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4290, m.nt. J.C. de Wit

Instantie

Centrale Raad van Beroep

Datum

8 november 2016

Magistraten

Mrs. P.W. van Straalen, J.T.H. Zimmerman en J.C.F. Talman

Zaaknummer

14/5924 WWB

Noot

J.C. de Wit

Folio weergave[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)**Vakgebied(en)**

Sociale zekerheid bijstand / Algemene bijstand

Brondocumenten

ECLI:NL:CRVB:2016:4290, Uitspraak, Centrale Raad van Beroep, 08â€¹â€º2016

Wetgang

(Art. 17, 18a Participatiewet)

Essentie

Schending inlichtingenplicht. Mate van verwijtbaarheid: geen opzet maar grove schuld. (Gulpen-Wittem)

Samenvatting

Anders dan het college in het bestreden besluit 3 heeft betoogd, heeft het college niet aangetoond dat appellant willens en wetens de inlichtingenverplichting heeft geschonden. De omstandigheid dat appellant bij het intakegesprek wel andere activiteiten heeft doorgegeven betekent niet automatisch dat appellant de overige activiteiten willens en wetens heeft verzwegen. Ook uit de omvang en duur van de werkzaamheden kan dit niet, zoals het college in dit verband ter zitting naar voren heeft gebracht, worden opgemaakt. Het bestreden besluit 3 komt daarom wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor vernietiging in aanmerking. (...)

Gelet op de aard en de omvang van de werkzaamheden en de omstandigheid dat appellant bij het intakegesprek wel het vervoer van de goederen naar de rommelmarkt heeft doorgegeven, waaruit kan worden opgemaakt dat bij appellant wel sprake is geweest van enig bewustzijn dat hij werkzaamheden aan het college moest doorgeven, is bij appellant sprake geweest van een dermate grote, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid in het niet-melden van die feiten, dat hem grove schuld kan worden verweten.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbank Limburg van 17 september 2014, 14/939, 14/1800, 14/1801 (aangevallen uitspraak 1) en van 15 oktober 2015, 14/2656 (aangevallen uitspraak 2)

[appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeesters en wethouders van Gulpen-Wittem (college).

Uitspraak

PROCESVERLOOP

Link: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CDA8A1&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 04-07-2018. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl

Als gevolg van het opheffen van de gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2016 treedt in deze gedingen het college in de plaats van het dagelijks bestuur van de Regionale Sociale Dienst Pentasz Mergelland. In deze uitspraak wordt onder college tevens verstaan het dagelijks bestuur van de Regionale Sociale Dienst Pentasz Mergelland.

Namens appellant heeft mr. J.G.M. Nass, advocaat, hoger beroepen ingesteld.

Het college heeft verweerschriften ingediend en op verzoek van de Raad nadere stukken ingezonden.

Het onderzoek ter zitting in de zaken heeft gevoegd plaatsgevonden op 27 september 2016. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Nass. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door M.T.P.P. Gijzens.

OVERWEGINGEN

1.

De Raad gaat uit van de volgende hier van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1.

Appellant ontving sinds 15 februari 2012 bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB) naar de norm voor een alleenstaande.

1.2.

Naar aanleiding van signalen dat appellant zijn petekind zou helpen op rommelmarkten, hij zou handelen via de website marktplaats.nl (Marktplaats) en inkomsten zou genieten uit online veilingen, hebben handhavingsmedewerkers van Pentasz Mergelland een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan appellant verleende bijstand. In dat kader hebben handhavingsmedewerkers onder meer dossieronderzoek gedaan, internet geraadpleegd, diverse instanties, waaronder Marktplaats B.V. en NEDveiling om inlichtingen verzocht, een huisbezoek aan de woning van appellant gebracht, appellant gehoord en D. [naam neef] (D), neef en tevens petekind van appellant, en de marktbeheerder van Heerlen gehoord. De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 16 december 2013.

1.3.

