

Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW, IOAZ en Wet Inburgering 2021 Zaffier

Het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam Zaffier;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 160 eerste lid onder a van de Gemeentewet,

gelet op het bepaalde in artikel 18a Participatiewet, artikel 20a van de IOAW, artikel 20a van de IOAZ en artikel 22 en 23 van de Wet Inburgering 2021

Besluit

Vast te stellen de **BELEIDSREGELS BESTUURLIJKE BOETE Participatiewet, IOAW, IOAZ en Wet Inburgering 2021 Zaffier**

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004, het Besluit Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers, de Wet Inburgering 2021, de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Algemene wet bestuursrecht.
2. In deze beleidsregels wordt verstaan onder:
 - a. Zaffier: het openbaar lichaam Zaffier;
 - b. Pw: Participatiewet met inbegrip van Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 en Besluit Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers
 - c. IOAW: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
 - d. IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - e. Wi 2021: Wet Inburgering 2021 en Besluit Inburgering 2021
 - f. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
 - g. Wet Suwi: Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
 - h. uitkering: de door Zaffier verleende (bijzondere) bijstand in het kader van de Participatiewet of uitkering voor levensonderhoud in het kader van het Bbz 2004
 - i. inkomensvoorziening: inkomensvoorziening ingevolge de IOAW of IOAZ;
 - j. inlichtingenplicht: verplichting genoemd in artikel 17, eerste lid Participatiewet, artikel 13, eerste lid van de IOAW/IOAZ en artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet Suwi;
 - k. boete: bestuurlijke boete genoemd in artikel 18a van de Participatiewet, in artikel 20a van de IOAW/IOAZ en in de artikelen 22 en 23 van de Wi 2021.
 - l. benadelingsbedrag : het netto bedrag aan uitkering of inkomensvoorziening dat als gevolg van het niet, niet behoorlijk of niet tijdig voldoen aan de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen
 - m. waarschuwing: de waarschuwing, genoemd in artikel 18a, vierde lid, van de Pw, artikel 18a, vierde lid van de Pw, artikel 20a, vierde lid van de IOAW/IOAZ en artikel 14, eerste lid Wi 2021;
 - n. normale verwijtbaarheid: mate van verwijtbaarheid waarbij geen sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid
 - o. recidive(boete): de bestuurlijke boete bij recidive binnen vijf jaar, zoals bedoeld in artikel 18a, vijfde en zesde lid van de Pw, artikel 18a, vijfde en zesde lid van de Pw, artikel 20a, vijfde en zesde lid van de IOAW/IOAZ dan wel de bestuurlijke boete bij niet meewerken aan inburgeringstraject, zoals bedoeld in artikel 7.1, derde en vijfde lid van het Besluit Inburgering 2021.
 - p. inburgeringsplichtige: de persoon die volgens artikel 3 van de Wet Inburgering 2021 inburgeringsplichtig is;
 - q. MAP: Module Arbeidsmarkt en Participatie als bedoeld in de Wet Inburgering 2021
 - r. PIP: Plan Inburgering en Participatie als bedoeld in de Wet inburgering 2021

Artikel 2. Algemene bepaling met betrekking tot gebruikmaking van de wettelijke bevoegdheid

Zaffier maakt gebruik van de bevoegdheid tot:

- a. het volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, welke haar toekomt ingevolge artikel 18a, vierde lid van de Pw, artikel 20a, vierde lid van de IOAW/IOAZ en artikel 2aa van de Boetebesluit sociale zekerheidswetten, waarbij de termijn in laatstgenoemd artikel gesteld wordt op maximaal 60 dagen.
- b. het afzien van het opleggen van een boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, welke haar toekomt ingevolge artikel 18a, zevende lid van de Pw en artikel 20a, zevende lid van de IOAW/IOAZ.
- c. het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een boete waarbij sprake is van normale of verminderde verwijtbaarheid bij medewerking door belanghebbende aan een schuldregeling overeenkomstig het gestelde in artikel 18a, dertiende en veertiende lid van de Pw en artikel 20a, dertiende en veertiende lid van de IOAW/IOAZ.

Artikel 3. Reikwijdte bepaling

1. In overeenstemming met artikel 15, eerste lid van het Internationaal Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) blijft artikel XXV, tweede lid van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving buiten toepassing.
2. Alleen voor zover de schending van de inlichtingenplicht ingevolge de Pw, IOAW of IOAZ heeft plaatsgevonden ná 1 januari 2013 valt de gedraging (voor dat deel) aan te merken als boetewaardig gedraging.
3. Voorgaande leden en de bepalingen in de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn niet van toepassing op een bestuurlijke boete ingevolge de Wi 2021.

HOOFDSTUK 2 BOETE EN WAARSCHUWING

Artikel 4. Schending inlichtingenplicht

1. Er wordt tijdig voldaan aan de inlichtingenplicht, zoals omschreven in artikel 17, eerste lid van de Pw, artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet Suwi en artikel 13, eerste lid van de IOAW/IOAZ, indien:
 - a. de gevraagde inlichtingen naar het oordeel van Zaffier volledig verstrekt worden binnen de daartoe schriftelijk aan belanghebbende meegedeelde termijn;
 - b. de wijziging in de omstandigheden of de informatie uit eigen beweging worden verstrekt binnen uiterlijk 2 weken gerekend vanaf het moment dat de inlichtingen voor belanghebbende in redelijkheid beschikbaar zijn.
2. Bij gebleken verwijtbare schending van de inlichtingenplicht wordt een waarschuwing of bestuurlijke boete opgelegd.

Artikel 5. Hoogte van de boete

1. De boete bedraagt, behoudens het bepaalde in artikel 7, maximaal het benadelingsbedrag als gevolg van schending van de inlichtingenplicht met inachtneming van het bepaalde in artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht.
2. Zaffier bepaalt de boete:
 - a. naar evenredigheid van de omstandigheden van belanghebbende met toepassing van de bepalingen in het Boetebesluit Sociale zekerheidswetten, en
 - b. naar de financiële omstandigheden, waaronder het vermogen, van belanghebbende als bedoeld in het derde en vierde lid.
3. De fictieve draagkracht bedraagt bij een uitkering of ander inkomen, waarvan de hoogte bekend is, de financiële ruimte boven de van toepassing zijnde beslagvrije voet overeenkomstig het gestelde in artikel 475da tot en met 475e, eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op het moment van opleggen van de boete x het aantal maanden gebaseerd op de mate van verwijtbaarheid, te weten bij:
 - a. opzet: 24 maanden;
 - b. grove schuld: 18 maanden;
 - c. normale verwijtbaarheid: 12 maanden;
 - d. verminderde verwijtbaarheid: 6 maanden.

