

CENTRALE RAAD VAN BEROEP UTRECHT

98/4586 AKW

UITSpraak

in het geding tussen:

de Sociale Verzekeringsbank, appellant,

en

A, wonende te B, gedaagde.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING

Bij beslissing op bezwaar van 21 mei 1997 heeft appellant zijn besluit van 19 februari 1997, strekkende tot oplegging van een boete aan gedaagde van f 300,-, gehandhaafd.

De Arrondissementsrechtbank te Utrecht heeft bij uitspraak van 25 mei 1998 het beroep van gedaagde tegen het besluit van 21 mei 1997 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het besluit van 19 februari 1997 herroepen, onder de bepaling dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Appellant heeft in hoger beroep op de bij aanvullend beroepschrift van 1 juli 1998 aangevoerde gronden gevorderd de uitspraak van de rechtbank te vernietigen en het inleidende beroep ongegrond te verklaren.

Gedaagde heeft bij brief van 8 oktober 1998 een verweer- schrift ingediend.

Op verzoek van de Raad heeft appellant bij brief van 18 maart 1999 enige stukken ingezonden.

Het geding is behandeld ter zitting van de Raad van 16 februari 2000. Aldaar is appellant verschenen bij gemachtigde mr G. van der Schuur, werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank. Gedaagde is in persoon verschenen, vergezeld van zijn dochter, C.

II. MOTIVERING

In rubriek 2 van de aangevallen uitspraak, waarin (thans) gedaagde als eiser, en appellant als verweerder zijn aangeduid, heeft de rechtbank de van belang zijnde feiten als volgt weergegeven:

"Eisers dochter D is geboren in 1978. Op 1 september 1994 is zij begonnen met een opleiding tot dameskapster aan het Instituut voor bedrijfs- en vakopleidingen X te Y. In verband met deze opleiding heeft zij een leerovereenkomst gesloten. Van 15 juni 1994 tot 31 maart 1996 verrichtte zij werkzaamheden in het kader van de leerovereenkomst. Op 5 september 1995 heeft eiser op de onderhoudsverklaring voor het vierde kwartaal van 1995 aangegeven dat de inkomsten van D f 697,08 netto per maand bedragen. Met ingang van 1 april 1996 is D - wederom op basis van een leerovereenkomst- bij een andere werkgever gaan werken tegen een salaris van f 781,31 netto per maand. Op 15 april 1996 heeft eiser door middel van het mutatieformulier zijn gewijzigd bankrekeningnummer doorgegeven. Op 14 september 1996 heeft eiser op de onderhoudsverklaring aangegeven dat het inkomen van D f 781,31 per

maand bedraagt. De onderwijsinstelling heeft op de schoolverklaring kinderbijslag van 18 september 1996 aangegeven dat D gemiddeld 213 volle uren of meer per kwartaal onderwijs of een beroepsopleiding in de vorm van lessen en stage volgt en dat de kosten van het onderwijs f 846,- per jaar bedragen. Naar aanleiding van de hoogte van het op de onderhoudsverklaring van 14 september 1996 vermelde inkomen heeft verweerder inlichtingen ingewonnen bij de werk-gevers van D. Vervolgens heeft verweerder bij besluit van 6 januari 1997 aan eiser meegedeeld dat hij met ingang van het tweede kwartaal van 1996 geen recht meer heeft op kinderbijslag ten behoeve van D, omdat D met ingang van dit kwartaal meer dan f 2219,- per kwartaal verdient. Dit heeft tot gevolg dat eiser D met ingang van het tweede kwartaal van 1996 niet meer in belangrijke mate onderhoudt. Bij dit besluit heeft verweerder voorts meegedeeld dat de te veel betaalde kinderbijslag over het tweede en het derde kwartaal van 1996 ten bedrage van f 710,- wordt teruggevorderd. Tegen dit besluit heeft eiser geen bezwaar gemaakt. In een brief van dezelfde datum heeft verweerder aan eiser meegedeeld dat hij het voornemen heeft een boete van f 300,- op te leggen omdat eiser de wijziging in het inkomen van D niet tijdig heeft doorgegeven."

Ook de Raad gaat van deze feiten uit.

De rechtbank heeft, samengevat, overwogen dat de oplegging van een boete berust op de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Stb. 1996, 248, hierna: Wet boeten), welke wet op 1 augustus 1996 in werking is getreden. Gedaagde heeft de verhoging van de inkomsten van zijn dochter per 1 april 1996 niet onverwijld gemeld, zodat hij, in de visie van de rechtbank, vier weken na die datum in overtreding was. Aangezien deze overtreding is begaan voordat de Wet boeten in werking trad, kunnen die wet en de daarop berustende nadere regelingen niet op dit feit worden toegepast. Voor deze opvatting heeft de rechtbank, in aanmerking genomen het strafrechtelijk karakter van de boete, steun gevonden in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Het besluit tot oplegging van een boete is derhalve in strijd met de wet.