De onderzoeksresultaten zijn voor het college aanleiding geweest om bij besluit van 20 december 2013, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 28 april 2014 (bestreden besluit 1), de bijstand van appellant in te trekken met ingang van 1 november 2013. Bij besluit van 6 januari 2014, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 1 mei 2014 (bestreden besluit 2), heeft het college de bijstand van appellant over de periode van 15 februari 2012 tot en met 31 oktober 2013 ingetrokken en de over die periode gemaakte kosten van bijstand tot een bedrag van € 24.591,97 van appellant teruggevorderd. De besluitvorming berust op de grond dat appellant werkzaamheden op rommelmarkten heeft verricht en aan- en verkopen heeft gedaan via Marktplaats. Aangenomen moet worden dat appellant daarmee inkomen heeft gegenereerd. Door van de werkzaamheden en de inkomsten geen melding te maken bij het college heeft appellant de op hem rustende wettelijke inlichtingenverplichting geschonden. Omdat appellant geen deugdelijke administratie heeft bijgehouden, is het recht op bijstand niet vast te stellen.

1.4.

Bij besluit van 20 februari 2014, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 31 juli 2014, heeft het college appellant een boete opgelegd van € 18.867,29 op de grond dat hij de op hem rustende wettelijke inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen melding te maken van de onder 1.3 vermelde activiteiten. Bij besluit van 28 mei 2015 (bestreden besluit 3) heeft het college het besluit van 31 juli 2014 ingetrokken, het bezwaar gericht tegen het besluit van 26 februari 2014 gegrond verklaard en aan appellant een boete opgelegd van € 9.026,59. Daarbij is het college uitgegaan van opzet en is de boete daarom vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag, in dit geval gerekend vanaf 1 januari 2013.

2.

Bij aangevallen uitspraak 1 heeft de rechtbank de beroepen van appellant tegen de bestreden besluiten 1 en 2 ongegrond verklaard. Bij aangevallen uitspraak 2 heeft de rechtbank het beroep tegen bestreden besluit 3 ongegrond verklaard.

3.

Appellant heeft zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraken 1 en 2 gekeerd.

4.

De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Intrekking en terugvordering (aangevallen uitspraak 1)

4.1.

De hier te beoordelen periode loopt van 15 februari 2012 tot en met 20 december 2013.

4.2.

Niet in geschil is dat appelland (verkoop)werkzaamheden heeft verricht op rommelmarkten en goederen heeft aangekocht en verkocht via Marktplaats.

4.3.

Appelland heeft aangevoerd dat hij de inlichtingenverplichting niet heeft geschonden. De werkzaamheden waren hobbymatig en hij heeft nagenoeg geen inkomsten gegenereerd. Inkomsten die wel werden gegenereerd op de rommelmarkten en op Marktplaats kwamen ten gunste van D. Appelland had dus zelf geen inkomsten.

4.4.

Gelet op de aard, de omvang, de duur en het terugkerende karakter van de door appelland verrichte werkzaamheden, is sprake van op geld waardeerbare arbeid. Uit de onderzoeksresultaten blijkt immers dat appelland op Marktplaats in de periode van 15 februari 2012 tot 14 oktober 2013 3629 advertenties heeft geplaatst voor partijen goederen met een waarde variërend tussen de € 0,- en € 50,- en dat hij over de periode van 14 mei 2012 tot en met 18 november 2013 138 kavels betreffende rommelmarktspullen en partijen via de website NEDveiling.nl heeft aangekocht. Verder heeft appelland bij zijn gehoor op 21 oktober 2013 verklaard al 20 jaar op rommelmarkten te staan. Het gaat hier dus niet louter om hobbymatige activiteiten.

4.5.

Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 8 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5646) is het verrichten van op geld waardeerbare activiteiten een omstandigheid die voor het recht op bijstand van belang kan zijn, ongeacht de intentie waarmee die werkzaamheden worden verricht en ongeacht of uit die werkzaamheden daadwerkelijk inkomsten worden genoten. Van betekenis is in dit verband dat voor de verlening van bijstand, gelet op het bepaalde in artikel 31, eerste lid, in verbinding met artikel 32, eerste lid, van de WWB, niet alleen van belang is het inkomen waarover de betrokkene daadwerkelijk beschikt, maar ook het inkomen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken. De gestelde omstandigheid dat appelland het geld dat hij voor zijn werkzaamheden ontving heeft afgedragen aan D is dan ook voor de beantwoording van de vraag of appelland de inlichtingenverplichting heeft geschonden niet van belang.