De belanghebbende heeft aantoonplicht inzake zijn financiële situatie.

4. Indien op het moment van de boeteoplegging blijkt dat belanghebbende een aangetoond vermogen heeft dat hoger is dan 1/5 van het van toepassing zijnde bescheiden vrij te laten vermogen overeenkomstig artikel 34, derde lid Pw en dit vermogen direct beschikbaar is, dan wordt de boete in

- de zin van het tweede lid hierop afgestemd. Het meerdere van het 1/5 deel wordt dan geacht geheel beschikbaar te zijn om de boete te voldoen.
- b. De boete wordt dan uitsluitend berekend op grond van het eerste lid en het tweede lid onder a.
 - c. Het deel van de boete dat niet voldaan kan worden uit het vermogensdeel wordt op grond van het derde lid afgestemd;
 5. Indien de belanghebbende op het moment van het opleggen van de boete (ook) andere inkomsten heeft dan een uitkering en géén inzicht verleent in de hoogte van die inkomsten, dan wel geen informatie verstrekt om het vermogen, zoals bedoeld in voorgaand lid, vast te stellen, dan wordt de boete uitsluitend op grond van het eerste lid en het tweede lid onder a berekend;
 6. Indien de belanghebbende op het moment van het opleggen van de boete een voorziening heeft op grond van de IOAW of de IOAZ, dan wordt voor de toepassing van dit artikel uitgegaan van de bijstandsnorm die op belanghebbende van toepassing zou zijn indien belanghebbende een uitkering op grond van de Pw zou ontvangen.
 7. Indien de belanghebbende op het moment van het opleggen van de boete in een inrichting verblijft, zoals bedoeld in artikel 23 van de Pw, dan wordt de boete vastgesteld op de financiële ruimte boven de van toepassing zijnde beslagvrije voet overeenkomstig het gestelde in artikel 475e, tweede lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op het moment van opleggen van de boete x het toepasselijke aantal maanden uit het derde lid.
 8. Indien belanghebbende geen inkomen heeft of het inkomen bedraagt minder dan beslagvrije voet overeenkomstig het gestelde in artikel 475da tot en met 475e, eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op het moment van opleggen van de boete, dan wordt uitgegaan van een bedrag van € 45,00 x het toepasselijke aantal maanden uit het derde lid.

HOOFDSTUK 3 GEEN VERMINDERDE VERWIJTBAAARHEID

Artikel 6. Geen verminderde verwijtbaarheid

Van verminderde verwijtbaarheid zoals omschreven in artikel 2a, tweede lid van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten, is geen sprake indien:

- a. een belanghebbende de inhoud van de correspondentie van de gemeente niet begrijpt, omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst;
- b. een belanghebbende langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen.

HOOFDSTUK 4 RECIDIVE BOETE

Artikel 7. (Hoogte) boete bij herhaling schending inlichtingenplicht

Met inachtneming van artikel 18a, vijfde en zesde lid van de Pw wordt bij een herhaalde gedraging (recidive) het aantal maanden verhoogd met factor 1,5.

HOOFDSTUK 5 BESLISTERMIJN

Artikel 8. Beslistermijn

1. Het besluit tot het opleggen van de boete wordt genomen binnen een termijn van 13 weken na dagtekening rapport schending inlichtingenplicht.
2. Indien het besluit tot het opleggen van de boete wordt genomen op een moment dat gelegen is tussen 13 weken en 26 weken na de datum van het rapport van overtreding, wordt de boete, als bedoeld in artikel 5, verlaagd met 10%.
3. Indien het besluit tot het opleggen van de boete wordt genomen op een moment dat gelegen is tussen 26 weken en 52 weken na de datum van het rapport van overtreding, wordt de boete, als bedoeld in artikel 5, verlaagd met 20%.
4. Indien het besluit tot het opleggen van de boete wordt genomen op een moment dat gelegen is na 52 weken na de datum van het rapport van overtreding, wordt de boete, als bedoeld in artikel 5, verlaagd met 50%.
5. Bij verlaging van het boetepercentage op grond van het tweede tot en met het vierde lid is het bedrag waarmee de boete wordt verlaagd nooit hoger dan € 1.000,00.

HOOFDSTUK 6 STRAFRECHTELIJKE AFDOENING

Artikel 9. Wel strafrechtelijke afdoening

Zaffier doet overeenkomstig de Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude aangifte bij het Openbaar Ministerie bij een benadelingsbedrag gelijk aan dan wel lager dan € 50.000,00 als:

- a. er strafrechtelijke dwangmiddelen zijn toegepast;
- b. het wenselijk is om strafrechtelijke dwangmiddelen toe te passen;
- c. er sprake is van een combinatie met andere strafbare feiten;
- d. dit belangrijk is gelet op de status of voorbeeldfunctie van de verdachte;

- e. er sprake is van recidive met een totaal fraudebedrag boven de € 50.001,00;
- f. fraude is gepleegd met medeweten van uitvoerende ambtenaren;
- g. fraude is gepleegd in georganiseerd verband; of
- h. feiten en omstandigheden van de verdachte hiertoe aanleiding geven en op voorhand duidelijk is dat betrokkene de boete niet kan of gaat betalen wegens het ontbreken van aflossingsruimte voor de duur van een vooraf niet te voorziene periode.

HOOFDSTUK 7 WAARSCHUWING, BOETE EN RECIDIVE Wi 2021

Artikel 10. Waarschuwing Wi 2021

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, eerste lid Wi 2021 en met in achtneming van het gestelde in artikel 11, eerste en tweede lid van de Beleidsregels Inburgering Zaffier legt Zaffier een waarschuwing op bij verwijtbaar niet verschijnen door een inburgeringsplichtige op de eerste afspraak voor de afname van de brede intake of bij het niet of onvoldoende meewerken aan het doorlopen van de brede intake.