Appellant heeft in hoger beroep tegen deze uitspraak in het bijzonder het navolgende aangevoerd:

"De SVB is bevoegd een boete op te leggen, indien niet is voldaan aan de verplichtingen ingevolge artikel 15 AKW. De SVB legt deze bepaling in samenhang met de op 1 augustus 1996 in werking getreden Wet boeten aldus uit, dat zij bevoegd is een boete op te leggen indien niet binnen een termijn van vier weken, te rekenen van de dag van inwerkingtreding van de wet is voldaan aan het bepaalde in artikel 15 AKW. Omdat de wijziging van omstandigheden eerst op 14 september 1996 aan de SVB is doorgegeven, duurde de overtreding en het daaraan verbonden risico voor de SVB, dat ten onrechte kinderbijslag zou worden betaald - door welk risico de verplichtingen ingevolge artikel 15 AKW mede zijn ingegeven - na inwerkingtreding van de Wet boeten nog langer dan vier weken voort. Om die reden is de SVB van oordeel, dat sprake is van een voortgezette overtreding: een overtreding welke weliswaar is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Wet boeten, maar nadien voortduurt en bij gebreke van onverwijld kennisgeving - na het verstrijken van een termijn van vier weken na inwerkingtreding - strafwaardig wordt. Weliswaar was de heer A ingevolge artikel 15 AKW gehouden binnen vier weken na 1 april 1996 de wijziging in de omstandigheden aan de SVB door te geven, maar aan het niet tijdig voldoen aan zijn verplichtingen komt voor de toepassing van de Wet boeten effect toe, voorzover niet binnen een termijn van vier weken na inwerkingtreding van die wet aan die verplichting is voldaan.

De SVB stelt zich derhalve op het standpunt, dat zij terecht aan de heer A een boete heeft opgelegd, nadat was komen vast te staan, dat hij eerst na het verstrijken van een termijn van

vier weken na inwerkingtreding van de Wet boeten een wijziging in de omstandigheden, welke mede van belang is voor de beoordeling van het recht op kinderbijslag na 1 augustus 1996 aan de SVB had doorgegeven. De ratio van de Wet boeten is immers - onder meer -, dat indien door toedoen van een uitkeringsgerechtigde de SVB het risico is gaan lopen, dat ten onrechte of teveel kinderbijslag wordt uitbetaald, daarop met het opleggen van een sanctie in de zin van de Wet boeten mag worden gereageerd. De SVB bestrijdt, dat artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht aan toepassing van de Wet boeten in de weg zou staan. De omstandigheden als in dat artikel bedoeld, doen zich te dezen immers niet voor: Omdat de overtreding na inwerkingtreding van de Wet boeten meer dan vier weken voortduurde, waren op deze overtreding, voorzover deze na 1 augustus 1996 nog voortduurde de aan die overtreding voorafgegane wettelijke strafbepalingen van toepassing. De bepalingen van de Wet boeten zijn naar het oordeel van de SVB in het licht van het vorenstaande als zodanig te kwalificeren. De SVB is dan ook van oordeel, dat de rechtbank ten onrechte heeft vastgesteld, dat de overtreding van artikel 15 AKW heeft plaatsgevonden vóór de dag van inwerkingtreding van de Wet boeten en dientengevolge niet door de bepalingen van die wet wordt geregeerd."

In dit geding dient de Raad allereerst te beoordelen of de gronden waarop de rechtbank het bestreden besluit heeft vernietigd stand kunnen houden. De Raad stelt voorop dat de sancties op grond van de Wet boeten, voorzover als "boete" aan te merken, weliswaar niet tot het domein van het strafrecht in eigenlijke zin behoren, maar uit hoofde van hun karakter als reactie op strafwaardig geacht gedrag daarmee toch zodanige verwantschap vertonen dat zekere waarborgen die in het bijzonder in het strafrecht gelden ook hier van toepassing behoren te zijn. Deze benadering past bij de in de rechtspraak thans algemeen aanvaarde, brede, toepasselijkheid van normen als neergelegd in de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Tot die waarborgen behoort zonder twijfel ook de regel in verband waarmee de rechtbank naar artikel 1

van het Wetboek van Strafrecht heeft verwezen en die ook is neergelegd in artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR, welke inhoudt dat niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.