4.6.

De beroepsgrond dat appelland de door hem verrichte werkzaamheden al heeft doorgeven tijdens het intakegesprek op 15 februari 2012 slaagt niet. Uit de onderliggende rapportage bij het advies over de toekenning van bijstand aan appelland van 2 maart 2012 blijkt dat appelland destijds het volgende heeft doorgegeven dat hij zijn petekind helpt als die naar de rommelmarkt gaat om zijn goederen te vervoeren. Om er zeker van te zijn dat hij niet als fraudeur te boek zou komen te staan gaf betrokkene dat door. Hij krijgt hier geen vergoeding voor. Uit deze verklaring is niet op te maken dat appelland heeft doorgegeven dat hij zelf (verkoop)werkzaamheden verricht op rommelmarkten en goederen aankoopt en verkoopt via Marktplaats en heeft ingekocht via de website NEDveiling.nl. De stelling ter zitting dat appelland bij het intakegesprek ook zijn verkoopactiviteiten via internet heeft gemeld volgt de Raad niet. Dit blijkt in ieder geval niet uit voornoemd rapport. Voorts strookt deze stelling niet met de verklaring van appelland bij de hoorzitting in bezwaar op 25 maart 2014 dat de internetactiviteiten toen (lees: ten tijde van het intakegesprek) ook nog niet speelden en dat hij daarvan geen melding heeft gemaakt, omdat hij daar geen kwaad in zag omdat hij daar zelf niks mee verdiende. Ten slotte heeft D bij zijn gehoor op 11 december 2013 juist verklaard dat appelland hem heeft gevraagd om te helpen en niet andersom, zoals appelland bij het intakegesprek heeft verklaard.

4.7.

Uit 4.6 volgt eveneens dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Los van de vraag of appelland aannemelijk heeft gemaakt dat van de kant van het tot beslissen bevoegde orgaan uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezeggingen zijn gedaan, die bij de betrokkene gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt, blijkt uit 4.6 dat appelland niet alle werkzaamheden heeft gemeld, zodat een eventuele toezegging niet is gebaseerd op volledige informatie van de zijde van appelland.

4.8.

Het had appelland redelijkerwijs duidelijk moeten zijn geweest dat al deze activiteiten voor de verlening van de bijstand van belang konden zijn, zodat appelland de inlichtingenverplichting heeft geschonden.

4.9.

Schending van de inlichtingenverplichting levert een rechtsgrond op voor intrekking van de bijstand indien als gevolg daarvan niet kan worden vastgesteld of en, zo ja, in hoeverre de betrokkene verkeert in bijstandbehoevende omstandigheden. Het is dan aan de betrokkene aannemelijk te maken dat hij, indien hij destijds wel aan de inlichtingenverplichting zou hebben voldaan, over de betreffende periode recht op volledige dan wel aanvullende bijstand zou hebben gehad.

4.10.

Appellant is niet in de onder 4.9 vermelde bewijslast geslaagd. Appellant heeft geen deugdelijke boekhouding bijgehouden van zijn werkzaamheden. De door appellant overgelegde overzichten zijn onvoldoende om vast te kunnen stellen wat de omvang van zijn werkzaamheden en verdiensten is geweest. Van belang is hiervoor dat deze overzichten achteraf door appellant zijn opgesteld aan de hand van facturen en bankafschriften en aantoonbaar incompleet zijn. Op het door appellant opgestelde overzicht is bijvoorbeeld uitgegaan van 39 facturen, terwijl uit de gedingstukken blijkt dat appellant 138 kavels via NEDveiling.nl heeft opgekocht. Voorts is uit navraag bij de marktbeheerder van Heerlen gebleken dat appellant op twee markten heeft gestaan die niet in het overzicht zijn vermeld en heeft D verklaard dat zij op de Autokino te Landgraaf hebben gestaan en ook de Autokino wordt in het overzicht van appellant niet vermeld. Het recht op bijstand over de te beoordelen periode kan daarom niet worden vastgesteld.

4.11.

Uit 4.1 tot en met 4.10 volgt dat het hoger beroep niet slaagt, zodat aangevallen uitspraak 1 moet worden bevestigd.