Artikel 11. Boete Wi 2021 bij brede intake

1. Conform het gestelde in artikel 22 van de Wet inburgering 2021 legt Zaffier een boete op wanneer de inburgeringsplichtige na de waarschuwing wederom verwijtbaar niet verschijnt voor de brede intake of verwijtbaar onvoldoende meewerkt aan de brede intake.. De hoogte van de boete is vastgesteld in artikel 7.1, eerste lid van het Besluit Inburgering 2021.
2. Zaffier stelt de inburgeringsplichtige in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een boete. Zaffier volgt daarbij de procedure van artikel 5:50 Awb.
3. Zaffier legt een lagere boete dan vastgesteld in artikel 7.1, eerste lid van het Besluit Inburgering 2021 op als op basis van de reactie van de inburgeringsplichtige aannemelijk is dat de boete vanwege bijzondere omstandigheden te hoog is. De stelplicht en bewijslast van de bijzondere omstandigheden liggen bij de inburgeringsplichtige.
4. In de boetebeschikking vermeldt Zaffier:
 - a. een nieuwe datum en het tijdstip voor de brede intake;
 - b. wat de gevolgen volgens de wet zijn als de inburgeringsplichtige wederom niet op de brede intake verschijnt of niet aan de brede intake meewerkt.
5. Tussen de datum van het boetebesluit en de brede intake liggen minimaal 5 werkdagen en maximaal 2 maanden.
6. Wanneer de inburgeringsplichtige na de boete niet verschijnt voor de brede intake of onvoldoende meewerkt aan de brede intake legt Zaffier hem opnieuw een boete op en voltooit Zaffier de brede intake in afwezigheid van de inburgeringsplichtige.
7. Zaffier registreert de boete in het ISI als DUO daarom vraagt.

Artikel 12. Boete Wi 2021 tijdens inburgeringstraject

1. Conform het gestelde in artikel 23 Wi 2021 legt Zaffier een boete op wanneer de inburgeringsplichtige:
 - a. niet of onvoldoende meewerkt aan de geboden ondersteuning en begeleiding, bedoeld in artikel 15, eerste lid onder b Wi 2021;
 - b. niet voldoet aan hetgeen op grond van de vastgestelde intensiteit van de PIP en de MAP, bedoelde in artikel 15, eerste lid onder c Wi 2021;
 - c. niet of onvoldoende voldoet aan de vastgestelde intensiteit van de leerroute, bedoeld in artikel 15, tweede lid Wi 2021.

De hoogte van de boete is vastgesteld in artikel 7.1, tweede lid van het Besluit Inburgering 2021.
2. Voor inburgeringsplichtigen gaat het om de volgende verplichtingen:
 - a. deelnemen aan de voortgangsgesprekken;
 - b. deelnemen aan activiteiten in het kader van de MAP en het PVT.
3. Voor asielstatushouders gaat het daarnaast om de verplichting om deel te nemen aan de leerroute.
4. Zaffier stelt de inburgeringsplichtige in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een boete. Zaffier volgt daarbij de procedure van artikel 5:50 Awb.
5. Zaffier legt een lagere boete dan vastgesteld in artikel 7.1, tweede lid van het Besluit Inburgering 2021 op als op basis van de reactie van de inburgeringsplichtige aannemelijk is dat de boete vanwege bijzondere omstandigheden te hoog is. De stelplicht en bewijslast van de bijzondere omstandigheden liggen bij de inburgeringsplichtige.
6. Zaffier registreert de boete in het ISI als DUO daarom vraagt.

Artikel 13. Samenloop inburgeringsboete en maatregel Participatiewet

In artikel 15 van de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ gemeenten Alkmaar, Dijk en Waard, Heiloo, Bergen en Uitgeest en artikel 18 van de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ gemeente Castricum is bepaald in welke situatie gekozen wordt voor een boete en in welke situatie voor een maatregel als voor eenzelfde gedraging ofwel een boete op grond van de Wet inburgering 2021 kan worden opgelegd ofwel verlaging van de bijstand op grond van artikel 18 of 18b Participatiewet kan plaatsvinden.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 14. Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW, IOAZ en Wet Inburgering 2021 Zaffier.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2024.

Alkmaar, 7 december 2023,

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam Zaffier,

R. te Beest, voorzitter

J. Mokveld, secretaris

Toelichting Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW, IOAZ en Wet Inburgering 2021 Zaffier

Algemene toelichting

Context

Bij het lezen van het navolgende is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat de boetebepalingen in de sociale zekerheidswetgeving nog niet aangepast zijn op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. De huidige wettelijke bepalingen dienen te worden uitgevoerd.

Wanneer het Wetsvoorstel Participatiewet in balans dan wel het Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid van kracht wordt, zal dit leiden tot een aanpassing van deze beleidsregels.

Om een boeteprocedure te mogen starten dient eerst schending van de inlichtingenplicht (artikel 17, eerste lid Pw/ artikel 13, eerste lid IOAW/IOAZ) te worden vastgesteld. De inlichtingenplicht is een objectief geformuleerde verplichting. Schending van de inlichtingenplicht kan alleen vastgesteld worden (bewijslast ligt bij Zaffier) als aangetoond is dat de belanghebbende heeft nagelaten inlichtingen te verstrekken waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering. Beoordeeld moet dus worden of de belanghebbende inlichtingen had moeten geven en dit heeft nagelaten, maar zeker ook dat het bestuursorgaan om te beginnen aan belanghebbende kenbaar heeft gemaakt welke inlichtingen belanghebbende dient te verstrekken. Kon de belanghebbende redelijkerwijs niet weten dat inlichtingen van invloed waren op de uitkering, dan wordt er geen schending van de inlichtingenplicht vastgesteld en is er dus ook geen sprake van een boetetraject.

Op moment van vaststelling schending inlichtingenplicht is er alleen maar sprake van een voornemen tot boete oplegging. Pas als vastgesteld is dat de gedraging verwijtbaar is, komt het meestal tot een waarschuwing of boete.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Awb). Deze bepaling voorkomt al onder de huidige bepalingen van de Pw/IOAW/IOAZ dat een misverstand of een situatie van redelijkerwijs niet kunnen weten leidt tot een waarschuwing of boete.

