

Het opleggen van een bestuurlijke boete

Als de **inlichtingenplicht** is geschonden dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd. De hoogte **van** de boete is afhankelijk **van** de hoogte **van** het benadelingsbedrag, de mate **van** verwijtbaarheid en de draagkracht **van** de overtreder. Is er geen of een gering benadelingsbedrag, of is iemand alsnog de **inlichtingenplicht** nagekomen, dan kan onder voorwaarden in plaats **van** een boete een waarschuwing worden opgelegd. Is het benadelingsbedrag € 50.000, of hoger, dan wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Deze en andere onderwerpen komen hieronder aan de orde.

Schending van de inlichtingenplicht

Op grond **van** artikel 17 lid 1 **van** de Participatiewet moet de bijstandsgerechtigde zowel gevraagd als ongevraagd tijdig alle feiten en omstandigheden melden, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij **van** invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur **van** de bijstand. Deze verplichting geldt ook tijdens de behandeling **van** een aanvraag (artikel 30c Wet Suwi) Op grond **van** artikel 18a **van** de Participatiewet legt de gemeente een bestuurlijke boete op de bijstandsgerechtigde de **inlichtingenplicht** niet of niet behoorlijk nakomt. In de IOAW en IOAZ zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen. De beoordeling of de **inlichtingenplicht** niet is nagekomen wordt uitvoerig behandeld in het hoofdstuk "**Inlichtingenplicht**".

Voor intrekken of terugvorderen **van** bijstand is het voldoende om te stellen dat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Een boete is in tegenstelling tot het intrekken of terugvorderen **van** bijstand een punitieve (bestraffende) sanctie. De bewijslast bij een punitieve sanctie is zwaarder. Daarom moet u voor het opleggen **van** een boete een stap verder gaan en aantonen dat er *geen* recht op bijstand is.

In [ECLI:NL:CRVB:2016:2068](#) stelt de Centrale Raad dat weliswaar was aangetoond dat betrokkene hennep in zijn woning had, maar dat daarmee nog niet vast staat dat hieruit inkomsten waren verkregen. Dit betekent concreet dat u moet aantonen dat betrokkene niet aan zijn **inlichtingenplicht** heeft voldaan én dat als gevolg daarvan teveel bijstand is betaald.

In de Awb wordt een bestraffende sanctie omschreven als: "een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen" artikel 5:2, lid 1 sub c Awb). Uit deze definitie blijkt al dat een bestraffende sanctie als een bestuurlijke boete alleen aan overtreders kan worden opgelegd. Dit begrip is met de vierde tranche **van** de Awb wel uitgebreid tot degene die de overtreding medepleegt; aan medeplegers kan dus ook een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Het bestraffende karakter **van** de bestuurlijke boete staat in Nederland niet ter discussie. Evenmin staat ter discussie dat de bestuurlijke boete een criminal charge is in de zin **van** artikel 6 **van** het EVRM. Het criminal charge-karakter **van** de bestuurlijke boete betekent dat de waarborgen uit artikel 6 EVRM op deze sanctie **van** toepassing zijn. Een centrale waarborg is het recht op een eerlijke en openbare behandeling **van** de zaak, binnen een redelijke termijn, door

een onafhankelijke rechter (artikel 6 lid 1 EVRM). Voor de bestuurlijke boete zijn verder in het bijzonder **van** belang de onschuldpresumptie (artikel 6 lid 2 EVRM), het uit het nemo-teneturbeginsel voortvloeiende zwijgrecht, de volle rechterlijke toets op evenredigheid, de verdedigingsrechten en het ne bis in idem beginsel dat meebrengt dat iemand niet tweemaal voor hetzelfde feit mag worden berecht of bestraft. Over de mate waarin en de wijze waarop deze waarborgen gelden voor de bestuurlijke boete bestaat wel enige discussie en op sommige punten is de jurisprudentie nog niet helemaal uitgekristalliseerd.

[Awb, art. 5:2](#)

[PW art. 17](#)

[PW art. 18a](#)

[IOAW art. 13](#)

[IOAZ art.13](#)

[Wet SUWI art. 30c](#)

Ontbreken van verwijtbaarheid en dringende redenen

De **inlichtingenplicht** is objectief geformuleerd. Dat betekent dat bij de beoordeling of deze verplichting is geschonden, de verwijtbaarheid niet **van** belang is ([ECLI:NL:CRVB:2018:1060](#)).

