

door de CRvB gekozen oplossing. Ook denken wij, zoals wij in het vervolg van deze noot zullen betogen, dat de door de Raad gekozen oplossing niet naadloos aansluit bij het stelsel der wet.

7. Door het oordeel van de CRvB verdwijnt het onderscheid tussen samenwonende tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte. De reden waarom wij menen dat deze oplossing niet goed past in het wettelijk systeem van de Participatiewet, is gelegen in het onderscheid dat wordt gemaakt in de bepalingen over kostendelers. Bijstandsgerechtigden die hun woning delen met een of meer anderen worden in beginsel als kostendelers aangemerkt, tenzij zij een commerciële overeenkomst, bijvoorbeeld een kostgangersovereenkomst of een huurcontract, hebben met een van hun medebewoners. Deze uitzondering geldt echter niet voor bloed- of aanverwanten in de eerste en tweede graad, aldus artikel 19a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Participatiewet. Deze groep wordt altijd als kostendeler aangemerkt ongeacht het feit of een commerciële (ver)huurprijs is overeengekomen. De wetgever heeft namelijk gemeend dat de relatie tussen deze bloedverwanten nimmer een zakelijke kan zijn (*Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 60*). Het feit dat door de uitspraak van de CRvB het onderscheid tussen samenwonende tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte is opgeheven, doet de wenkbrauwen toch enigszins fronsen bij het nog wel bestaande onderscheid tussen deze twee groepen voor de toepassing van de kostendelersnorm.

8. De consequentie van deze uitspraak is namelijk dat appellante en haar verhuurder/zorgverlener niet langer worden aangemerkt als gehuwden waardoor beiden als zelfstandig subject voor eventuele bijstandsverlening worden gezien. Mochten zij een commerciële huurovereenkomst hebben, dan zal de kostendelersnorm niet worden toegepast. Voor twee tweedegraads samenwonende bloedverwanten van wie één een zorgbehoefte heeft en waarbij de één maandelijks huur betaalt die kan worden gekwalificeerd als een commerciële prijs, geldt eveneens dat zij niet worden aangemerkt als gehuwden maar dat daarentegen de kostendelersnorm wél zal worden toegepast. Wij vragen ons in het licht van artikel 26 IVBPR af in hoeverre dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd.

9. Ten slotte merken wij op dat de consequenties van de uitspraak op dit moment nog niet feitelijk in praktijk worden gebracht, omdat het college van de gemeente Eindhoven beroep in cassatie heeft ingesteld tegen de uitspraak van de CRvB. Dit heeft tot gevolg dat de werking van de uitspraak van de Raad is opgeschort tot op het beroep in cassatie is beslist en dat de gemeenten, zoals ook de staatssecretaris in een kamerbrief heeft aangegeven, gehouden zijn de huidige wettelijke regeling uit te voeren (*Kamerbrief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 20 februari 2017, 2017-0000022479*).

I.F. Stolze en J.C. de Wit

## Gst. 2017/72

Centrale Raad van Beroep 13 december 2016, nr. 15/764 WWB

(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, H.C.P. Venema en J.L. Boxum)  
m.nt. J.C. de Wit<sup>1</sup>

(Art. 17, art. 18a, art. 54, art. 58 WWB; art. 6 lid 2 EVRM)

RSV 2017/21

USZ 2017/85

ECLI:NL:CRVB:2016:5094

**Ondanks schending van de inlichtingenplicht is recht op bijstand vast te stellen. Geen bewijs voor inkomsten, geen benadelingsbedrag, geen boete maar schriftelijke waarschuwing. (Den Haag)**

*Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 15 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2055) rechtvaardigt het feit dat in een door een betrokkene gehuurde woning een hennepkwekerij is aangetroffen, de vooronderstelling dat die betrokkene daarvan exploitant is geweest en dat de opbrengst hem ten goede is gekomen. Bij de exploitatie van een hennepkwekerij moet steeds rekening worden gehouden met inkomsten. Dit geldt ook als nog geen oogst heeft plaatsgevonden. Met het feit dat appellante zelf de hennepkwekerij bij de politie heeft gemeld en het gegeven dat het Openbaar Ministerie wegens gebrek aan bewijs geen strafvervolgning tegen appellante heeft ingesteld, heeft appellante in voldoende mate het aan de vooronderstelling ten grondslag gelegen vermoeden ontzenuwd dat zij betrokken was bij de exploitatie van de hennepkwekerij en daaruit inkomsten heeft verworven. Immers, iemand die betrokken is bij de exploitatie van een hennepkwekerij, zal, gelet op het risico dat hij daardoor loopt op strafvervolgning, zelden zelf de kwekerij bij de politie melden. Bewijs dat appellante betrokken was bij de hennepkwekerij ontbreekt. Dit betekent dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat door de schending van de inlichtingenverplichting het recht op bijstand niet is vast te stellen.*

