

# ECLI:NL:RBDHA:2017:15020

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	22-12-2017
Datum publicatie	26-01-2018
Zaaknummer	AWB - 17 _ 5116
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete ingevolge de Participatiewet op grond van een in de woning van een bijstandsgerechtigde aangetroffen hennepkwekerij. Bewijs mag worden gebaseerd op niet-ontzenuwde vermoeden dat eiseres exploitant is geweest van de in haar woning aangetroffen hennepkwekerij.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 17/5116

#### **uitspraak van de enkelvoudige kamer van 22 december 2017 in de zaak tussen**

**[eiseres], te [plaats], eiseres**

(gemachtigde: mr. H. Oldenhof),

en

**het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, verweerder**

(gemachtigde: mr. P. Siemerink).

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 20 januari 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiseres ingevolge de Participatiewet (Pw) een boete opgelegd van 2.069,44.

Bij besluit van 12 juni 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2017. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich, met berichtgeving vooraf, niet laten vertegenwoordigen.

## **Overwegingen**

1.1 De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden. Eiseres heeft vanaf 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2016 een uitkering ingevolge de Pw ontvangen. Op 12 februari 2016 heeft de fraudespecialist van netbeheerder [netbeheerder] in de woning van eiseres een in werking zijnde hennepkwekerij aangetroffen. [netbeheerder] heeft dit bij verweerder gemeld en naar aanleiding daarvan is verweerder een onderzoek gestart.

1.2 De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het rapport van de afdeling bijzonder onderzoek van verweerders Dienst SZW van 13 juni 2016 en vormden voor verweerder aanleiding om bij besluit van 15 juni 2016 de uitkering van eiseres over de periode van 1 oktober 2015 tot en met 29 februari 2016 in te trekken, omdat eiseres de inlichtingenplicht heeft geschonden als gevolg waarvan het recht op bijstand niet meer was vast te stellen. Verweerder heeft tevens de ten onrechte betaalde bijstand over deze periode tot een bedrag van 4.138,88 teruggevorderd.

Bij besluit van 20 juni 2016 heeft verweerder het van eiseres terug te vorderen bedrag verhoogd tot 4.817,97 (brutering). Tegen deze besluiten heeft eiseres bezwaar gemaakt. Bij besluit van 7 november 2016 heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard, waarbij de periode van intrekking en terugvordering is bijgesteld naar de periode van 5 oktober 2015 tot en met 11 februari 2016. Hiertegen heeft eiseres beroep ingesteld. Bij uitspraak van 21 juni 2017 (zaaknummer SGR 16/9896) heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard.

1.3 Bij brief van 3 januari 2017 heeft verweerder eiseres meegedeeld dat hij voornemens is haar een boete op te leggen en dat zij in de gelegenheid wordt gesteld om haar zienswijze te geven. Eiseres heeft op 16 januari 2017 haar zienswijze kenbaar gemaakt.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder zijn in het primaire besluit ingenomen standpunt gehandhaafd dat eiseres verzuimd heeft door te geven dat zij in de periode van 5 oktober 2015 tot en met 12 februari 2016 inkomsten heeft ontvangen. Volgens verweerder is sprake van normale verwijtbaarheid en daarom is 50% van het benadelingsbedrag passend. De boete wordt daarmee vastgesteld op 2.069,44.

3. Eiseres heeft aangevoerd dat de waarborgen van artikel 6, tweede lid, van de Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) met zich meebrengen dat verweerder feiten moet stellen en moet bewijzen dat de inlichtingenverplichting is geschonden en dat als gevolg van die schending van de inlichtingenverplichting bijstand tot het benadelingsbedrag onverschuldigd is betaald. In geval van twijfel dient aan eiseres het voordeel van de twijfel te worden gegund. Nu er enkel sprake is van een stelling, kan niet worden gezegd dat de inlichtingenplicht is geschonden en dient aan eiseres geen boete te worden opgelegd. Daarnaast is eiseres van mening dat

er geen sprake is van (gemiddelde) verwijtbaarheid bij de schending van de inlichtingenverplichting, aangezien zij niet betrokken was bij de hennepkwekerij. Deze is tijdens haar afwezigheid door een derde opgezet. Voorts heeft eiseres aangevoerd dat haar inkomen zeer beperkt is. Tot voor kort ontving eiseres een bijstandsuitkering voor een kamerbewoner en inmiddels werkt eiseres voor diverse uitzendbureaus. Het inkomen van eiseres is zeer wisselend en beperkt. Gelet op de omvang van de schulden en het beperkte inkomen van eiseres is zij niet in staat een boete te betalen.

