

ANNOTATIE

Boete wegens overtreding van de inlichtingenverplichting in de WW sinds 1 januari 2017: eenduidigheid en rechtszekerheid geborgd?

mr. dr. E. van Vliet

Annotatie bij Centrale Raad van Beroep, 23-08-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2894 (SZR-2017-0207)

1. Voorgeschiedenis

De laatste jaren is veel te doen geweest om de bestuurlijke boete in de WW (en de andere socialezekerheidswetten, die in deze bijdrage buiten beschouwing blijven). De boete wordt door het UWV opgelegd indien sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht (artikel 25 WW). Met de inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving per 1 januari 2013 kon op grond van artikel 27a WW een boete worden opgelegd ter hoogte van maximaal het benadelingsbedrag (waar voor 1 januari 2013 de maximale boete € 2.269 bedroeg). In artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (waarin nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete, artikel 27a lid 10 WW) was bepaald dat de bestuurlijke boete werd vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag en bij recidive van overtreding van de inlichtingenplicht op 150% van het benadelingsbedrag. Verder werd bepaald dat bij verminderde verwijtbaarheid de boete werd verlaagd (artikel 2a Boetebesluit socialezekerheidswetten). Al snel maakte de CRvB, en kort daarna ook de Nationale ombudsman, korte metten met de nieuwe wetgeving. Op 24 november 2014 oordeelde de CRvB kort samengevat dat het overgangsrecht in strijd is met het EVRM en het IVBPR, dat er geen toereikende basis is om te oordelen dat sprake is van een exacte wettelijk vastgestelde boete en dat het per 1 januari 2013 ingevoerde boeteregime vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel. [1] De CRvB oordeelde verder dat *‘alleen indien opzet kan worden aangetoond er sprake is van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Is er geen sprake van opzet maar wel van grove schuld bij overtreders, dan is de verwijtbaarheid minder groot en 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 overtredders. In geval van recidive is nuancering op het aspect van de verwijtbaarheid evenzeer noodzakelijk. De dan verweten gedragingen zullen dan weer opnieuw op de aanwezigheid van opzet of grove schuld bij de overtredder moeten worden beoordeeld. Bij de afstemming op het aspect van verwijtbaarheid zal ten slotte moeten worden gezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid.’ Indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, kan naar het oordeel van de CRvB van dit uitgangspunt worden afgeweken. De Nationale ombudsman komt in het rapport ‘Geen Fraudeur, toch een boete’ ook tot de conclusie dat evenredigheid van de boetes niet is geborgd. [2]

2. Nieuwe wettelijke regeling

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB en het rapport van de Nationale ombudsman heeft de regering de regeling van bestuurlijke boete in de socialezekerheidswetten met ingang van 1 januari 2017 [3] gewijzigd, waarmee de regering beoogt eenduidigheid en rechtszekerheid te borgen. [4] In de nieuwe wettelijke regeling is het uitgangspunt dat de boete moet worden afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin deze aan de overtredder kan worden verweten en de omstandigheden van het geval. In het nieuwe artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn voor de berekening van de hoogte van de boete verschillende gradaties van verwijtbaarheid opgenomen. In artikel 2a van het Boetebesluit zijn de criteria van (verminderde) verwijtbaarheid uitgewerkt en in artikel 2aa van het Boetebesluit is de mogelijkheid een waarschuwing te geven opgenomen. In artikel 27a WW is een maximale boete opgenomen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het wel of niet opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht. Indien sprake is van opzet bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht. Is geen sprake van opzet, dan bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de derde categorie. In de Beleidsregel boete werknemer 2017 zijn de nieuwe richtlijnen voor de uitvoeringspraktijk opgenomen. [5] In de memorie van toelichting bij de nieuwe wetgeving wordt verder nog vermeld dat de regering er (vooralsnog) niet voor kiest het sanctiestelsel en de verhouding tot het strafrecht aan te passen, zodat bij overtreding van de inlichtingenplicht sprake kan zijn van zowel een bestuursrechtelijke overtreding als een strafbaar feit. Het opsporings- en vervolgingsbeleid bij fraude met uitkeringen is neergelegd in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude. In beginsel wordt bij een benadelingsbedrag van hoger dan € 50.000 aangifte gedaan (strafrechtelijke afdoening) en bij een lager benadelingsbedrag wordt de overtreding bestuursrechtelijk afgedaan. [6]