*Uit wat onder 4.2 tot en met 4.5 is overwogen volgt dat het college wel in voor intrekking toereikende mate aannemelijk heeft gemaakt dat appellante in de te beoordelen periode de inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen melding te doen van de hennepkwekerij aan het college. Zoals eerder is overwogen (uitspraak van 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2451) brengt dit, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet mee dat de schending van de inlichtingenverplichting ook in dit geding met betrekking tot de opgelegde boete zonder meer een vaststaand gegeven is. Daarover dient bij betwisting, evenals over de feiten, een zelfstandig oordeel te worden gegeven. Dit uitgangspunt bij de waardering van het bewijsmateriaal bij een opgelegde boete kan met zich meebrengen dat de bestuursrechter bepaalde feiten, die bij beantwoording van de vraag of sprake is van schending*

<sup>1</sup> Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.

van de inlichtingenverplichting als vaststaand hebben te gelden, in het kader van de toetsing van een met de schending van de inlichtingenverplichting direct samenhangende bestuurlijke boete, niet als vaststaand mag aannemen, omdat het bewijsmateriaal daarvoor niet overtuigend genoeg is.

Artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bevat de waarborg dat een ieder tegen wie strafvervolging is ingesteld – een boeteoplegging wordt aangemerkt als het instellen van een strafvervolging – voor onschuldig wordt gehouden, totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen. Deze waarborg brengt mee dat het college feiten moet stellen en, voor zover betwist, moet bewijzen dat de inlichtingenverplichting is geschonden en 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 Hoge Raad van 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324 (r.o. 4.8.3), de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3446 (r.o. 3.2) en de uitspraak van de Raad van 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2068 (r.o. 4.5). De bewijslast bij een bestraffende sanctie als hier aan de orde is dus zwaarder dan die bij de toepassing van de bevoegdheid tot beëindiging, herziening en intrekking op de grond dat de inlichtingenverplichting is geschonden en van de bevoegdheid tot terugvordering van deswege ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen bijstand. In dit geval zal het college dus moeten aantonen dat appellante de inlichtingenverplichting heeft geschonden door de hennepkwekerij niet bij het college te melden. Anders dan bij de onder 4.1.4 opgeworpen vraag is dus niet voldoende dat dat slechts aannemelijk is gemaakt.

[Appellante] te [woonplaats] (appellante)  
het college van burgemeester en wethouders van Den Haag  
(college)

### Procesverloop

Namens appellante heeft mr. E.J.W.F. Deen, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 april 2016. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Deen. Het college is, met bericht, niet verschenen.

### Overwegingen

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellante ontving vanaf 2001 bijstand naar de norm voor een alleenstaande op grond van de Wet werk en bijstand (WWB).

1.2. Appellante heeft van 31 december 2012 tot 28 of 29 januari 2013 in het buitenland verbleven. Op 22 maart 2013 heeft de politie Haaglanden in de woning van appellante een hennepkwekerij aangetroffen en ontmanteld. Appel-

lante had hiervan een maand eerder zelf melding gemaakt bij de politie. Stedin Netbeheer BV (Stedin) heeft bij de ontmanteling van de hennepkwekerij een onderzoek ingesteld en een niet-geregistreerd verbruik van 7.123 kWh berekend en is daarbij uitgegaan dat de kwekerij in de periode van 15 februari 2013 tot en met 22 maart 2013 heeft bestaan. Uit de gegevens van Stedin blijkt dat 22 assimilatielampen en twee afzuigmotoren aanwezig waren.

1.3. Bij brief van 26 maart 2013 heeft de officier van justitie appellante meegedeeld geen strafvervolging in te stellen, omdat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is.

1.4.1. Naar aanleiding van een melding van de politie over de aangetroffen hennepkwekerij heeft het college een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan appellante verleende bijstand. Daarbij zijn de gegevens van Stedin geraadpleegd. Appellante is opgeroepen voor een gehoor, maar niet verschenen. De conclusies van dit onderzoek zijn neergelegd in een rapportage van 18 maart 2014. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college bij besluit van 18 maart 2014 de bijstand van appellante herzien (lees: ingetrokken) over de periode van 15 februari 2013 tot en met 22 maart 2013. Hierbij is het college uitgegaan van de informatie van Stedin. De over deze periode gemaakte kosten van bijstand tot een bedrag van € 1.466,08 heeft het college van appellante teruggevorderd. De grondslag van dit besluit is dat appellante geen melding heeft gemaakt van de hennepkwekerij in haar woning en dat hierdoor het recht op bijstand niet is vast te stellen.