Boete (aangevallen uitspraak 2)

4.12.

Voor een weergave van de relevante wetgeving en uitgangspunten bij de beoordeling van de evenredigheid van een bestuurlijke boete wordt verwezen naar de overwegingen 5.1 tot en met 5.11 van de uitspraak van 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

4.13.

Uit 4.8 volgt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellant de op hem rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden. Van deze schending kan appellant ook een verwijt worden gemaakt. Gelet hierop was het college in beginsel gehouden met toepassing van artikel 18a van de WWB een boete op te leggen van ten hoogste het vastgestelde benadelingsbedrag.

4.14.

Uit de in 4.12 vermelde rechtspraak 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 wordt in dit verband 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.

4.15.

Anders dan het college in het bestreden besluit 3 heeft betoogd, heeft het college niet aangetoond dat appellant willens en wetens de inlichtingenverplichting heeft geschonden. De omstandigheid dat appellant bij het intakegesprek wel andere activiteiten heeft doorgegeven betekent niet automatisch dat appellant de overige activiteiten willens en wetens heeft verzwegen. Ook uit de omvang en duur van de werkzaamheden kan dit niet, zoals het college in dit verband ter zitting naar voren heeft gebracht, worden opgemaakt. Het bestreden besluit 3 komt daarom wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor vernietiging in aanmerking.

4.16.

Gelet op 4.15 dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen bestreden besluit 3 gegrond verklaren en dat besluit, wat betreft de opgelegde boete, vernietigen.

De Raad zal met toepassing van artikel 8:72a van de Awb het bedrag van de boete vaststellen en overweegt daartoe als volgt.

4.17.

Gelet op de aard en de omvang van de werkzaamheden en de omstandigheid dat appelland bij het intakegesprek wel het vervoer van de goederen naar de rommelmarkt heeft doorgegeven, waaruit kan worden opgemaakt dat bij appelland wel sprake is geweest van enig bewustzijn dat hij werkzaamheden aan het college moest doorgeven, is bij appelland sprake geweest van een dermate grote, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid in het niet-melden van die feiten, dat hem grove schuld kan worden verweten. Dat leidt in beginsel tot een boete van 75% van het benadelingsbedrag, hier te rekenen vanaf 1 januari 2013.

4.18.

Appelland heeft gewezen op zijn slechte financiële situatie. Hij heeft veel schulden en ontvangt bijstand. Dit is reden om de opgelegde boete verder te matigen. Nu sprake is van grove schuld moet bij het vaststellen van de hoogte van de boete in acht worden genomen dat appelland deze in achttien maanden uit de voor beslag vatbare ruimte bij een inkomen op bijstandsniveau kan voldoen. In de situatie van appelland als alleenstaande betekent dit dat de boete dient te worden bepaald op € 1.760,-, te weten achttien maal 10% van de alleenstaandennorm ten tijde van deze uitspraak (€ 977,15) en afgerond op een veelvoud van € 10,-.

5.

Aanleiding bestaat om in de zaak 15/7492 WWB het college te veroordelen in de proceskosten van appelland in beroep en hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 1.984,- voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

in de zaken 14/5924 WWB en 14/5925 WWB

– bevestigt aangevallen uitspraak 1;

in de zaak 15/7492 WWB

- vernietigt aangevallen uitspraak 2;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 28 mei 2015, wat betreft de opgelegde boete;
- stelt het bedrag van de boete vast op € 1.760,- en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 28 mei 2015;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appelland tot een bedrag van € 1.984,-;
- bepaalt dat het college het door appelland in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van € 168,- vergoedt.

Noot

Auteur: J.C. de Wit^[1]

Naschrift

1.

In deze uitspraak oordeelt de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB of Raad) over twee uitspraken van de rechtbank Limburg inzake de toepassing van de Wet Werk en Bijstand, tegenwoordig de Participatiewet. In de eerste uitspraak heeft de rechtbank zich uitgesproken over de intrekking en terugvordering van de bijstandsuitkering van appelland omdat hij de inlichtingenplicht heeft geschonden. Door deze schending was het voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gulpen-Wittern (hierna: college) niet mogelijk om het recht op bijstand vast te stellen. In de tweede uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld over de aan appelland opgelegde boete vanwege schending van de inlichtingenplicht. De boete is door het college vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag omdat het college bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid is uitgegaan van opzet.