Tegen deze achtergrond overweegt de Raad dat de Wet boeten ingaande 1 augustus 1996 bij artikel 17a van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) de boete heeft geïntroduceerd als sanctie op het niet nakomen van de verplichting als bedoeld in artikel 15 van de AKW, inhoudend, kort gezegd, dat feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op kinderbijslag onverwijld aan de Sociale Verzekeringsbank dienen te worden meegedeeld; dit laatste artikel is in essentie niet gewijzigd bij de invoering van de Wet boeten. Ter uitvoering van artikel 17a AKW heeft de Sociale Verzekeringsbank het Boetebesluit AKW vastgesteld (Stct. 1996, 141, nadien gewijzigd), waarin in artikel 4, tweede lid, is bepaald dat een verplichting als in dit geding aan de orde ("het onverwijld uit eigen beweging melden van: (...) de inkomsten van het kind en de veranderingen in de hoogte daarvan;" artikel 3, tweede lid, onder g, aanhef en sub 5 van het Boetebesluit) geacht wordt niet te zijn nagekomen als degene op wie de verplichting rust een te melden feit of omstandigheid niet heeft meegedeeld binnen vier weken nadat het feit of de omstandigheid is ingetreden. In de systematiek van de wet (AKW en Wet boeten) en het Boetebesluit gaat het om feiten en omstandigheden waaruit voor degene die aanspraak maakt op kinderbijslag (volgens de hoofdregel: onverwijld) een verplichting voortvloeit; de

gedragsreactie van de betrokkene op dat feit is vervolgens bepalend voor het antwoord op de vraag of de verplichting is nagekomen en, in het verlengde daarvan, of er een grond is voor oplegging van een boete. Gegeven het onlosmakelijke en onmiddellijke verband in de bedoelde wetssystematiek tussen feit/omstandigheid, verplichting en overtreding maakt het eerstbedoelde element een essentieel onderdeel uit van de "delictsomschrijving" en dient ook dat element binnen de temporele werkingsfeer te vallen van de wettelijke regeling waarvan de toepassing wordt gevraagd. In die zin is er dan ook, bij een feit dat zich heeft voorgedaan vóór 1 augustus 1996 en een verplichting die vier weken nadien nog niet is nagekomen, geen sprake van een "voort- gezette overtreding" in de zin als door appelland bedoeld, namelijk dat (ook) dan alle elementen van de delictsomschrijving voorhanden zouden zijn.

Ook in het licht van het waarborgkarakter van de rechts- normen als hierboven genoemd, in het bijzonder artikel 7, eerste lid, eerste volzin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, eerste volzin, van het IVBPR moet in een casuspositie als de onderhavige in de visie van de Raad gelden dat op het tijdstip waarop het feit of de omstandigheid waaruit de verplichting voor de belanghebbende voortvloeit zich voordoet, het strafwaardig karakter van het niet nakomen van de verplichting vast staat, dat wil zeggen, in een wettelijke bepaling is neergelegd.

Het vorenstaande voert tot de conclusie dat appelland, terzake van het nalaten van gedaagde de wijziging in de inkomsten van zijn dochter tijdig te melden, niet bevoegd was een boete op te leggen. Andere grieven tegen het bestreden besluit of de aangevallen uitspraak behoeven thans geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Gelet op de daartoe strekkende vordering van gedaagde en onder toepassing van artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient appelland het bedrag van de betaalde boete aan gedaagde te restitueren, vermeerderd met het bedrag aan wettelijke rente vanaf de dag van betaling tot die van de restitutie. Voorts dient appelland de proceskosten in hoger beroep van gedaagde te vergoeden. Deze worden vastgesteld op f 285,88 aan verletkosten, overeenkomstig het door gedaagde gevorderde. Aangezien gedaagde niet heeft geappelleerd tegen de kostenver- oordeling door de rechtbank, is er geen plaats voor een veroordeling terzake van proceskosten in eerste aanleg. Tenslotte dient van appelland een recht te worden geheven van f 675,-.

Beslist wordt dan als volgt.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Veroordeelt appelland tot betaling van schadevergoeding als hierboven aangegeven en tot vergoeding van de door gedaagde gemaakte proceskosten ten bedrage van f 285,88; Bepaalt dat van appelland een recht wordt geheven van f 675,-.

Aldus gegeven door mr N.J. Haverkamp als voorzitter en mr F.P. Zwart en mr T.L. de Vries als leden, in tegen- woordigheid van M.H.A. Uri als griffier en uitgesproken in het openbaar op 10 mei 2000.

98/4586 AKW

5

(get.) N.J. Haverkamp.

(get.) M.H.A. Uri.

10 mei 2000