1.4.2. Bij besluit van 22 april 2014 (boetebesluit) heeft het college appellante wegens schending van de inlichtingenverplichting ten aanzien van de hennepkwekerij in haar woning een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.120,-.

1.5. Bij besluit van 29 september 2014 (bestreden besluit) heeft het college de bezwaren tegen de besluiten van 18 maart 2014 en 22 april 2014 ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd voor zover daarbij een bestuurlijke boete is opgelegd, het boetebesluit herroepen en appellante een boete opgelegd van € 500,-. De rechtbank heeft overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat appellante opzettelijk of met grove schuld de hennepkwekerij niet heeft gemeld. Daarom gaat de rechtbank uit van een boete van 50% van het benadelingsbedrag. Vanwege de beperkte draagkracht van appellante heeft de rechtbank de boete gematigd tot het bedrag van € 500,-.

3. Appellante heeft zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen deze uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

#### *Intrekking en terugvordering*

4.1.1. Ingevolge artikel 17, eerste lid, van de WWB doet de belanghebbende aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand.

4.1.2. Indien de belanghebbende niet aan de inlichtingenverplichting voldoet, is ingevolge artikel 54, derde lid, eerste volzin, van de WWB, zoals dat luidde sinds 1 juli 2013, het college gehouden de bijstand te herzien, indien als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting tot een te hoog bedrag bijstand is verleend.

4.1.3. Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de WWB, zoals dat luidde sinds 1 januari 2013, is het college verplicht de kosten van bijstand terug te vorderen voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

4.1.4. Het besluit tot intrekking en terugvordering van bijstand is een belastend besluit waarbij het aan het bijstandverlenend orgaan is om de nodige kennis over de relevante feiten te vergaren. Dat betekent dat de last om aannemelijk te maken dat aan de voorwaarden voor intrekking en terugvordering is voldaan in beginsel op het bijstandverlenend orgaan rust. Het voorgaande betekent dat de vraag voorligt of het college aannemelijk heeft gemaakt dat appellante in de te beoordelen periode, lopend van 15 februari 2013 tot en met 22 maart 2013 (te beoordelen periode), de inlichtingenverplichting heeft geschonden door de hennepkwekerij niet bij het college te melden en dat hierdoor het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld.

4.2. Appellante heeft aangevoerd dat zij haar inlichtingenverplichting niet heeft geschonden. Zij is slachtoffer geworden van een persoon die in haar afwezigheid de hennepkwekerij heeft aangelegd in haar woning. Appellante was zo van streek door het aantreffen van de hennepkwekerij dat zij er wel aan heeft gedacht de politie te informeren, maar er niet bij heeft stilgestaan om dit ook bij het college te melden. Zij was daartoe ook niet gehouden, aangezien zij geen inkomsten had uit de hennepkwekerij, maar alleen schade leed.

4.3. Deze beroepsgrond slaagt niet. Aangezien het ging om de exploitatie van een hennepkwekerij in háár woning diende het appellante redelijkerwijs duidelijk te zijn dat dit van invloed kon zijn op (de omvang van) het recht op bijstand en dat zij daarvan uit eigen beweging aan het college opgave diende te doen. Indien appellante niet betrokken was bij de hennepkwekerij had zij dat gelijk moeten melden en duidelijk moeten maken dat haar woning zonder haar toestemming in gebruik was genomen en dat zij daaruit geen inkomsten had. Het college had daar dan op dat moment onderzoek naar kunnen doen. Uit de door appellante overgelegde verklaring van haar psychiater blijkt dat zij in maart 2013 in ontredderde toestand verkeerde naar aanleiding van recente gebeurtenissen in haar thuissituatie en een dreigende uithuiszetting. Er is volgens de psychiater een voortschrijdende psychische decompensatie. Hieruit volgt echter niet dat appellante niet in staat was tot melding van de hennepkwekerij bij het college. Het tegendeel is juist aannemelijk door de omstandigheid dat appellante wel in staat is geweest de hennepkwekerij bij de politie te melden.

4.4. Volgens appellante heeft het college ten onrechte op haar de last gelegd om te bewijzen dat zij niet betrokken was bij de hennepkwekerij en daaruit geen inkomsten heeft

ontvangen. De hennepkwekerij is ontmanteld voordat enige opbrengst kon worden gegenereerd en van eerdere oogsten blijkt niet. De sepotbeslissing van de officier van justitie is gebaseerd op onderzoek van de politie, waaruit blijkt dat appellante niet zelf de hennepkwekerij heeft geëxploiteerd. Appellante heeft aangevoerd dat zij geen openheid van zaken kan geven omdat zij door [naam A], die verantwoordelijk is voor aanleg van de kwekerij, wordt bedreigd.