4. De rechtbank komt tot de volgende beoordeling.

- 4.1 Uit overweging 1.2 volgt dat deze rechtbank eerder een oordeel heeft gegeven over het besluit tot intrekking en terugvordering van de aan eiseres verstrekte bijstand vanwege de geschonden inlichtingenverplichting. Dit brengt evenwel niet met zich dat de daaraan ten grondslag gelegde feiten ook in deze procedure vaststaan. Artikel 6, tweede lid, van het EVRM bevat de waarborg dat een ieder tegen wie een strafvervolgning is ingesteld - een boeteoplegging wordt aangemerkt als het instellen van een strafvervolgning - voor onschuldig wordt gehouden, totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen. Deze waarborg brengt mee dat verweerder feiten moet stellen en, voor zover betwist, moet bewijzen dat als gevolg van een schending van de inlichtingenverplichting bijstand tot het benadelingsbedrag onverschuldigd is betaald. In geval van twijfel dient aan de uitkeringsontvanger het voordeel van de twijfel te worden gegund. Vergelijk de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 13 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5094.

De bewijslast bij een bestraffende sanctie als hier aan de orde is dus zwaarder dan die bij de besluitvorming inzake beëindiging, herziening en intrekking op de grond dat de inlichtingenverplichting is geschonden. Bij een boeteoplegging moet verweerder aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 18a van de Pw. Anders dan bij de intrekking en terugvordering van bijstand is dus niet voldoende dat het college dit aannemelijk heeft gemaakt.

- 4.2 Inzake het besluit tot intrekking en terugvordering van bijstand (dat heeft geleid tot de onder 1.2 genoemde uitspraak) gold het bewijsvermoeden dat het feit dat in de woning van eiseres een hennepkwekerij is aangetroffen de vooronderstelling rechtvaardigt dat eiseres daarvan exploitant is geweest en dat de opbrengst (ook) haar ten goede is gekomen.

Thans dient te worden gezien of het hanteren van dit bewijsvermoeden, beoordeeld naar de onder 4.1 genoemde maatstaf, in voldoende mate recht doet aan de ingevolge het nationale recht geldende regels. Dit betreft in het bijzonder de op grond van de in artikel 6, tweede lid, van het EVRM geldende waarborgen die, ook met betrekking tot de bewijslevering, gelegen zijn in onder meer het fair trial beginsel en in het reeds genoemde vermoeden van onschuld.

- 4.3 Uit de uitspraak van de CRvB van 26 september 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:3310) leidt de rechtbank dat dit bewijsvermoeden kan worden gebruikt, nu is voldaan aan het uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM voortvloeiende vereiste dat de betrokkene een redelijke mogelijkheid moet hebben zich daartegen te verweren en dat geen sprake mag zijn van omkering van de bewijslast. Aan die eisen is voldaan, nu moet worden geoordeeld dat dit bewijsvermoeden weerlegbaar is en dat de rechten van verdediging van eiseres worden gewaarborgd. Zij kan zich immers verweren, hetzij door de feiten en omstandigheden te betwisten die aan het bewijsvermoeden ten grondslag zijn gelegd, hetzij door andere feiten te stellen, waardoor redelijke twijfel wordt gewekt aan de redengevende kracht van dat vermoeden, zodat dit vermoeden wordt ontzenuwd. Het hier aan de orde zijnde bewijsvermoeden betreft een zo krachtige aanwijzing dat eiseres de exploitant van de hennepkwekerij is geweest, dat van haar redelijkerwijs een geconcretiseerde verklaring met betrekking tot dit element van het beboetbare feit mag worden verlangd. De hiervoor genoemde mogelijkheden tot verweer brengen voorts mee dat in dit geval aan de eisen van artikel 6, tweede lid, van het EVRM is voldaan indien het bewijs wordt gebaseerd op het niet-ontzenuwde bewijsvermoeden als hiervoor bedoeld. Dit komt niet neer op een door artikel 6, tweede lid, van het EVRM verboden omkering van de bewijslast.