Onder de huidige wetgeving wordt dus niet voldaan aan de wet als in die situaties toch een waarschuwing of boete wordt opgelegd. De Algemene wet bestuursrecht is hierover helder: alleen bij verwijtbaarheid kan sprake zijn van een waarschuwing of boete. Er wordt dan ook ingezet op herhaaldelijk scholen van de uitvoerders op vaststelling schending inlichtingenplicht en is er een boete ambtenaar gespecialiseerd in het vaststellen van verwijtbaarheid.

Ook is het belangrijk het navolgende te lezen binnen de context dat waarschuwingen en boetes het sluitstuk zijn van een lang handhavingstraject. Dit traject begint met preventieve handhaving (het voorkomen van niet naleven van verplichtingen). Indien preventieve maatregelen niet hebben geholpen en de belanghebbende toch verwijtbaar zijn verplichtingen niet nakomt, komt pas een waarschuwing of boete om de hoek kijken.

Deze beleidsregels gaan dus over het sluitstuk van handhaving. Repressieve handhaving is dan aan de orde, omdat het niet te rechtvaardigen is als niet naleven van een verplichting een voordeel oplevert voor de belanghebbende, ten opzichte van burgers die wel de regels naleven. Het niet naleven van verplichtingen, die verbonden zijn aan de uitkering, mag niet lonen.

Achtergrond

In het Meerjarenplan 2023-2026 van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid ligt binnen Werk en Inkomen de focus op het opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit (arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en grootschalige fraude op het terrein van de sociale zekerheid). De kwetsbare burger kan hiervan slachtoffer zijn. Zij benoemen in hun risicoprioriteringen ook lonende fraude met inkomensondersteuning en met re-integratiegelden, onvoldoende inkomen en problematische schulden. De laatste 2 begrippen omdat zij de kwetsbaarheid en vatbaarheid van burgers vin brede zin verhogen.

De Handhavingskoers 2022-2025 van het Ministerie van SZW zet net als de handhavingskoers 2018-2021 in op versterking van het handhavingsbeleid op de sociale zekerheidswetten.

Onbetwist blijft dat fraude niet mag lonen met de belangrijke ontwikkeling dat toezien op de naleving gebeurt met (handhaving vanuit) het perspectief van de burger en uitvoeringsprofessional door meer inzet op preventie, maatwerk en werken vanuit vertrouwen. Preventie door heldere regelgeving en goede communicatie daarover. En maatwerk door bij de inzet van handhavinginstrumenten omstandigheden van burgers nadrukkelijk mee te wegen. Zo wordt handhaving meer een responsieve (dialogo vanuit vertrouwen) overheidstaak met het oog op behoud van draagvlak voor sociale zekerheidswetgeving en het zorgen voor/bevorderen van een rechtmatige verstrekking van overheidsmiddelen.

Kortom, preventieve en repressieve handhaving omvat een breed scala aan instrumenten, waaronder voorlichting (op maat) en integrale samenwerking, die moeten voorkomen dat mensen onterecht een uitkering of inkomensvoorziening (blijven) ontvangen, met als sluitstuk het opleggen van een sanctie bij overtreding van de regels, bijvoorbeeld een boete, waar nodig.

Straffen kan nodig zijn, maar is absoluut geen doel op zich. Het doel is dat mensen hun verplichtingen serieus (gaan) nemen. De boetes zijn soms fors maar zullen altijd in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene.

Aan het opleggen van een boete dient altijd een indringende evenredigheidstoets vooraf te gaan.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een op te leggen bestuurlijke boete is een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Gezien het bestraffende karakter van deze sanctie moeten de voorschriften in acht genomen worden zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 van het EVRM gelden bij strafvervolgning.

Zo mag er alleen een boete opgelegd worden als er sprake is van verwijtbaarheid. Is hier geen sprake van, dan mag er op grond van artikel 5:41 van de Awb geen boete worden opgelegd. De Algemene wet bestuursrecht is van een hogere rangorde dan de Participatiewet en de uitvoering van de Participatiewet en andere wetten dient altijd getoetst te worden aan de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht.

In het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel worden deze rechtswaarborgen op eenzelfde wijze getoetst. Zo moet een boete ook altijd in overeenstemming zijn met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.

Indringende evenredigheidstoets

De gevolgen van de boete die wordt opgelegd, is door de hoogte ervan dermate ingrijpend dat bij de vaststelling een 'indringende evenredigheidstoets' moet plaatsvinden. Het toetsingskader voor de beoordeling bestaat voor niet-gefixeerde boetes (Pw, IOAW, IOAZ) (artikel 5:46, tweede lid Awb) uit:

- De ernst van de gedraging
- De mate van verwijtbaarheid
- De omstandigheden van belanghebbende, waaronder de financiële draagkracht

Per 1 januari 2017 is een deel van de vernieuwde boetewetgeving in werking getreden. Hiermee heeft de wetgever de richtinggevende jurisprudentie over matiging van de boete door categorisering van de mate van verwijtbaarheid op grond van de indringende evenredigheidstoets van de CRvB gecodificeerd. Als onderdeel daarvan worden in het nieuwe Boetebesluit een aantal omstandigheden genoemd die de mate van verwijtbaarheid van een gedraging als opzet, grove schuld dan wel als verminderd verwijt-

baar kunnen bestempelen. De indringende evenredigheidstoets wordt sindsdien verder ingevuld door jurisprudentie en wordt binnenkort ook nader gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht.

De Wet Inburgering 2021 en daaraan gekoppelde Besluit Inburgering 2021 heeft de bepaling van de mate van verwijtbaarheid overgenomen. Echter in deze wet gaat het om gefixeerde boetes en is artikel 5:46, derde lid Awb van toepassing. Dit betekent dat alleen de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende nog mogen worden meegewogen bij de vaststelling van de boete. Voor het overige heeft de wetgever zelf al de afweging gemaakt welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig moet worden beschouwd (voor de Pw, IOAW, IOAZ ligt deze afweging bij het Dagelijks Bestuur van Zaffier).

Zo kunnen bij inburgeringsplichtigen inzichten in de effecten van stress en trauma op gedrag een belangrijke bijdrage leveren aan het toepassen van de indringende evenredigheidstoets.