3. Uitspraak 23 augustus 2017

In de uitspraak van de CRvB van 23 augustus 2017 wordt het nieuwe boetesysteem door de CRvB toegepast. In deze zaak gaat het om een verzekerde die in verband met het vervallen van haar functie op 10 mei 2013 mondeling ontslag is aangezegd. Bij het aanvragen van de WW-

uitkering heeft zij als eerste werkloosheidsdag 3 februari 2014 opgegeven. Per die datum is de WW-uitkering toegekend. Aan de verzekerde is bij besluit van 7 mei 2015 een boete opgelegd van € 2.140, omdat zij niet heeft doorgegeven dat zij over de periode 3 februari 2014 tot en met 30 april 2014 loon van haar werkgeefster heeft ontvangen. Daarbij heeft het UWV verminderde verwijtbaarheid aangenomen vanwege persoonlijke omstandigheden/life-events: een scheiding, verhuizing, verlies van een baan na een dienstverband van meer dan dertig jaar, het overlijden van een aantal familieleden en het overlijden van haar moeder. De boete is op 25% van het benadelingsbedrag gesteld. Het bezwaar is door het UWV ongegrond verklaard, omdat er geen sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid. Tijdens het beroep heeft het UWV de boete, op grond van de draagkracht van de verzekerde, verlaagd naar € 1.570 (en later bijgesteld naar € 783,54). De rechtbank heeft overwogen dat op de aanvraag van de WW-uitkering staat bijgeschreven 'SUWI vanaf 1/5/14 geen inkomsten' en 'einde ook uiterlijk per 1/5/14'. Indien deze aantekeningen door de verzekerde zijn geplaatst, is van schending van de inlichtingenplicht volgens de rechtbank geen sprake. Daarbij komt, en dat is met name bepalend voor het oordeel van de rechtbank, dat de situatie rondom het verlengen van de arbeidsovereenkomst onduidelijk en verwarrend is geweest. Pas na de eerste werkloosheidsdag op 3 februari 2014 heeft werkgeefster bij brief van 11 februari 2014 laten weten dat het dienstverband door zou lopen. Onduidelijk is verder waarom door werkgeefster is besloten dat de arbeidsovereenkomst per 1 mei 2014 zou eindigen. Het UWV heeft naar de onduidelijkheden geen onderzoek gedaan, terwijl de verzekerde hierover wel had geklaagd. Tot slot verwijst de rechtbank naar de persoonlijke tegenslagen van de verzekerde en komt tot de slotsom dat voor zover er nog ruimte is voor twijfel, deze ten voordele van de verzekerde dient te strekken en oplegging van een boete achterwege had moeten blijven.

De CRvB verwijst allereerst naar de toepasselijke wet- en regelgeving: artikel 25 WW, artikel 27a WW, het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de Beleidsregel boete werknemer 2017. Naar het oordeel van de CRvB heeft het UWV zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Er is geen reden het geheel ontbreken van verwijtbaarheid aan te nemen. Daarvoor noemt de CRvB twee redenen. De eerste reden is dat de psycholoog heeft gesteld dat de opeenvolging van life-events heeft geleid tot cognitieve overbelasting, maar dat de verzekerde haar stellingen niet heeft onderbouwd met medische gegevens. De tweede reden is dat de verzekerde tijdens de periode die in geding is voor de gestelde beperkingen niet in behandeling was en zij daarvoor ook geen medicatie had. Uitgaande van de verminderde verwijtbaarheid en de draagkracht van betrokkene is een boete van € 783,54 naar het oordeel van de CRvB passend en geboden. Uit deze uitspraak blijkt dat, conform de bedoeling van de wetgever, de boete in verhouding moet staan tot de aard en ernst van de overtreding. Deze uitspraak laat ook zien dat het van de waardering van de omstandigheden afhangt in welke mate sprake is van verminderde verwijtbaarheid. De rechtsopvatting van de CRvB verschilt in deze zaak van die van de rechtbank. Dat roept de vraag op hoe de CRvB sinds 1 januari 2017 in individuele gevallen oordeelt over boetes in de WW. Wijkt deze in veel gevallen af van het oordeel van de rechtbank in eerste aanleg? En onder welke omstandigheden wordt verminderde verwijtbaarheid aangenomen?