De CRvB verklaart het hoger beroep tegen de eerste uitspraak ongegrond en tegen de tweede uitspraak gegrond. De boete is, aldus de Raad, te hoog vastgesteld omdat het college – en de rechtbank heeft dit standpunt van het college onderschreven – bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid ten onrechte van opzet is uitgegaan. De CRvB oordeelt dat geen sprake is van opzet maar slechts van grove schuld, waardoor de boete niet op 100% maar op 75% van het

benadelingsbedrag moet worden vastgesteld.

2.

In het vervolg van deze annotatie zullen eerst de feiten die ten grondslag liggen aan de intrekking en terugvordering van de bijstandsuitkering worden geschetst. Er zal kort worden ingegaan op het feit dat er wat betreft de intrekking en terugvordering van de uitkering niets nieuws onder de zon is; er wordt aangesloten bij een bestendige lijn in de jurisprudentie. Aansluitend zullen de overwegingen van het college, de rechtbank en de Raad bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid voor het vaststellen van de hoogte van de boete onder de loep worden genomen. Mede aan de hand van een aantal andere uitspraken van de CRvB in het jaar 2016 over dit leerstuk, zal worden onderzocht in hoeverre deze uitspraak bijdraagt aan een nadere inkleuring van het begrip 'grove schuld' en daarmee ook aan het verduidelijken van het onderscheid tussen 'normale verwijtbaarheid', 'grove schuld' en 'opzet' bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid voor het opleggen van bestuurlijke boetes in het socialezekerheidsrecht.

3.

De schending van de inlichtingenplicht die de aanleiding vormde om de bijstandsuitkering van appellant in te trekken en terug te vorderen, bestond, aldus het college, uit het feit dat appellant niet heeft gemeld dat hij regelmatig actief was op rommelmarkten en dat hij goederen aan- en verkocht via Marktplaats. Volgens appellant heeft hij de inlichtingenplicht niet geschonden omdat slechts sprake was van hobbymatige activiteiten die hem nauwelijks inkomsten hebben opgeleverd. De inkomsten waren namelijk bestemd voor zijn petekind en zijn werkzaamheden bestonden slechts uit het vervoeren van diens spullen naar rommelmarkten. Dit laatste heeft hij ook doorgegeven tijdens het intakegesprek bij het aanvragen van de uitkering, r.o. 4.6.

Het verbaast niet dat het beroep van appellant niet slaagt. In 2010 heeft de Raad overwogen dat het "voor de toepassing van de WWB niet verboden is om goederen via internet te verkopen, mits daarvan melding wordt gemaakt aan het bijstandverlenend orgaan indien daarmee inkomsten worden gegenereerd. Daarbij tekent de Raad aan dat de opbrengst van het incidenteel verkopen van privé-goederen, al dan niet via internet, in het algemeen niet als inkomen wordt aangemerkt, zodat daarvan in beginsel geen mededeling behoeft te worden gedaan" (CRvB 8 juni 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM9097, r.o. 4.5). Deze algemene overweging over het handelen via internet heeft de Raad nadien regelmatig herhaald en is ook in casu van belang. Er is, aldus de Raad, gezien de aard, omvang en duur en het terugkerende karakter van de werkzaamheden van appellant geen sprake van incidentele activiteiten maar van op geld waardeerbare arbeid. Ook omdat appellant heeft verklaard dat hij al vele jaren op rommelmarkten staat, gaat dit naar het oordeel van de Raad verder dan hobbymatige activiteiten, r.o. 4.4. Het feit dat appellant wellicht niet daadwerkelijk inkomsten heeft genoten, is niet van belang, omdat voor het vaststellen van het recht op bijstand het inkomen waarover een belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken in aanmerking moet worden genomen, r.o. 4.5. Nu appellant zijn activiteiten niet heeft gemeld en ook tijdens het onderzoek geen objectieve en verifieerbare gegevens in de vorm van een deugdelijke boekhouding heeft overgelegd, heeft hij de inlichtingenplicht geschonden. Hierdoor was niet vast te stellen of hij in bijstandbehoevende omstandigheden verkeerde. Het college heeft de bijstand dan ook terecht ingetrokken en teruggevorderd. Met deze overwegingen en dit oordeel zet de Raad de bestaande lijn in de jurisprudentie, evenals het college en de rechtbank hebben gedaan, ongewijzigd voort.