De boete moet een prikkel opleveren om alsnog de verplichtingen na te komen of aan afspraken te voldoen. Draag de boete hieraan bij? Te hoge boetes of een stapeling van boetes kunnen leiden tot stress en daarmee contraproductief werken en zelfs verstarring en een vertrouwenshaat tussen overheid en burger veroorzaken. Dit moet altijd voorkomen worden.

Zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel: Een onderzoek naar de feiten en omstandigheden moeten zorgvuldig en onderbouwd plaatsvinden. Naast de bepaling van de verwijtbaarheid is dit ook van belang voor de bepaling van de mate van verwijtbaarheid.

Relevante jurisprudentie

In verband met de toepassing van de bestuurlijke boete in de sociale zekerheid heeft de Centrale Raad van Beroep enkele kenmerkende uitspraken gedaan. Deels zijn de conclusies van de Centrale Raad van Beroep inmiddels opgenomen in eerdergenoemde wetsbepalingen.

24 november 2014 ECLI:NL:CRVB:2014:3754

23 juni 2015 ECLI:NL:CRVB:2015:1880

11 januari 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:12

1 juni 2016: ECLI:NL:CRVB:2016:2068

28 juni 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:3024

7 maart 2019 ECLI:NL:CRVB:2019

6 december 2022: ECLI:NL:CRVB:2022:2623

Twee uitspraken worden hier nader toegelicht daar deze niet in wet of beleid kunnen worden vervat maar relevant zijn voor de uitvoering.

ECLI:NL:CRVB:2016:3024 -> wel schending inlichtingenplicht voor terugvordering maar geen schending inlichtingenplicht voor bestuurlijke boete. Dus geen boete of waarschuwing aan de orde (niet voldaan aan voorwaarde voor boeteoplegging te weten vaststelling verwijtbare schending inlichtingenplicht).

Er is bij boete oplegging sprake van een zwaardere bewijsvoering voor het bestuursorgaan dan bij intrekken van het recht op uitkering (aannemelijk versus aantoonbaar)

- o Gezien bij pizzeria, vermoeden dat betrokkene pizza's bezorgt
- o te veel ontvangen € 500,-
- o Geen recht op bijstand betekent niet dat schending inlichtingenplicht ook voor de boete vast staat.
- o Zelfstandige toetsing van bewijsmateriaal.
- o Er moet aangetoond worden dat er op geld waardeerbare werkzaamheden zijn verricht.

ECLI:NL:CRVB:2016:2068 -> wel schending inlichtingenplicht voor terugvordering en ook schending inlichtingenplicht voor bestuurlijke boete, Maar door het niet aangetoond hebben door het bestuursorgaan van een benadelingsbedrag, wordt er volstaan met het opleggen van een waarschuwing. In casu ging het om:

- o Hennepkwekerij – 1 oogst
- o Bewijslast voor opleggen van een boete is zwaarder dan de bewijslast van de terugvordering.
- o bestuursorgaan moet stellen en, voor zover betwist, aantonen dat als gevolg van schending inlichtingenplicht onverschuldigd uitkering is betaald.
- o In geval van twijfel geldt het voordeel van de twijfel.
- o In casu is niet aangetoond dat inkomsten uit hennep zijn ontvangen. Dus geen boete!

Aansprakelijkheid boete bij gezinsbijstand

Conform de wet berust, indien bijstand aan een gezin wordt verleend, de verplichting tot betaling van de bestuurlijke boete bij alle gezinsleden en zijn deze gezinsleden hoofdelijk aansprakelijk voor de na-

koming van deze verplichting met dien verstande dat de aan elk van hen afzonderlijk op te leggen boete op grond van de van op ieder van hen van toepassing zijnde mate van verwijtbaarheid gezamenlijk nooit meer kan bedragen dan 100% van het benadelingsbedrag. Indien de bijstand is verstrekt als gezinsbijstand dan zijn beide partners dus in principe verantwoordelijk voor het schenden van de inlichtingenplicht als daarvan sprake is.

Zij zijn dan beiden aansprakelijk voor het terugbetalen van de teveel of ten onrechte betaalde gezinsbijstand en men is hoofdelijk aansprakelijk voor de totaal aan beide partners opgelegde bestuurlijke boete. Hierbij is het principe leidend: des de een betalende de ander zal zijn bevrijd.

Echter als één van de partners op grond van objectief verifieerbare gegevens kan aantonen dat hij de schending van de inlichtingenplicht door de andere partner niet heeft bemerkt én ook niet heeft kunnen bemerken, omdat de overtreding volledig en doelbewust door de ene partner aan het zicht van de andere partner werd onttrokken en deze ook niet op andere wijze heeft kunnen bemerken dat de andere partner de inlichtingenplicht schendt, dan is er geen sprake van verwijtbaar gedrag bij de andere partner. Vanwege het ontbreken van enige verwijtbaarheid heeft de andere partner in zo'n situatie geen boete-waardig gedrag getoond en wordt om deze reden aan die partner geen boete opgelegd (deze partner is wel verantwoordelijk voor de terugbetaling van de vordering vanwege de onsplitsbaarheid van bijstand en daarmee dus wel hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling van de ten onrechte verstrekte bijstand maar dit op basis van een andere wettelijke grondslag.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2. Algemene bepaling met betrekking tot gebruikmaking van de wettelijke bevoegdheid

In sub a maakt Zaffier gebruik van de bevoegdheid om te volstaan met een waarschuwing bij verwijtbare schending van de inlichtingenplicht overeenkomstig de bepalingen in de wetgeving. Volgens de wet kan Zaffier een waarschuwing opleggen in plaats van een boete als de inlichtingenplicht verwijtbaar is geschonden maar er geen sprake is van een benadelingsbedrag, bijvoorbeeld vakantie te laat gemeld maar dit leidt niet tot herziening van het recht op uitkering. Om een waarschuwing te kunnen opleggen mag de inlichtingenplicht niet al eerder geschonden zijn. Heeft belanghebbende in de voorafgaande twee jaar eerder een waarschuwing gehad dan is Zaffier verplicht een boete op te leggen ongeacht of er sprake is van wel of geen ten onrechte verstrekte uitkering/inkomensvoorziening.