4.4

Eiseres heeft ook in onderhavig geding met betrekking tot de opgelegde boete bestreden dat zij niet betrokken is geweest bij de exploitatie van de hennepkwekerij. Eiseres heeft dit echter op geen enkele wijze onderbouwd of geconcretiseerd en heeft daarmee zelfs geen begin van bewijs geleverd. De gedingstukken bevatten ook geen enkel aanknopingspunt voor de stelling van eiseres dat een ander de hennepkwekerij heeft opgezet en geëxploiteerd. Dit betekent, beoordeeld naar de maatstaven zoals die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM, dat eiseres er niet in is geslaagd het vermoeden te ontzenuwen, zodat een toereikende grondslag bestaat voor de conclusie dat eiseres de exploitant was van de in haar woning aangetroffen hennepkwekerij en dat zij daaruit inkomsten heeft verworven, althans heeft kunnen verwerven.

4.5 Nu voorts vaststaat dat eiseres daarvan geen melding heeft gemaakt bij verweerder, heeft verweerder aangetoond dat eiseres onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt.

Van deze schending van de inlichtingenverplichting kan eiseres een verwijt worden gemaakt. Gelet hierop was verweerder gehouden met toepassing van artikel 18a van de Pw een boete op te leggen.

5.1 Het netto terugvorderingsbedrag van 4.138,88 dat uit de onder 1.2 genoemde besluitvorming voortvloeit, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank terecht als benadelingsbedrag gehanteerd. Dit is ook niet door eiseres bestreden.

5.2 Verweerder is bij de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid niet uitgegaan van opzet, of van verminderde verwijtbaarheid, maar van gewone verwijtbaarheid.

5.3 Voor een weergave van de relevante wetgeving en uitgangspunten bij de beoordeling van de evenredigheid van een bestuurlijke boete wordt verwezen naar de overwegingen 6.1 tot en met 6.11 van de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10, met inachtneming van het feit dat per 1 januari 2017 artikel 18a, van de Pw en het Boetebesluit zijn gewijzigd. De rechtbank overweegt, onder verwijzing naar voornoemde uitspraak van de CRvB, dat het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening kan worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. 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. 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 de door betrokkene nader te verstrekken inlichtingen of gegevens, te beoordelen of sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Voorts volgt uit de hiervoor genoemde uitspraak dat bij de beoordeling of de boete voldoet aan de eisen van een evenredige sanctie de mate waarin een boete de betrokkene treft van belang is en dat de draagkracht van de betrokkene kan leiden tot matiging van de boete.

5.4 De rechtbank ziet in het betoog van eiseres geen aanknopingspunten voor het oordeel dat sprake is van omstandigheden als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of dat anderszins sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Zoals immers uit het voorgaande reeds volgt, verwerpt de rechtbank de niet onderbouwde stelling van eiseres dat zij niet betrokken was bij de hennepkwekerij. De rechtbank is derhalve met verweerder van oordeel dat sprake is van gewone verwijtbaarheid, zodat verweerder de bestuurlijke boete terecht heeft vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag, namelijk 2.069,44 (de helft van 4.138,88).

6.1 Eiseres heeft in haar (aanvullend) beroepschrift en ter zitting aangegeven dat zij voorheen slechts beschikte over een inkomen op bijstandsniveau en thans een wisselend en beperkt inkomen uit arbeid heeft. Uit vaste rechtspraak van de CRvB (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:905) volgt dat als uitgangspunt geldt dat een betrokkene een boete bij gewone verwijtbaarheid binnen twaalf maanden kan voldoen.

6.2.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder bij het opleggen van de boete van 2.069,44 voldoende rekening gehouden met de draagkracht van eiseres.

Bij het maken van een draagkrachtberekening ligt het immers naar het oordeel van de rechtbank in de eerste plaats op de weg van eiseres om verweerder volledig inzicht te verschaffen in haar financiële situatie. Indien zij geen volledige duidelijkheid daarover weet te verschaffen kan het bezwaarlijk zo zijn dat verweerder alsdan gehouden is uit te gaan van een situatie waarin eiseres géén, of zeer beperkte draagkracht heeft en de boete bij gewone verwijtbaarheid, zoals in dit geval, moet worden gematigd naar 12 termijnen van 10% van de bijstandsnorm. Nu eiseres geen objectieve gegevens heeft overgelegd omtrent haar financiële situatie, hoewel zij al met het voornemen van 3 januari 2017 daartoe in de gelegenheid is gesteld, acht de rechtbank de aan eiseres opgelegde boete van 2.069,44 passend en geboden. Van dringende redenen om af te zien van de boete is de rechtbank niet gebleken.

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. F.X. Cozijn, rechter, in aanwezigheid van A. Jansen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 22 december 2017.

## **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.