Verwijtbaarheid is echter wel essentieel voor het opleggen **van** een bestuurlijke boete. De Algemene wet bestuursrecht geeft een verbod tot het opleggen **van** een boete als verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 5:41 **van** de Awb).

Om aan het opleggen **van** een boete te ontkomen, zal de overtreder de afwezigheid **van** alle schuld aannemelijk moeten maken. Hij hoeft daarbij niet uitdrukkelijk een beroep op deze uitsluitingsgrond te doen. Het college moet zijn intentie ruimhartig interpreteren en de strekking **van** zijn betoog eventueel zelf kwalificeren als een beroep op het ontbreken **van** verwijtbaarheid, zie bijvoorbeeld [ECLI:NL:CRVB:2016:4182](#).

De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan degene die de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen. Vindt een **van** de gehuwden dat hij/zij niet of minder verwijtbaar heeft gehandeld dan is het nodig de verwijtbaarheid **van** beide echtgenoten afzonderlijk te beoordelen ([ECLI:NL:CRVB:2018:538](#)).

Dringende redenen

Ook als er een mate **van** verwijtbaarheid is vastgesteld kunnen dringende redenen leiden tot het afzien **van** een boete. Hieronder worden redenen verstaan die het opleggen **van** een boete onredelijk en onbillijk maken, omdat de gevolgen groot en onaanvaardbaar zullen zijn. In de Memorie **van** Toelichting op de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (pag.12) wordt als voorbeeld genoemd de gevolgen voor de minderjarige kinderen **van** de overtreder. Andere voorbeelden zijn de situatie dat een nieuwe partner in gelijke mate wordt getroffen door een boete, terwijl betrokkene de overtreding beging op een moment dat hij nog

alleenstaand was. Of denk aan individueel bepaalde financiële omstandigheden, zoals hoge woonlasten of bijzondere uitgaven waar geen vergoeding voor mogelijk is.

[Awb art. 5:41](#)

Documenten

- [MvT Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, TK, vergaderjaar 2011–2012](#)

Benadelingsbedrag, strafrechtelijke afdoening en waarschuwing

Om de hoogte **van** de bestuurlijke boete vast te stellen, moet u weten hoe hoog het benadelingsbedrag is. Onder benadelingsbedrag wordt in artikel 18a, derde lid PW verstaan het bedrag dat als gevolg **van** het niet of niet behoorlijk nakomen **van** de **inlichtingenplicht** ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Het benadelingsbedrag **van** de boete is dan de ten onrechte verstrekte netto bijstand zonder afdracht **van** belastingen en premies. Voor de IOAW/IOAZ geldt de door betrokkene bruto ten onrechte ontvangen uitkering als benadelingsbedrag (artikel 20a IOAW/IOAZ).

Het benadelingsbedrag kan in beginsel gesteld worden op het nettobedrag dat het college wegens **schending van** de inlichtingenverplichting heeft teruggevorderd of zou kunnen terugvorderen. Dit neemt niet weg dat er onder omstandigheden aanleiding zou kunnen zijn het benadelingsbedrag op een ander bedrag vast te stellen dan het bedrag dat het college **van** betrokkene wegens **schending van** de inlichtingenverplichting terugvordert. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een deel **van** de te veel ontvangen uitkering is afgelost of verrekend met de uitkering ([ECLI:NL:CRVB:2018:281](#)).

Voor benadeling als gevolg **van schending van** de inlichtingenverplichting geldt de onschuldpresumptie en ligt de aantoonplicht bij de gemeente. De aantoonplicht geldt niet voor het bedrag **van** de benadeling. Daarvoor volstaat het aannemelijk maken ([ECLI:NL:CRVB:2020:126](#)). Een analyse **van** een aantal rechterlijke uitspraken treft u aan onder het hoofdstuk Benadelingsbedrag.

Strafrechtelijke afdoening

Is het benadelingsbedrag hoger dan € 50.000 bruto (dit geldt zowel voor PW als IOAW/Z), dan is het uitgangspunt dat geen bestuursrechtelijke boeteprocedure wordt gevolgd, maar dat aangifte wordt gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM). In afwijking **van** deze hoofdregel wordt bij een hoger bedrag geen aangifte gedaan als:

- de feiten en omstandigheden **van** de verdachte daar aanleiding toe geven, bijvoorbeeld omdat iemand zijn baan kwijt raakt als hij een strafblad krijgt; of
- als sprake is **van** een gebrekkige preventie en detectie door de gemeente.