In sub b maakt Zaffier gebruik van het afzien van het opleggen van een boete indien er sprake is van dringende redenen. Er kunnen in de individuele situatie 'dringende redenen' zijn op grond waarvan van het opleggen van een boete kan worden afgezien. Van dringende redenen is sprake bij bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Indien het opleggen van een boete te ernstige gevolgen voor de belanghebbende of de gezinssituatie zou kunnen hebben, dan kan Zaffier gemotiveerd besluiten om niet tot het opleggen van een boete over te gaan. De vraag wat onder deze zogeheten dringende redenen wordt verstaan, kan moeilijk in zijn algemeenheid worden beantwoord.

Bij dringende redenen is echter altijd uitsluitend sprake van redenen van immateriële aard. Nadrukkelijk geldt dat steeds van geval tot geval aan de hand van alle omstandigheden de situatie van de belanghebbende moet worden beoordeeld. Volgens de jurisprudentie komen deze situaties alleen in exceptionele omstandigheden voor.

In sub c maakt Zaffier gebruik van de bevoegdheid om de boete waarbij sprake is van normale of verminderde verwijtbaarheid geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden ingeval van medewerking aan een schuldregeling.

Dit wetsartikel creëert de mogelijkheid dat een belanghebbende aan wie een boete is opgelegd toch een schone lei verklaring kan krijgen na een geslaagd schuldhulpverleningstraject en de boete daartoe dus geen obstakel vormt. Deze beleidslijn is coherent aan de visie en doelstellingen zoals verwoord in het Beleidskader Schuldhulpverlening.

Bij boetes waar de mate van verwijtbaarheid als grondslag opzet of grove schuld hebben biedt de wetgever deze mogelijkheid niet.

Gezien de aard van deze schending van de inlichtingenplicht vindt de wetgever dat boetes met de grondslag opzet of grove schuld onder alle omstandigheden volledig dienen te worden terugbetaald. Dit betekent dat het deel van de boete dat na afloop van de schuldhulpverlening nog openstaat verder moet worden terugbetaald. Er is in die gevallen dus feitelijk geen sprake van een schone lei.

Artikel 3. Reikwijdte boete-artikelen Participatiewet, Bbz 2004, IOAW en IOAZ

In het eerste lid is bepaald dat de overgangsbepalingen van artikel XXV van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving zijn niet geheel in overeenstemming met artikel 15 IVBPR (Internationaal Verdrag voor de Burgerlijke en Politieke Rechten). Laatstgenoemd internationaal verdragsartikel is van hogere wetgeving en maakt daarmee strijdige nationale wetgeving onverbindend. In principe is hiervoor dan ook geen beleidsartikel noodzakelijk. Daar echter een deel van het opleggen van boetes niet overeenkomstig de Wet aanscherping zal worden afgehandeld, acht Zaffier het noodzakelijk om toch een bepaling in de beleidsregels op te nemen, waarin uitdrukkelijk wordt aangesloten bij het verdragsartikel en waarin de overgangsbepaling uit voormelde wet buiten toepassing wordt verklaard. In het kort komt deze bepaling erop neer dat de boete alleen opgelegd wordt over dat deel van het benadelingsbedrag dat betrekking heeft op de periode na 1 januari 2013. Dit wordt bekrachtigd in het tweede lid.

In het derde lid is bepaald dat de artikelen in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van deze beleidsregels niet van toepassing zijn op de bestuurlijke boete uit de Wet Inburgering 2021. Ook al is in zowel de Wet Inburgering als de Participatiewet/IOAW/IOAZ sprake van een bestuurlijke boete inzake titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de grondslagen van de bestuurlijke boete in de Wi 2021 geheel anders en is in deze wet ook sprake van gefixeerde boetes. Er is echter voor gekozen om alle door Zaffier uit te voeren bepalingen inzake boetes op te nemen in 1 beleidsregel.

HOOFDSTUK 2 BOETE EN WAARSCHUWING

Artikel 4. Schending inlichtingenplicht

Er wordt aan belanghebbende een boete opgelegd bij een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. Het gaat hier om de verplichting van de belanghebbende om op verzoek of uit eigen beweging onverwijld mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn of bekend had kunnen zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand of de inkomensvoorziening.

In het eerste lid wordt aangegeven wat de basis is van de verplichting tot het verschaffen van gegevens die nodig zijn voor de bepaling van het recht op uitkering of de inkomensvoorziening en wanneer tijdig en volledig aan de inlichtingenplicht wordt voldaan door belanghebbende.

Dit kan ofwel op verzoek van Zaffier ofwel uit eigen beweging zijn indien er zich een wijziging in de financiële of persoonlijke omstandigheid voordoet welke van invloed kan zijn op het recht of de hoogte van de uitkering of voorziening.

Voorbeelden van inlichtingen en wijzigingen zijn:

- het tijdig inleveren van de vakantie opgave; of
- gaan samenwonen of verhuizen; of
- het verstrekken van gegevens over arbeidsmarktactiviteiten en verrichte sollicitaties; of
- het ontvangen van inkomsten, een erfenis, alimentatie; of
- het saldo op spaarrekeningen of het hebben van vermogen in het buitenland.

In het tweede lid is bepaald dat indien blijkt dat de inlichtingenplicht verwijtbaar is geschonden Zaffier met in achtneming van het gestelde onder artikel 2 sub a een waarschuwing of boete oplegt. De wet- en regelgeving bepalen wanneer er met een waarschuwing volstaan kan worden en wanneer er een boete moet worden opgelegd.

Schending inlichtingenplicht bij (nieuwe) aanvraag

Als tijdens de aanvraagprocedure een voorschot is verstrekt en vervolgens is er sprake van verwijtbare schending van de inlichtingenplicht, en er wordt hierdoor geen uitkering of inkomensvoorziening toegekend, dan moet er een boete worden opgelegd.

Termijn waarbinnen boete moet worden opgelegd

Een boete moet worden opgelegd binnen 3 jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Als een boete van meer dan € 340 wordt opgelegd, vervalt de bevoegdheid om een boete op te leggen na 5 jaar (artikel 5:45 Awb).