4.5. Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 15 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2055) rechtvaardigt het feit dat in een door een betrokkene gehuurde woning een hennepkwekerij is aangetroffen, de vooronderstelling dat die betrokkene daarvan exploitant is geweest en dat de opbrengst hem ten goede is gekomen. Bij de exploitatie van een hennepkwekerij moet steeds rekening worden gehouden met inkomsten. Dit geldt ook als nog geen oogst heeft plaatsgevonden. Met het feit dat appellante zelf de hennepkwekerij bij de politie heeft gemeld en het gegeven dat het Openbaar Ministerie wegens gebrek aan bewijs geen strafvervolgning tegen appellante heeft ingesteld, heeft appellante in voldoende mate het aan de vooronderstelling ten grondslag gelegen vermoeden ontzenuwd dat zij betrokken was bij de exploitatie van de hennepkwekerij en daaruit inkomsten heeft verworven. Immers, iemand die betrokken is bij de exploitatie van een hennepkwekerij, zal, gelet op het risico dat hij daardoor loopt op strafvervolgning, zelden zelf de kwekerij bij de politie melden. Bewijs dat appellante betrokken was bij de hennepkwekerij ontbreekt. Dit betekent dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat door de schending van de inlichtingenverplichting het recht op bijstand niet is vast te stellen.

4.6. Hieruit volgt dat het college niet bevoegd is de bijstand over de te beoordelen periode in te trekken en de gemaakte kosten van bijstand terug te vorderen. De rechtbank heeft dit niet onderkend. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het bestreden besluit vernietigen voor zover het ziet op de intrekking en terugvordering wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Nu onaannemelijk is dat het college bewijs van betrokkenheid van appellante bij de hennepkwekerij kan bijbrengen, bestaat aanleiding het besluit van 18 maart 2014 te herroepen.

### **Boete**

4.7.1. Ingevolge artikel 18a, eerste lid, van de WWB, onderdeel van de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wet aanscherping) en in werking getreden per 1 januari 2013, legt het college een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomsten.

4.7.2. Ingevolge artikel 18a, derde lid, van de WWB legt het college, indien het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van een verplichting als bedoeld in ar-

tikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, een bestuurlijke boete op van ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

4.7.3. Ingevolge artikel 18a, vierde lid, van de WWB kan het college afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in het derde lid en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van een verplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven.

4.7.4. Ingevolge artikel 18a, tiende lid, van de WWB worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

4.7.5. Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Boetebesluit) wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op € 150,- indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag en niet volstaan wordt met het geven van een schriftelijke waarschuwing.

4.7.6. Met ingang van 1 januari 2013 is in de gemeente Den Haag de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen 2013 (Verordening 2013) in werking getreden. In artikel 14, eerste lid, van deze verordening is bepaald:

Het college ziet af van het opleggen van een bestuurlijke boete, indien belanghebbende de inlichtingenplicht geschonden heeft zonder dat er sprake is van een benadelingsbedrag. In plaats daarvan wordt een waarschuwing afgegeven.

4.7.7. Nu is in werking de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2016 (Verordening 2016). In artikel 6.1, eerste lid, van deze verordening is bepaald:

Het college ziet af van het opleggen van een bestuurlijke boete, indien belanghebbende de inlichtingenplicht geschonden heeft zonder dat er sprake is van een benadelingsbedrag. In plaats daarvan wordt een waarschuwing afgegeven.

4.8. Uit wat onder 4.2 tot en met 4.5 is overwogen volgt dat het college wel in voor intrekking toereikende mate aannemelijk heeft gemaakt dat appellante in de te beoordelen periode de inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen melding te doen van de hennepkwekerij aan het college. Zoals eerder is overwogen (uitspraak van 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2451) brengt dit, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet mee dat de schending van de inlichtingenverplichting ook in dit geding met betrekking tot de opgelegde boete zonder meer een vaststaand gegeven is. Daarover dient bij betwisting, evenals over de feiten, een zelfstandig oordeel te worden gegeven. Dit uitgangspunt bij

de waardering van het bewijsmateriaal bij een opgelegde boete kan met zich meebrengen dat de bestuursrechter bepaalde feiten, die bij beantwoording van de vraag of sprake is van schending van de inlichtingenverplichting als vaststaand hebben te gelden, in het kader van de toetsing van een met de schending van de inlichtingenverplichting direct samenhangende bestuurlijke boete, niet als vaststaand mag aannemen, omdat het bewijsmateriaal daarvoor niet overtuigend genoeg is.

