

# ECLI:NL:CRVB:2001:AB0469

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	14-02-2001
Datum publicatie	01-10-2001
Zaaknummer	99/407 WW
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 15 Werkloosheidswet 25 Werkloosheidswet 27a Boetebesluit socialezekerheidswetten
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2001, 151 met annotatie van H.E. Bröring RSV 2001/108 JB 2001/80 met annotatie van C.L.G.F.H. Albers USZ 2001/75 met annotatie van Redactie

## Uitspraak

99/407 WW

### UITSpraak

in het geding tussen:

het Landelijk instituut sociale verzekeringen, appellant,

en

[A.], wonende te [B.], gedaagde.

### I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING

Appellant is op de in een aanvullend beroepschrift aangegeven gronden in hoger beroep gekomen van een door de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage onder dagtekening 30 november 1998 tussen partijen gewezen uitspraak, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Namens gedaagde heeft mr M.A.E. Bol, medewerkster van het Bureau voor Rechtshulp te Gouda, een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 6 maart 2000 heeft appellant gereageerd op een vraag van 's Raads fungerend voorzitter.

Het geding is behandeld ter zitting van de Raad, gehouden op 22 november 2000, waar appellant zich heeft doen vertegenwoordigen door mr M.J.E.A. Smit, werkzaam bij Gak Nederland bv (hierna Gak), en waar gedaagde, zoals tevoren bericht, niet is verschenen.

### II. MOTIVERING

De Raad gaat uit van de navolgende feiten en omstandigheden.

Gedaagde is van 13 januari 1997 tot en met 31 augustus 1997 werkzaam geweest als magazijnbediende gedurende 40 uur per week in dienst van [X.] B.V. Vanwege het expireren van het arbeidscontract voor bepaalde tijd is hij op 1 september 1997 werkloos geworden. Op 20 augustus 1997 heeft gedaagde bij het Gak een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet (WW) aangevraagd. In het aanvraagformulier is de vraag opgenomen of gedaagde een andere

WW-uitkering ontvangt dan hij aanvraagt en, zo ja, van welke instantie hij deze uitkering ontvangt, waarop gedaagde ontkennend heeft geantwoord. Uit controle van de basisregistratie is het Gak evenwel gebleken dat gedaagde van de uitvoeringsinstelling Cadans vanaf 17 juli 1995 een

WW-uitkering ontving terzake van een arbeidsurenverlies van 10 uur per week. Het Gak heeft gedaagdes aanvraag om uitkering ingevolge de WW doorgezonden naar Cadans, de in deze bevoegde uitvoeringsinstelling.

Bij besluit van 23 september 1997 heeft appellant gedaagde ingevolge artikel 27a van de WW een boete van f 300,- opgelegd op de grond dat hij zijn mededelingsverplichting heeft geschonden door geen opgave te doen van de WW-uitkering die hij van Cadans ontvangt. Na bezwaar heeft appellant bij het besluit van 23 januari 1998 de opgelegde boete gehandhaafd.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank, met verwijzing naar een eerdere uitspraak, geoordeeld dat de artikelen 3 en 4 van het Besluit van 6 juni 1996 (het Boetebesluit) van het toenmalige Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming wegens strijd met artikel 27a, tweede lid, van de WW en artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verbindende kracht missen en om die reden buiten toepassing dienen te worden gelaten. Mitsdien heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard.

In hoger beroep heeft appellant aangevoerd dat de artikelen 3 en 4 van het Boetebesluit zeer wel verenigbaar zijn met artikel 27a tot en met 27g van de WW, zoals deze bepalingen in het licht van de doelstelling van de Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid van 25 april 1996, Stb. 1996, 248 (Wet Boeten) moeten worden begrepen.

De Raad overweegt het navolgende.

Tussen partijen is niet langer in geschil, en ook voor de Raad staat vast, dat gedaagde de voor hem geldende inlichtingenverplichting als bedoeld in artikel 25 van de WW heeft geschonden en dat appellant derhalve in beginsel gehouden is gedaagde met toepassing van artikel 27a, eerste lid, van de WW een boete op te leggen.

Artikel 27a van de WW is gewijzigd bij de wet van 24 december 1998, Stb. 1998, 742. Bij deze wet, die in werking is getreden op 31 december 1998, is in artikel 27a een nieuw derde lid opgenomen op grond waarvan appellant kan afzien van het opleggen van een boete en kan volstaan met een schriftelijke waarschuwing indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 25 van de WW, niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van uitkering, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de werknemer een zodanige waarschuwing is gegeven.