4.

Bij de beoordeling van het boetebesluit zijn het college en de rechtbank aan de ene kant en de Raad aan de andere kant minder eensgezind. Over de vraag of de schending van de inlichtingenplicht aan appellant kan worden verweten, bestaat geen onenigheid. Dat is het geval. Wel bestaat er verschil van mening over de vraag in welke mate dit handelen of nalaten aan appellant kan worden verweten. Alvorens hier nader op in te gaan, zal eerst worden besproken wat de Raad in zijn eerdere uitspraken van 2016 in zijn algemeenheid heeft overwogen over het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid.

5.

Voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid sluit de CRvB steeds aan bij zijn uitspraken van 11 januari 2016. De CRvB herhaalt regelmatig de daar gegeven definities van opzet en grove schuld. Opzet is het willens en wetens handelen of nalaten, met als gevolg dat ten onrechte te veel bijstand is ontvangen. Grove schuld houdt in dat door een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid van de bijstandsgerechtigde ten onrechte te veel bijstand is betaald (CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8, USZ 2016/78, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, ECLI:NL:CRVB:2016:12, AB 2016/152, m.nt. R. Stijnen en RSV 2016/75, m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman).

In april 2016 heeft de Raad opgemerkt dat vanwege een eenduidige en uniforme toepassing van wet- en regelgeving het begrip grove schuld op dezelfde manier moeten worden uitgelegd als in het materiële strafrecht en het fiscale boeterecht en dat er geen ruimte is voor een andere interpretatie. Ook moet het bestuursorgaan aantonen dat het gaat om grove schuld omdat het handelen anders als normaal verwijtbaar wordt gekwalificeerd (CRvB 20 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1429, r.o. 4.5). In dezelfde uitspraak heeft de CRvB nog overwogen dat het begaan van een onzorgvuldigheid geen grove schuld

kan opleveren. Hiervan is eerst sprake als het handelen “als een in laakbaarheid aan opzet grenzende nalatigheid moet worden gekwalificeerd” (CRvB 20 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1429, r.o. 4.6, zie ook CRvB 9 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3180, r.o. 4.7). Of zoals de Raad het in de hierboven afgedrukte uitspraak omschrijft: een verwijt van grove schuld kan worden gemaakt als sprake is van “een dermate grote, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid (...)”, r.o. 4.17. Uit deze toelichtingen op de definitie komt naar voren dat bij grove schuld het volgende element is vereist: het handelen heeft een ernstige mate van nalatigheid in zich, maar die nalatigheid heeft niet ‘willens en wetens’, dus niet opzettelijk, plaatsgevonden.

6.

De vraag of sprake is van een ernstige mate van nalatigheid moet worden beantwoord aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Uit de jurisprudentie van de Raad blijkt dat onder andere de volgende feiten en omstandigheden van belang (kunnen) zijn: de aard, duur, omvang en het karakter van de niet-gemelde activiteiten, de hoeveelheid geld die is gemoeid met de niet-gemelde activiteiten en in hoeverre de belanghebbende wist of redelijkerwijs kon weten dat hij de activiteiten had behoren te melden. Bij dit laatste aspect speelt ook het eerdere gedrag van belanghebbende een rol. Zo oordeelt de Raad dat sprake is van grove schuld als een belanghebbende voor de tweede keer binnen één jaar niet heeft gemeld dat hij in het buitenland heeft verbleven, terwijl hij hier na de eerste keer op is aangesproken (CRvB 13 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3395, r.o. 6.6). Het spreekwoord dat een gewaarschuwd mens voor twee telt, lijkt hier op te gaan. In een andere zaak heeft de CRvB geoordeeld dat grove schuld wordt aangenomen vanwege de lange duur van de niet-gemelde op geld waardeerbare activiteiten, zo'n drie jaar, en de grote sommen geld die ermee waren gemoeid (CRvB 9 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3020, r.o. 4.9).