4.9. Artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bevat de waarborg dat een ieder tegen wie 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 het college feiten moet stellen en, voor zover betwist, moet bewijzen dat de inlichtingenverplichting is geschonden en 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 Hoge Raad van 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324 (r.o. 4.8.3), de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3446 (r.o. 3.2) en de uitspraak van de Raad van 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2068 (r.o. 4.5). De bewijslast bij een bestraffende sanctie als hier aan de orde is dus zwaarder dan die bij de toepassing van de bevoegdheid tot beëindiging, herziening en intrekking op de grond dat de inlichtingenverplichting is geschonden en van de bevoegdheid tot terugvordering van deswege ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen bijstand. In dit geval zal het college dus moeten aantonen dat appellante de inlichtingenverplichting heeft geschonden door de hennepkwekerij niet bij het college te melden. Anders dan bij de onder 4.1.4 opgeworpen vraag is dus niet voldoende dat dat slechts aannemelijk is gemaakt.

4.10. Voorts dient te worden gezien of het hanteren van vermoedens als bedoeld onder 4.5, beoordeeld naar de onder 4.9 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. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) laat toe dat voor het bewijs gebruik wordt gemaakt van vermoedens (arrest van het EHRM van 7 oktober 1988, no. 10519/83, Salabiaku tegen Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:1988:1007JUD001051983), maar dat gebruik daarvan er niet toe mag leiden dat de bewijslast wordt verschoven van het boete opleggende orgaan naar de belanghebbende. Het vermoeden moet redelijkerwijs voortvloeien uit de aanwezige bewijsmiddelen.

4.11. Tegen de boete heeft appellante eveneens aangevoerd dat verwijtbaarheid bij de schending van de inlichtingenverplichting ontbreekt en dat zij niet betrokken was



bij de hennepkwekerij. Zij heeft daar alleen maar last van ondervonden.

4.12. Dat appellante de inlichtingenverplichting heeft geschonden door niet onmiddellijk melding te maken van de hennepkwekerij toen zij deze aantrof in haar woning en dat haar daarvan ook een verwijt valt te maken, heeft het college aangetoond. Dit volgt uit wat hiervoor onder 4.3 is overwogen.

4.13. Het college en de rechtbank zijn uitgegaan van een benadelingsbedrag ter hoogte van het terug te vorderen bedrag. Dit bedrag is echter gebaseerd op de vooronderstelling dat appellante exploitant is geweest van de kwekerij en dat de opbrengst haar ten goede is gekomen, en dat, nu appellante de omvang daarvan niet aannemelijk heeft gemaakt, het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Appellante heeft betwist dat zij opbrengst heeft genoten door de hennepkwekerij. Uit 4.9 en 4.10 volgt dat voor vaststelling van het benadelingsbedrag zeker geen lichtere maatstaven gelden dan voor bepaling van het bedrag dat na intrekking kan worden teruggevorderd. Gelet op wat onder 4.5 is overwogen, bestaat daarom in dit geval geen toereikende grondslag voor bevestigende beantwoording van de vraag of bijstand ten onrechte is ontvangen. Het college was dan ook niet bevoegd om op grond van artikel 18a, eerste lid, van de WWB appellante een boete op te leggen gebaseerd op een benadelingsbedrag.

4.14. Uit 4.12 en 4.13 volgt dat appellante in de te beoordelen periode de op haar rustende inlichtingenverplichting niet is nagekomen zonder dat sprake was van een benadelingsbedrag. Het college is daarom gehouden met toepassing van artikel 18a, derde en tiende lid, van de WWB in verbinding met artikel 2, derde lid, van het Boetebesluit een bestraffende sanctie op te leggen. Nu geen sprake is van recidive is het college gehouden hetzij een boete op te leggen, hetzij een schriftelijke waarschuwing te geven.

4.15. De Verordening 2013 is in werking getreden voorafgaande aan de te bestraffen gedraging en bevat een volstrekt duidelijke strafbepaling voor het geval de inlichtingenverplichting wordt geschonden zonder dat sprake is van een benadelingsbedrag en recidive. De opvolgende Verordening 2016 bevat dezelfde bepaling. Gelet op de beoogde strekking van deze verordeningen, die gepubliceerd zijn, bestaat voor het college in dit geval geen ruimte om een boete op te leggen. Daarbij kan in het midden blijven of, gelet op de in artikel 18a, vierde lid, van de WWB aan het college toegekende bevoegdheid, de gemeenteraad bevoegd is bij verordening de in die bepaling aan het college gegeven ruimte te beperken. Dit betekent dat het college voor de te bestraffen gedraging een schriftelijke waarschuwing diende te geven.

4.16. Uit 4.13 tot en met 4.15 volgt dat de beslissing van de rechtbank niet tot een evenredige bestraffende sanctie heeft geleid en daarom in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt. Aan appellante zal een schriftelijke waarschuwing worden gegeven.