Bij het Besluit van 31 maart 1999, Stcrt. 1999, 76 (Besluit waarschuwing) heeft het Landelijk instituut sociale verzekeringen regels gesteld in welke gevallen wordt volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing. Een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven als de overtreding niet heeft geleid tot een ten onrechte of een te hoog bedrag verlenen van uitkering, geen sprake is van dezelfde overtreding binnen twee jaar nadat daarvoor eerder een waarschuwing of een boete is opgelegd en evenmin sprake is van een opzettelijke poging tot fraude. Het Besluit waarschuwing is in werking getreden op 1 mei 1999.

Gelet op de brief van appellant van 6 maart 2000, hiervoor genoemd in rubriek I, en het verhandelde ter zitting van de Raad staat vast dat appellant in de omstandigheden van gedaagde, die zich voordoen na de inwerkingtreding van het Besluit waarschuwing, volstaat met het geven van een schriftelijke waarschuwing.

In de uitspraak van 1 maart 2000, RSV 2000/87 heeft de Raad overwogen dat artikel 15, eerste lid, derde volzin, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) meebrengt dat de rechter in het kader van het beroep tegen een besluit waarbij een bestuurlijke boete, zoals ook thans in geding, is opgelegd, moet bezien of dat besluit in overeenstemming is met een na het begaan van de

overtreding totstandgekomen regeling waarbij is voorzien in het opleggen van een lichtere straf, hetgeen ook geldt indien de strafverlichting totstandgekomen is tijdens de beroepsprocedure bij de rechter. In artikel 27a, derde lid, van de WW, zoals die bepaling vanaf 31 december 1998 luidt, en het Besluit waarschuwing wordt voorzien in het opleggen van een lichtere straf, te weten het geven van een schriftelijke waarschuwing in plaats van het opleggen van een boete.

Ter zitting van de Raad heeft de gemachtigde van appellant aangevoerd dat de Raad in genoemde uitspraak alsmede in de uitspraak van 20 april 2000, RSV 2000/168 niet heeft gemotiveerd om welke redenen de in strafrechtelijke termen gestelde bepaling van artikel 15 van het IVBPR op de bestuursrechtelijke boete van toepassing is. In dat verband is aangevoerd dat het begrip 'criminal charge', zoals uitgelegd door het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM), niet gelijkgesteld kan worden met het begrip 'penalty' in artikel 15 van het IVBPR. Voorts is aangevoerd dat de omstandigheid dat een bestuursrechtelijke boete in het kader van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt beschouwd als een 'criminal charge' niet betekent dat eenzelfde gedachte op het mondiaal niveau van het IVBPR opgeld zal doen.

Het EVRM en het IVBPR zijn, blijkens de daarbij behorende preambules, beide geïnspireerd door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is afgekondigd. In de Memorie van Toelichting behorende bij de Goedkeuringswet van het IVBPR (TK 1975-1975, 13 932 (R 1037), nrs 1-6) is overwogen dat de opstellers van de tekst van het EVRM dankbaar gebruik hebben gemaakt van de tekst van de Universele Verklaring en met name ook van de ontwerp teksten voor het IVBPR, die in dat stadium reeds vrij uitvoerig door de Commissie van de Verenigde Naties voor de rechten van de mens waren uitgewerkt. Tevens is gememoreerd dat de onderlinge verhouding tussen het EVRM en het IVBPR uitvoerig is bestudeerd door het Comité van deskundigen inzake de rechten van de mens van de Raad van Europa en dat dit Comité tot de conclusie is gekomen dat van de bepalingen van het IVBPR, behoudens een aantal genoemde bepalingen die hier niet van belang zijn, mag worden aangenomen dat zij zich over het algemeen bevinden binnen het geheel van rechten dat reeds is gewaarborgd door het EVRM. In de artikelsgewijze toelichting is overwogen dat het eerste en tweede lid van artikel 14 IVBPR nagenoeg overeenkomen met het eerste en tweede lid van artikel 6 van het EVRM en dat artikel 15 van het IVBPR, behoudens de derde volzin van het eerste lid, dezelfde inhoud heeft als artikel 7 van het EVRM.