4. Rechtspraak sinds 1 januari 2017

In een uitspraak van eind maart komt de CRvB tot een ander oordeel dan de rechtbank. [7] Kort samengevat is de verzekerde in deze zaak een boete opgelegd, omdat hij het UWV er niet over heeft ingelicht dat hij in een bepaalde periode (toen hij een WW-uitkering ontving) in loondienst werkzaam is geweest. De rechtbank oordeelt dat een boete van 10% van het benadelingsbedrag (€ 2.420) passend is. In hoger beroep stelt het UWV zich op het standpunt dat de boete wegens verminderde verwijtbaarheid op 25% van het benadelingsbedrag moet worden gesteld. De CRvB oordeelt dat het besluit van het UWV een boete op te leggen in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de ernstige psychische klachten die de verzekerde ondervindt. Hij is hierdoor zijn baan kwijtgeraakt (jaarcontract is niet verlengd) en is volledig arbeidsongeschikt geworden. De verzekerde is in ernstige financiële nood komen te verkeren en executoriale verkoop van zijn woning dreigt. Naar het oordeel van de CRvB is sprake van dringende redenen om geheel af te zien van het opleggen van een boete. De CRvB komt in deze zaak tot een van de rechtbank afwijkend oordeel. Omdat de CRvB oordeelt dat geheel moet worden afgezien van het opleggen van een boete, gaat de uitspraak van de CRvB niet over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

Ook in een uitspraak van 7 juni 2017 komt de CRvB tot een ander oordeel dan de rechtbank. [8] In deze zaak was de verzekerde in de proeftijd ontslagen en ontving hij een WW-uitkering, terwijl later bleek dat zijn werkgever nog maandenlang het loon had betaald. De rechtbank had verminderde verwijtbaarheid aangenomen, omdat het achterstallige loon naar aanleiding van de vaststellingsovereenkomst in één keer door de voormalige werkgever betaald was. Gelet hierop is naar het oordeel van de rechtbank niet onvoorstelbaar dat de werknemer, die niet juridisch is onderlegd, in de veronderstelling heeft verkeerd dat het om een ontslagvergoeding ging in plaats van loon. Bovendien heeft hij de 'ontslagvergoeding' ook niet voor het UWV verzwegen. De verzekerde heeft volgens de rechtbank bij zijn werkcoach nagevraagd of een ontslagvergoeding moest worden gemeld. Een boete van 25% van het benadelingsbedrag, zijnde € 1.980, acht de rechtbank onder de gegeven omstandigheden evenredig. De CRvB was minder soepel en oordeelt dat geen aanleiding is voor het aannemen van verminderde verwijtbaarheid. De verzekerde heeft erkend dat werkgever het loon en de beëindigingsvergoeding in delen heeft overgemaakt, dus van een betaling in één keer is geen sprake. Daarbij is van belang dat de verzekerde gelet op de positie die hij heeft bekleed geacht mag worden de afspraken die zijn neergelegd in de vaststellingsovereenkomst te kunnen begrijpen. Voorts oordeelt de CRvB dat niet is gebleken dat de verzekerde bij zijn werkcoach heeft nagevraagd of hij een ontslagvergoeding moest melden bij het UWV. De CRvB oordeelt dat van normale verwijtbaarheid moet worden uitgegaan, zodat de boete 50% van het benadelingsbedrag bedraagt (€ 3.771,10). De feiten worden in deze zaak door de CRvB anders gewaardeerd dan door de rechtbank.

In de meeste uitspraken komen de rechtbank en CRvB tot hetzelfde oordeel over de mate van verwijtbaarheid. In een uitspraak van 22 februari 2017 is de verzekerde een boete opgelegd, omdat hij niet heeft gemeld dat hij als zelfstandige werkzaam is op markten en braderieën. [9] Naar het oordeel van de CRvB heeft de rechtbank terecht tot uitgangspunt genomen dat in dit

geval geen sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Interessant punt in deze zaak is dat de verzekerde zich op het standpunt had gesteld dat de inlichtingenplicht van artikel 25 WW onvoldoende concreet is om de burger in staat te stellen zijn gedrag daarop af te stemmen, waardoor sprake is van strijd met het lex-certabeginsel. De CRvB gaat hier niet in mee en oordeelt dat de inlichtingenplicht weliswaar in algemene termen is omschreven, maar blijkens de tekst en wetsgeschiedenis duidelijk ziet op feiten en omstandigheden waarvan de werknemer weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze tot wijziging of beëindiging van het uitkeringsrecht of tot wijziging van het te betalen bedrag aan uitkering kunnen leiden. De rechtsnorm is voldoende bepaald en voor de werknemer is voorzienbaar wanneer niet of onvoldoende nakoming van de inlichtingenplicht leidt tot bestraffing. Conclusie is dat geen sprake is van strijd met het lex-certabeginsel. De boete wordt uiteindelijk door de CRvB wel verlaagd wegens verminderde draagkracht (artikel 6, tweede lid, aanhef en onder c Beleidsregel boete werknemer 2017).