5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de kosten van appellante in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 1.240,- voor verleende rechtsbijstand.

## Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- vernietigt het besluit van 29 september 2014 ook voor zover daarbij het bezwaar tegen het besluit van 18 maart 2014 ongegrond is verklaard;
- herroept het besluit van 18 maart 2014;
- geeft appellante een schriftelijke waarschuwing en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 29 september 2014;
- veroordeelt het college in de kosten van appellante tot een bedrag van € 1.240,-;
- bepaalt dat het college het door appellante in hoger beroep betaalde griffierecht van € 123,- vergoedt.

## Naschrift

1. In deze zaak zijn de volgende feiten van belang. Appellante heeft bij de politie gemeld dat in haar woning een hennepkwekerij is ingericht. Ongeveer een maand na de melding ontmantelt de politie de in bedrijf zijnde kwekerij. Op basis van het onderzoek van de netbeheerder wordt aangenomen dat de kwekerij vijf weken in bedrijf is geweest. Een aantal dagen na de ontmanteling deelt de officier van justitie aan appellante mee dat hij geen strafvervolging zal instellen, vanwege gebrek aan wettig en overtuigend bewijs. Waarschijnlijk heeft appellante op dat moment opgelucht ademgehaald en gedacht dat deze zaak met een sisser was afgelopen. Niets is echter minder waar...

Pas bijna één jaar later, het scheelt nog geen tien dagen, ontvangt appellante een besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) waarin haar bijstandsuitkering wordt ingetrokken over de periode van vijf weken dat de kwekerij, volgens de aanname op basis van het onderzoek van de netbeheerder, heeft bestaan. De kosten van de in die periode betaalde bijstand vordert het college terug. En daar blijft het niet bij. Een maand later ontvangt zij ook nog een boetebesluit waarin haar een boete, ter hoogte van het benadelingsbedrag wordt opgelegd, wegens schending van de inlichtingenplicht.

2. Appellante maakt bezwaar tegen beide primaire besluiten. Het college verklaart haar bezwaren echter ongegrond. De rechtbank verklaart het beroep gegrond maar slechts voor zover het ziet op de hoogte van de boete. Dit hangt samen met het feit dat de besluiten op bezwaar dateren van vóór de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) van 24 november 2014. De uitspraak van de rechtbank is van na die datum. De rechtbank stelt de mate van verwijtbaarheid op 'normaal' en de boete op vijftig procent van het benadelingsbedrag. Aansluitend matigt de rechtbank de boete vanwege de beperkte draagkracht nog met ongeveer tien procent tot € 500,--.

De CRvB verklaart het hoger beroep gegrond. Hij vernietigt de aangevallen uitspraak en het besluit op bezwaar voor zover het ziet op de intrekking en terugvordering en hij herroept het primaire besluit dat ziet op de intrekking en

terugvordering. Ook wat betreft de boete blijft het besluit op bezwaar niet ongewijzigd. De CRvB stelt zijn uitspraak in plaats van dit deel van het besluit op bezwaar. De uitspraak van de CRvB op dit punt houdt in dat appellante geen boete maar een schriftelijke waarschuwing krijgt wegens schending van de inlichtingenplicht.

3. In het vervolg van deze annotatie zal eerst worden ingegaan op de overwegingen van de CRvB over de herziening en terugvordering van de verleende bijstand. Aansluitend zal het oordeel van de CRvB over de opgelegde boete worden besproken. Aan het slot van deze bijdrage wordt de vraag opgeworpen waarom de CRvB in zijn overwegingen over de boete uitgebreid ingaat op de vraag of vermoedens ten grondslag mogen liggen aan een boetebesluit. Door het oordeel over de intrekking en terugvordering lijkt mij dit in casu onnodig.

4. In het kader van de intrekking en terugvordering van de bijstand dient de CRvB de vraag te beantwoorden of appellante de inlichtingenplicht heeft geschonden door niet aan het college te melden dat zich in haar woning een hennepkwekerij bevond en als dit inderdaad het geval is wat hiervan de consequenties moeten zijn.

Volgens vaste rechtspraak van de CRvB rechtvaardigt het aantreffen van een hennepkwekerij in een gehuurde woning het vermoeden dat de huurder exploitant is van deze kwekerij en dat ook de inkomsten voor hem zijn bestemd. Dit is de reden waarom de aanwezigheid van een hennepkwekerij in de eigen woning, ook als er nog geen inkomsten zijn gegeneerd, onder de inlichtingenplicht valt; dit kan namelijk invloed hebben op het recht op een bijstandsuitkering.