Gelet op de tekst van artikel 6, eerste lid, van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM, waaronder de arresten Oztürk (NJ 1988/937), Bendenoun (NJ 1994/496) en Garyfallou AEBE (NJ 1997/28), bestaat een duidelijke grondslag om het opleggen van een boete ingevolge artikel 27a van de WW wegens het schenden van de inlichtingenplicht aan te merken als een criminal charge in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Gezien de onderlinge samenhang van de leden van artikel 6 alsmede het verband tussen artikel 6 en artikel 7 van het EVRM dient het schenden van de inlichtingenplicht, neergelegd in artikel 25 van de WW, te worden aangemerkt als een 'criminal offence' en de boete als een 'penalty' in de zin van dit verdrag. Het opleggen van een penalty is het resultaat van een criminal charge, waaruit volgt dat het begrip criminal charge niet kan worden gelijkgesteld met het begrip penalty, zoals appellant stelt. De artikelen 14 en 15 van het IVBPR, die, zoals hiervoor vermeld, grotendeels een identieke formulering kennen als de artikelen 6 en 7 van het EVRM, bevatten eveneens de begrippen criminal charge, criminal offence en penalty. Aan de tekst van deze bepalingen van het IVBPR en de ontstaansgeschiedenis valt niet af te leiden dat deze bepalingen een andere, meer beperkte, betekenis hebben dan de genoemde artikelen van het EVRM in die zin dat daaronder niet zijn te begrijpen bestuursrechtelijke boeten. Het enkele feit dat het IVBPR een mondiaal verdrag is, vormt naar het oordeel van de Raad daarvoor onvoldoende reden. De Raad zijn overigens geen beletselen gebleken, en die zijn van de zijde van appellant evenmin aangevoerd, om het opleggen van een bestuursrechtelijke boete aan te merken als een criminal charge in de zin van het IVBPR.

Naar het oordeel van de Raad bestaat veel meer reden om aan te nemen dat een bestuursrechtelijke boete moet worden beschouwd als een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het IVBPR. Zo is de wetgever daarvan meermalen uitgegaan. In dat verband wijst de Raad op de Memorie van Toelichting bij de Wet Boeten en bij de wet van 18 december 1997, Stb. 1997, 738 inhoudende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht alsmede de Memorie

van Toelichting bij de wet van 9 december 1999, Stb. 1999, 550 tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten.

Er bestaat naar het oordeel van de Raad geen aanleiding om te veronderstellen dat een beperkt onderdeel van de artikelen 14 en 15 van het IVBPR, te weten het hier van belang zijnde artikel 15, eerste lid, derde volzin, buiten toepassing dient te blijven. Zo heeft de Hoge Raad in het arrest 8 februari 1995, BNB 1995/245 inzake een fiscale boete het beroep op deze bepaling verworpen met de motivering dat die bepaling niet was geschonden, en niet omdat die bepaling niet van toepassing is. Ten slotte wijst de Raad op artikel 5.4.1.7, vierde lid, van het Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde Tranche van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht en de toelichting op die bepaling alsmede op artikel 5 van het Besluit van 14 oktober 2000, Stb. 2000, 462, het Boetebesluit socialezekerheidswetten, en de toelichting daarop.

Uit het vorenstaande volgt dat de rechtbank het bestreden besluit terecht, zij het op andere gronden, heeft vernietigd en tevens dat de aangevallen uitspraak verder geen bespreking meer behoeft. De Raad ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien als hieronder aan te geven.

De Raad acht termen aanwezig om op grond van artikel 8:75 van de Awb appellant te veroordelen in de proceskosten van gedaagde in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op f 710,-- voor verleende rechtsbijstand. Andere op grond van dat artikel te vergoeden zijn niet gevorderd en daarvan is de Raad ook niet gebleken.

### III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Bepaalt dat gedaagde een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven als bedoeld in artikel 27a, derde lid, van de WW terzake van het niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 25 van de WW;

Veroordeelt appellant in de proceskosten van gedaagde in hoger beroep tot een bedrag van f 710,--.

Aldus gegeven door mr M.A. Hoogeveen als voorzitter en mr Th.C. van Sloten en

mr P.G.M. Zwartkruis als leden, in tegenwoordigheid van P. Boer als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 14 februari 2001.

(get.) M.A. Hoogeveen.

(get.) P. Boer.

JdB

0602