Voor de vraag of de vervaltermijn 3 of 5 jaar is, is de bij wet bepaalde maximale boete bepalend. En dus niet de hoogte van de daadwerkelijk opgelegde boete (artikel 5:53 Awb). Eventuele verlagingen in verband met de mate van verwijtbaarheid worden namelijk niet meegerekend. Bij de bepaling van de vervaltermijn telt de maximale boete dus de hoogte van het benadelingsbedrag (zie navolgend artikel).

Artikel 5. Hoogte van de boete

In het eerste lid is bepaald dat de hoogte van de op te leggen boete is gerelateerd aan maximaal het benadelingsbedrag met dien verstande dat de boete niet hoger mag zijn dan de derde respectievelijk de vijfde categorie zoals opgenomen in artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht. Deze be-

dragen zijn respectievelijk € 9.000,00 en € 90.000,00 (bedragen 2022). Hierbij speelt de mate van verwijtbaarheid een rol.

Schematisch weergegeven zijn de maximaal op te leggen boetes (bedragen 2022) als volgt:

	Is het benadelingsbedrag > € 12.000	
	Ja	Nee
Verwijtbaarheid	Maximaal op te leggen boete	Maximaal op te leggen boete
Opzet	100% van het benadelingsbedrag maar max. € 90.000	100% van het benadelingsbedrag
Grove schuld	€ 9.000	75% van het benadelingsbedrag
Normaal	€ 6.000	50% van het benadelingsbedrag
verminderd	€ 3.000	25% van het benadelingsbedrag

Ook als niet, te laat of onvolledig gemelde inkomsten nog verrekend kunnen worden met de uitkering overeenkomstig artikel 58, vierde lid van de Participatiewet en er dus geen vordering ontstaat, is er evenwel wel sprake van een benadelingsbedrag, omdat de inlichtingenplicht is geschonden. Indien deze schending verwijtbaar is dan dient ook in die gevallen een bestuurlijke boete te worden opgelegd (zie ECLI:NL:CRvB:2018:281)

In het tweede lid onder a is bepaald dat overeenkomstig de wet de boete afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid van de overtreding, wat leidt tot een percentage van het benadelingsbedrag. Ook kan er, bijvoorbeeld bij een laag benadelingsbedrag, een waarschuwing worden opgelegd. Mede om deze redenen is het essentieel dat het benadelingsbedrag zorgvuldig wordt vastgesteld.

Het moet voor de belanghebbende die de boete opgelegd krijgt inzichtelijk zijn hoe het benadelingsbedrag is vastgesteld en hoe hoog het is.

Het is dan ook van belang dat het moment dat de overtreding start en het moment dat de overtreding eindigt, eenduidig worden vastgesteld en met het boetebesluit bekend worden gemaakt. Van een benadelingsbedrag is sprake indien de overtreding van de inlichtingenplicht ertoe heeft geleid dat teveel uitkering is betaald. Het startmoment voor de berekening is het vroegste moment dat vastgesteld kan worden dat de uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is betaald door de overtreding van de inlichtingenplicht. Het einde van de periode waarover het benadelingsbedrag wordt berekend is het moment waarop de overtreding van de inlichtingenplicht eindigt. Dat is bijvoorbeeld het geval als de belanghebbende die in overtreding is uit zichzelf of op verzoek alsnog de betreffende inlichtingen volledig en juist verstrekt. In dat geval wordt de periode vanaf het moment van verstrekken van de inlichtingen buiten beschouwing gelaten voor de berekening van het benadelingsbedrag.

De verwijtbaarheid wordt volgens vaste jurisprudentie bepaald op grond van de objectieve verwijtbaarheid en de subjectieve verwijtbaarheid.

Bij objectieve verwijtbaarheid kijken we naar de handeling of het nalaten van de belanghebbende: heeft de belanghebbende feitelijk een regel overtreden? Is de inlichtingenplicht geschonden?

Bij subjectieve verwijtbaarheid kijken we naar de persoon: wist de belanghebbende of kon hij redelijkerwijs weten dat hij de inlichtingenplicht heeft geschonden? Heeft belanghebbende verwijtbaar gehandeld of was er sprake van niet begrijpen, niet vertrouwen of niet kunnen?

De subjectieve verwijtbaarheid en dus of de gedraging aan de belanghebbende kan worden verweten, wordt beoordeeld naar de situatie op het moment waarop de belanghebbende zijn verplichting had moeten nakomen.

Hierbij worden onderstaande uitgangspunten gehanteerd:

- Zaffier deelt bij de toekenning van een uitkering/inkomensvoorziening aan belanghebbende mee welke feiten en omstandigheden hij uit eigen beweging aan de gemeente moet melden. Ook wordt informatie op maat verschaft. Daarnaast wordt belanghebbende gedurende de uitkeringsperiode regelmatig van informatie voorzien via nieuwsbrieven en (heronderzoeks)gesprekken. Zaffier gaat er dan ook steeds van uit dat het de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk is/had kunnen zijn dat bepaalde feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de uitkering/inkomensvoorziening. Het is aan Zaffier om aan te tonen dat deze informatievoorziening heeft plaatsgevonden.
- Van een belanghebbende kan een redelijke inspanning naar vermogen worden gevergd om op de hoogte te raken van feiten en omstandigheden, die van invloed kunnen zijn op zijn uitkering/inkomensvoorziening. Indien informatie niet wordt begrepen heeft de belanghebbende de plicht hier nadere uitleg over te vragen.

Indien op de vraag of er sprake is van zowel objectieve als subjectieve verwijtbaarheid bevestigend moet worden geantwoord dan is vastgesteld dat de schending van de inlichtingenplicht als verwijtbaar dient te worden aangemerkt en de belanghebbende een boetewaardige gedraging heeft gepleegd. Zaffier is dan verplicht om een waarschuwing waar binnen de wet mogelijk of een boete op te leggen.

Bij het beoordelen van de boete moet vervolgens bepaald worden wat de mate van verwijtbaarheid is. Als gevolg van jurisprudentie zijn hiertoe nu 4 categorieën in de wet opgenomen zijnde:

- a. Opzet
- b. Grove schuld
- c. Normale verwijtbaarheid
- d. Verminderde verwijtbaarheid

Ad a. Onder **opzet** wordt verstaan: van opzet is sprake wanneer het gaat om het willens en wetens handelen of nalaten, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Het opzet dient daarbij gericht te zijn op overtreding van de inlichtingenverplichting, derhalve op het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting alle feiten en omstandigheden te melden (zie Stb. 2016, 342, p. 15);

Opzet kan aan de orde zijn indien de belanghebbende al dan niet in het kader van een handhavingsonderzoek zelf heeft aangegeven en toegegeven dat hij de inlichtingenplicht niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen.