De CRvB oordeelt, evenals de rechtbank en het college, dat appellante de inlichtingenplicht heeft geschonden, omdat haar redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat de aanwezigheid van een hennepkwekerij in haar woning invloed kon hebben op haar (recht op een) bijstandsuitkering. De enkele melding bij de politie volstaat niet. Het feit dat appellante door de hele situatie en de dreiging van een uithuiszetting ernstig in de war was – dit wordt bevestigd door een psychiater – doet hier niet aan af. Ook omdat appellante wel in staat is gebleken om de politie op de hoogte te stellen van de aanwezigheid van de hennepkwekerij in haar woning.

Over de consequenties die deze schending van de inlichtingenplicht moet hebben, oordeelt de CRvB anders dan de rechtbank en het college. De CRvB overweegt dat door het gedrag van appellante, te weten dat zij de aanwezigheid van de hennepkwekerij bij de politie heeft gemeld, en het gebrek aan bewijs waardoor geen strafvervolging is ingesteld, het bovengenoemde vermoeden waarvan in beginsel mag worden uitgegaan, is ontzenuwd. Hierdoor is er geen bewijs geleverd voor de stelling dat appellante betrokken was bij de hennepkwekerij, wat tot gevolg zou hebben het recht op bijstand niet zou zijn vast te stellen. De schending van de inlichtingenplicht heeft er, aldus de CRvB, in casu dus niet toe geleid dat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het college was daarom niet bevoegd om de bijstand in te trekken en terug te vorderen. Omdat het onwaarschijnlijk is dat het college het vereiste bewijs nu alsnog kan leveren,

vernietigt de CRvB niet alleen het besluit op bezwaar maar herroept de CRvB ook het primaire intrekking- en terugvorderingsbesluit.

5. De CRvB begint zijn oordeel over het boetebesluit, uiteraard na het noemen van het juridisch kader, met de gebruikelijke overweging dat voor het opleggen van een boete de feiten opnieuw moeten worden beoordeeld en niet als vaststaand mogen worden aangenomen, omdat voor het opleggen van een boete een zwaardere bewijslast geldt. In het kader van de boeteoplegging, een bestraffende sanctie, is het niet voldoende dat de schending van de inlichtingenplicht en de feiten die hieraan ten grondslag liggen aanneemelijk zijn gemaakt. Voor het opleggen van een boete geldt dat het college het bestaan van de feiten moet hebben aangetoond. Deze plicht vloeit voort uit het tweede lid van artikel 6 van het EVRM, r.o. 4.8 en 4.9.

De CRvB overweegt dat het college heeft aangetoond dat appellante de inlichtingenplicht heeft geschonden en dat deze schending haar kan worden verweten. Het bewijs heeft dus voldoende kracht om een bestraffende sanctie op te leggen, r.o. 4.11 en 4.12. Echter, omdat de intrekking en terugvordering geen standhouden, is er geen sprake van een benadelingsbedrag en kan er geen boete worden opgelegd die is gerelateerd aan het benadelingsbedrag. Het samenstel van toepasselijke bepalingen van de Participatiewet, het Boetebesluit en gemeentelijke verordening over fraude en boetes, r.o. 4.7, maakt dat het college moet volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing. Alleen in het geval van recidive is het opleggen van een boete zonder dat sprake is van een benadelingsbedrag toegestaan en recidive is in casu is niet aan de orde, r.o. 4.13-4.15.

6. Samengevat oordeelt de CRvB dat het college niet alleen voldoende aanneemelijk heeft gemaakt maar ook heeft aangetoond dat appellante de inlichtingenplicht heeft geschonden. De bijzondere feiten en omstandigheden van dit geval maken echter dat geen sprake is van een ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering; met als consequentie het ontbreken van een benadelingsbedrag. De CRvB motiveert dit eerste deel van zijn oordeel stapsgewijs en uitgebreid. De redenering van de CRvB is daardoor inzichtelijk en goed navolgbaar. Ook in het tweede deel van zijn oordeel motiveert de CRvB uitgebreid en naar mijn mening misschien wel iets te uitgebreid. Ik vraag me af waarom de CRvB in dit deel van de uitspraak nog ingaat op de vraag of het bewijs dat ten grondslag wordt gelegd aan een bestraffende sanctie mag zijn gebaseerd op een vermoeden, r.o. 4.10. Immers, in r.o. 4.5 heeft de Raad namelijk expliciet overwogen dat “appellante in voldoende mate het aan de vooronderstelling ten grondslag gelegen vermoeden [heeft] ontzenuwd”. Dit maakt dat het opleggen van de bestraffende sanctie in casu niet kan en zal worden gegrond op een vermoeden; dit is namelijk ontkracht. Het was mijns inziens daarom niet noodzakelijk om dit in de uitspraak op te nemen en zou daarom kunnen worden aangemerkt als een rechtsoverweging ten overvloede, maar omdat de CRvB dat niet zegt, kan dit leiden tot enige verwarring. Dat is jammer want voor het overige is dit een zorgvuldig gemotiveerde uitspraak die positief bijdraagt aan en inzicht geeft in de

wijze waarop de feiten en omstandigheden bij de schending van de inlichtingenplicht en het eventueel opleggen van de boete moeten worden gekwalificeerd en afgewogen.