Dit is nader uitgewerkt in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude. Dit is een overeenkomst met het OM, zoals bedoeld in artikel 5:44, tweede lid Awb, op basis waarvan in bepaalde gevallen een strafbaar feit niet aan de Officier **van** Justitie hoeft te worden voorgelegd.

Als het bruto benadelingsbedrag lager is dan € 50.000 dan is het uitgangspunt dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In afwijking **van** deze hoofdregel wordt ook bij een lager benadelingsbedrag aangifte gedaan als:

- strafrechtelijke dwangmiddelen zijn toegepast
- het wenselijk is om strafrechtelijke dwangmiddelen toe te passen
- sprake is **van** een combinatie met andere strafbare feiten (denk aan drugshandel of hennepcultuur)
- dit belangrijk is gelet op de status of voorbeeldfunctie **van** de verdachte
- sprake is **van** recidive met een totaal fraudebedrag boven de € 50.000
- fraude is gepleegd met medeweten **van** uitvoerende ambtenaren
- fraude is gepleegd in georganiseerd verband
- feiten en omstandigheden **van** de verdachte hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld omdat op voorhand duidelijk is dat betrokkene de boete niet kan of gaat betalen.

Er zijn afspraken gemaakt met het OM over de straf die wordt geëist in geval **van** sociale zekerheidsfraude. Bij een benadelingsbedrag **van** € 35.000 tot € 55.000 wordt een taakstraf of een gevangenisstraf geëist. Is het benadelingsbedrag hoger, dan wordt altijd een gevangenisstraf geëist. De rechter bepaalt overigens zelf of hij meegaat in de eis of niet.

Iemand kan niet twee keer gestraft of vervolgd worden voor hetzelfde feit. Dat betekent dat geen boete opgelegd wordt als er aangifte is gedaan. Als aangifte wordt gedaan of een proces-verbaal is ingezonden, dan wordt de betrokkene daarover via een brief geïnformeerd. Daarin staat ook dat alsnog een boete kan worden opgelegd als het OM niet tot strafvervolging overgaat. Besluit het OM niet tot vervolging over te gaan, dan melden ze dat aan de gemeente. Daarna kunt u alsnog een boete opleggen, tenzij de bevoegdheid tot het opleggen **van** een bestuurlijke boete is vervallen. Het OM laat ook weten als ze wel overgaat tot strafvervolging. In dat geval is definitief geen boete meer mogelijk.

Een dubbele bestraffing of vervolging doet zich niet voor als een bestuurlijke boete wordt opgelegd wegens het niet of onvolledig verstrekken **van** voor de uitkering relevante informatie en daarnaast het OM op andere gronden en ter bescherming **van** verschillende belangen tot een en strafrechtelijk vervolging overgaat. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij verzwegen inkomsten uit een hennepkwekerij. De beschermde belangen zijn dan een rechtmatige verstrekking **van** uitkering enerzijds en het voorkomen **van** verspreiding **van** verdovende middelen anderzijds ([ECLI:NL:CRVB:2016:4606](#)).

Het doen **van** aangifte staat terugvordering niet in de weg. Terugvordering is geen straf en staat helemaal los **van** een eventuele boete of aangifte. U vraagt alleen de teveel of ten onrechte betaalde bijstand terug. Let wel op dat u in de terugvorderingsbeschikking geen boete of waarschuwing zet! Dit kan een strafvervolging onmogelijk maken.

Waarschuwing

U kunt onder beperkingen volstaan met een waarschuwing (in plaats **van** een boete). Dit is neergelegd in de wet (PW, IOAW en IOAZ) en het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De voorwaarden om een waarschuwing te mogen geven zijn:

- Er is sprake **van** nulfraude of **van** een gering benadelingsbedrag. Dat wil zeggen dat het benadelingsbedrag niet hoger is dan € 150, of
- betrokkene is een zelfmelder.

Zelfmelders zijn mensen die iets te laat, maar wel uit eigen beweging een wijziging melden. De volgende voorwaarden zijn hierbij **van** toepassing:

- betrokkene meldt de juiste en volledige inlichtingen uit eigen beweging. Dus niet in het kader **van** toezicht op de naleving (onderzoek of heronderzoek) en
- het college heeft de overtreding nog niet zelf geconstateerd en
- betrokkene geeft de inlichtingen binnen een redelijke termijn. De redelijke termijn is maximaal 60 dagen.

In beide situaties geldt tevens de voorwaarde dat de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing is opgelegd. Wordt niet aan alle voorwaarden voldaan, dan wordt een boete opgelegd.