In een andere zaak ten aanzien van een verzekerde die werkzaamheden in de onderneming van zijn vrouw verrichtte en dit niet bij het UWV had gemeld, werd een boete van € 3.580 passend en geboden geacht (percentage van het benadelingsbedrag wordt in de uitspraak niet vermeld). [10] De gebleken verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder hij zijn overtreding heeft begaan, en de persoonlijke omstandigheden geven de CRvB geen aanleiding van een ander bedrag uit te gaan dan door de rechtbank is opgelegd. In een zaak waarin de verzekerde niet tijdig en later ook te weinig gewerkte uren heeft doorgegeven, heeft het UWV naar het oordeel van de rechtbank en de CRvB terecht een boete ter hoogte van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd. [11] In geval van het te laat doorgeven van een nieuwe dienstbetrekking, maar wel voordat het UWV de overtreding heeft opgemerkt, is een boete van 25% van het benadelingsbedrag – in navolging van het UWV – volgens zowel de rechtbank als de CRvB passend en geboden. [12] In een uitspraak van juni 2017 werd de boete vanwege het niet melden van werkzaamheden als zelfstandige door de rechtbank vastgesteld op € 880. [13] Dat de verkoop van auto-onderdelen voortkomt uit een hobby laat naar het oordeel van de CRvB onverlet dat het werkzaamheden betreft waarmee geldelijk voordeel wordt beoogd. In hoger beroep stelt het UWV dat op basis van het nu geldende beleid in een geval als hier aan de orde, waarin werkzaamheden binnen een jaar zijn gemeld, de boete moet worden vastgesteld op 10% van het benadelingsbedrag (€ 348,35). De CRvB acht deze boete in dit geval passend. [14]

5. Conclusie

Op 1 januari 2017 is de wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete in werking getreden. Conform de eerdere rechtspraak van de CRvB wordt de hoogte van de boete afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval. De uitspraak van 23 augustus 2017 laat zien dat deze toetsing door de rechtbank en de CRvB in een individueel geval tot een verschillende uitkomst kan leiden. De in de afgelopen negen maanden (1 januari 2017 tot 1 oktober 2017) gepubliceerde rechtspraak over opgelegde boetes wegens schending van de inlichtingenplicht in de WW laat echter zien dat de

rechtbank en de CRvB meestal op één lijn zitten. In één uitspraak waarin de rechtbank en de CRvB tot een ander oordeel kwamen, was toepassing van de evenredigheidstoets niet aan de orde omdat de CRvB oordeelde dat wegens dringende redenen in het geheel moest worden afgezien van het opleggen van een boete. In een andere zaak kunnen de verschillende oordelen door een verschil in waardering van de feiten worden verklaard. Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken zijn in 2017 de eerste stappen in de richting van eenduidigheid en rechtszekerheid gezet.

Mr. dr. E. van Vliet

Universitair Docent, Erasmus School of Law

Noten

[1] CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

[2] Rapport van 4 december 2014, nummer 2014/159, p. 37 e.v.

[3] *Stb.* 2016, 318.

[4] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 396, nr. 3, p. 1.

[5] *Stcrt.* 2016, 56097.

[6] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 396, nr. 3, p. 3.

[7] CRvB 29 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1377.

[8] CRvB 7 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2014.

[9] CRvB 22 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:901.

[10] CRvB 25 januari 2017. ECLI:NL:CRVB:2017:418.

[11] CRvB 19 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1629

[12] CRvB 21 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2254

[13] CRvB 28 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2231.

[14] Ook in de volgende zaken komt de CRvB tot hetzelfde oordeel als de rechtbank: CRvB 12 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1414, CRvB 29 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1204, CRvB 22 maart 2017, ECLI:NL:2017:1221.