J.C. de Wit

## Gst. 2017/73

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 december 2016, nr. 201508496/1/A3

(Mrs. C.H.M. van Altena, T.G.M. Simons en J. Hoekstra)

m.nt. A.E.M. van den Berg<sup>1</sup>

(Art. 3 Wet Bibob)

ECLI:NL:RVS:2016:3375

### **Bibob; zakelijk samenwerkingsverband; witwassen**

*Voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband dient er een zakelijke relatie te bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. De Afdeling is van oordeel dat aannemelijk is dat er een zakelijke samenwerking tussen enerzijds Lucky B.V. en appellant sub 2 en anderzijds Pentagon Amsterdam B.V. en appellant sub 3 bestaat. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat Pentagon Amsterdam B.V. en appellant sub 3 belang hebben bij een succesvolle bedrijfsvoering van het prostitutiebedrijf Yab Yum door Lucky B.V. en appellant sub 2 en dat anderzijds Lucky B.V. en appellant sub 2 belang hebben bij een succesvolle internationale exploitatie van het merk Yab Yum door Pentagon Amsterdam B.V. en appellant sub 3. Een dergelijk succes kan alleen tot stand komen wanneer partijen duurzaam met elkaar samenwerken. De verwevenheid tussen de partijen wordt voorts versterkt nu Lucky B.V. en appellant sub 2 zich niet alleen beperken tot de huur van het pand, maar zij tevens een gebruiksovereenkomst hebben gesloten, de gehele inventaris huren en de intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot Yab Yum in Amsterdam exploiteren en daarmee het concept Yab Yum voor wat betreft Amsterdam overnemen.*

*Voor de toepasselijkheid artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob is vereist dat aannemelijk is dat bepaalde strafbare feiten zijn gepleegd. Derhalve behoeft niet in rechte vast te staan dat appellant sub 3 zich schuldig heeft gemaakt aan witwassen. Evenmin is vereist dat de strafbare feiten die het gronddelict voor witwassen vormen vaststaan, maar wel dat het aannemelijk is dat deze hebben plaatsgevonden.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Lucky B.V., gevestigd te Amsterdam,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

<sup>1</sup> Mr. Anita van den Berg is advocaat bij Kennedy Van der Laan.

4. de burgemeester van Amsterdam, tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 13 oktober 2015 in zaak nr. 14/2603 in het geding tussen: Lucky B.V. en [appellant sub 2], en de burgemeester.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 15 oktober 2013 heeft de burgemeester de aanvraag van Lucky B.V. om een exploitatievergunning en een drank- en horecavergunning ten behoeve van prostitutiebedrijf Yab Yum aan het Singel 295 afgewezen.

Bij besluit van 24 maart 2014 heeft de burgemeester het door Lucky B.V. en [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 oktober 2015 heeft de rechtbank het door Lucky B.V. en [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben Lucky B.V. en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld. Ook [appellant sub 3] heeft hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend. Voorts heeft de burgemeester incidenteel hoger beroep ingesteld.

Lucky B.V. en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2016, waar Lucky B.V., [appellant sub 2] en [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. I.P. Sigmond, advocaat te Heerlen, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. A.H.M. Buijs, mr. M.F.W. Boermans en S. Haavekost, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

### **Overwegingen**

#### **Wet- en regelgeving**

1. Voor de toepasselijke wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage bij deze uitspraak.

#### **Inleiding**

2. Lucky B.V. is huurder van het pand aan het Singel 295. [appellant sub 2] is bestuurder en enig aandeelhouder van Lucky B.V. Lucky B.V. huurt het pand van Pentagon Amsterdam B.V. De Stichting Administratiekantoor Pentagon Amsterdam is de bestuurder en enig aandeelhouder van Pentagon Amsterdam B.V. De bestuurder van Stichting Administratiekantoor Pentagon Amsterdam is [appellant sub 3].

Op 18 juni 2012 heeft Lucky B.V. een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 3.27 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 van de gemeente Amsterdam (hierna: de APV) en voor een drank- en horecavergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Drank- en Horecawet ten behoeve van het prostitutiebedrijf Yab Yum.