7.

In de hierboven afgedrukte uitspraak spelen twee van de drie genoemde factoren een rol bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid: het eerdere gedrag van appellant en de omvang en duur van de activiteiten. De rechtbank heeft in navolging van het college geoordeeld dat appellant ‘willens en wetens’ geen inlichtingen heeft verstrekt en dat daarom sprake was van opzet. De Raad volgt dit oordeel niet omdat het feit dat appellant tijdens het intakegesprek wel enige activiteiten heeft gemeld, niet betekent dat hij andere activiteiten opzettelijk heeft verzwegen. Ook de omvang en duur van de activiteiten, krap twee jaar, zijn in dit geval niet zodanig dat op grond hiervan kan worden geoordeeld dat er sprake is van opzet, r.o. 4.15. Wel oordeelt de Raad “dat hem grove schuld kan worden verweten”, r.o. 4.17. Hierbij is van belang dat appellant bij het intakegesprek wel een aantal activiteiten heeft gemeld en hij zich dus enigszins bewust moet zijn geweest van het feit dat deze activiteiten moesten worden doorgegeven. Uit de rapportage bij de toekenning van de bijstandsuitkering, althans uit de overwegingen van de Raad hierover, blijkt niet dat appellant nadrukkelijk is geweest op wat wel en niet was toegestaan, nadat hij tijdens het intakegesprek uit eigen beweging over zijn activiteiten had gesproken. Het is dus maar de vraag of van appellant in casu kan worden gezegd dat hij een gewaarschuwd mens is met als gevolg dat hem grove schuld wordt verweten.

8.

Bij de hierboven genoemde overwegingen van de CRvB kunnen enige kanttekeningen worden geplaatst. Zo roepen zij de vraag op wat de mate van verwijtbaarheid zou zijn geweest als appellant bij de intake niets had gezegd over de hand- en spandiensten aan zijn petekind. Zijn eerdere gedrag – de mededeling tijdens het intakegesprek, in zijn eigen woorden “om er zeker van te zijn dat hij niet als fraudeur te boek zou komen te staan”, r.o. 4.6 – lijkt nu tot gevolg te hebben dat het niet-melden van de overige activiteiten hem zwaarder wordt aangerekend. Uit de melding bij de intake kan namelijk, aldus de Raad, worden opgemaakt dat bij appellant “wel sprake is geweest van enig bewustzijn dat hij werkzaamheden aan het college moest doorgeven” waardoor het niet bij normale verwijtbaarheid blijft maar hem grove schuld kan worden verweten, r.o. 4.17.

Verder kan de vraag worden gesteld of een scherp onderscheid kan worden gemaakt tussen onzorgvuldig handelen enerzijds en handelen met enig bewustzijn anderzijds, meer specifiek: in hoeverre sluiten deze beide handelwijze elkaar daadwerkelijk uit. Dit door de Raad gehanteerde criterium lijkt mij daarom niet zodanig transparant, dat dit het onderscheid tussen normale verwijtbaarheid en grove schuld voldoende kan afbakenen en daarmee kan rechtvaardigen. Daarnaast kan over de overweging van de CRvB dat ook de duur van de activiteiten van belang is bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid, worden opgemerkt dat een op het gebied van controle en heronderzoek stilzittend college invloed kan hebben op de mate van verwijtbaarheid. Als door het uitblijven van een heronderzoek schending van de inlichtingenplicht pas na een aantal jaren wordt ontdekt, dan lijkt dit te kunnen betekenen dat de mate van verwijtbaarheid verschuift van normale verwijtbaarheid naar grove schuld.

9.

Ten slotte, uitspraak na uitspraak krijgen de begrippen grove schuld en opzet meer kleur. De uitspraken tonen dat door de CRvB een aantal algemene lijnen is getrokken en dat het bepalen van de mate van verwijtbaarheid afhangt van meerdere

factoren die in onderlinge samenhang moeten worden gezien en afgewogen. Hoe dat laatste precies wordt ingevuld en wat het gewicht is van de verschillende factoren, zullen toekomstige uitspraken nader moeten verhelderen. Het zal voor een deel echter altijd afhankelijk blijven van de feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.