Bij opzet ligt de aantoonplicht bij Zaffier.

De volgende uitspraken geven aan wat onder opzet wordt verstaan: ECLI:NL:CRVB:2015:1807, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en ECLI:NL:CRVB:2016:3512

Ad b Onder **grove schuld** wordt verstaan: ernstig nalatig of verwijtbaar slordig handelen, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid (zie Stb. 2016, 342, p. 15).

Bij grove schuld ligt de aantoonplicht bij Zaffier.

De volgende uitspraken geven aan wat onder grove schuld wordt verstaan: ECLI:NL:CRVB:2016:4290, ECLI:NL:CRVB:2016:3020, ECLI:NL:CRVB:2016:12, ECLI:NL:CRVB:2016:2917

Uit deze nogal technische definities is op te maken dat de elementen "willens en wetens" van doorslaggevend belang zijn voor het aannemen van opzet. Voor het aannemen van grove schuld is dit niet als zodanig vereist; daar gaat het om verzwarende omstandigheden die tegen opzet aan schurken.

Opzet of grove schuld zijn te beschouwen als verzwarende omstandigheden, die zullen leiden tot een hogere boete en daarom ligt het op de weg van het bestuursorgaan om aan te tonen dat daarvan sprake is.

Ad c Onder **normale verwijtbaarheid** wordt verstaan die omstandigheden waar geen sprake is van opzet of aan opzet grenzende nalatigheid. Het merendeel van de boetewaardige gedragingen vallen in deze categorie.

Ad d In de wet- en regelgeving is bepaald welke omstandigheden als **verminderde verwijtbaarheid** worden aangemerkt. In deze beleidsregels is ook opgenomen wat daar niet onder valt. 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 door de betrokkene nader te verstrekken inlichtingen of gegevens, te beoordelen of sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Bij deze categorie ligt de aantoonplicht bij de belanghebbende.

In het tweede lid onder b is bepaald dat de boete naast de mate van verwijtbaarheid, zoals verwoord in tweede lid sub, mede vastgesteld wordt op grond van de financiële omstandigheden van belanghebbende overeenkomstig de richtlijnen van de Centrale Raad van Beroep. De wetgever heeft deze jurisprudentie niet in wet vervat. Om deze reden wordt deze jurisprudentie opgenomen in de beleidsregels. Hoe de boete wordt berekend aan de hand van de financiële omstandigheden van de belanghebbende staat vermeld in het derde lid van dit artikel.

Naast het gezinsinkomen is ook het vermogen relevant bij het bepalen van de fictieve draagkracht. Al het vermogen, dus ook het vermogen beneden de vrijlatingsgrens, dient te worden betrokken in de bepaling van de fictieve draagkracht. Het is daarbij van belang dat het hier niet alleen om goederen op

een bankrekening gaat. Alles wat op grond van artikel 34 van de Participatiewet als vermogen wordt aangemerkt is relevant.

CRvB 11-01-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12

CRvB 15-8-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2808

Het derde lid omschrijft de berekening van de zogeheten fictieve draagkracht, de draagkracht welke één van de pijlers van de vaststelling van de hoogte van de boete is (zie tweede lid van dit artikel). Uitgangspunt is dat de boete door belanghebbende met de beschikbare draagkracht binnen redelijke termijn kan worden voldaan.

De fictieve draagkracht is niet hetzelfde als de financiële draagkracht van een belanghebbende.

De fictieve draagkracht bedraagt volgens de uitspraken van de CRvB de financiële ruimte boven de van toepassing zijnde beslagvrije voet overeenkomstig het gestelde in artikel 475da tot en met 475e, eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op het moment van opleggen van de boete x het aantal maanden gebaseerd op de mate van verwijtbaarheid waarbij het aantal maanden bij:

- a. opzet 24 maanden;
- b. grove schuld 18 maanden;
- c. normale verwijtbaarheid 12 maanden;
- d. verminderde verwijtbaarheid 6 maanden;

bedraagt.

In het vierde lid is bepaald dat het hebben van vermogen ook bepalend is voor de afstemming/hoogte van de boete, maar dat de berekening van het vermogen dat daartoe meetelt anders is de vermogensvaststelling zoals bedoeld in artikel 34 Pw.

Bij de bepaling van het vermogen bij de boete oplegging is het volgende van belang.

Van alle gezinsleden dienen de bankafschriften over de maand voorafgaand aan de datum voornemen boete oplegging te worden overlegd. Indien blijkt dat de ouder(s) de rekeningen van de ten laste komende kinderen niet gebruiken voor ontvangsten en/of betalingen van de ouders zelf, worden de tegoe-den van de rekeningen van de kinderen niet meegenomen in de berekening van de 'som van de tegoe-den'.

Indien er lopende betaalverplichtingen zijn ten aanzien van schuldeisers, premie zorgverzekering, huur en/of voorschotbedragen nutsvoorzieningen, waarvan de einddatum ten tijde van de datum voornemen tot oplegging boete geen 30 dagen is verlopen en men aantoonde deze verplichting voorafgaand aan het boetebesluit, alsnog te hebben betaald, wordt het bedrag aan vermogen met dit bedrag verlaagd.

Indien het 4/5 deel van voorstaand bedoeld netto vermogen hoger is dan de op grond van het tweede lid onder a bepaalde boete dan wordt de boete alleen op grond van dit sub lid vastgesteld en is het tweede lid onder b niet van toepassing. Uiteraard met de beperking uit het eerste lid van dit artikel. Als de boete niet geheel kan worden voldaan uit voorstaand vermogen, dan wordt het deel van de boete dat niet kan worden voldaan, alsnog op grond van tweede lid onder b en het derde lid van dit artikel afgestemd.

In het vijfde lid is bepaald dat Indien belanghebbende weigerachtig is in het verstrekken van informatie over zijn inkomen dan wel als belanghebbende niet traceerbaar/bereikbaar is, dan wordt de fictieve draagkracht niet meegenomen in de berekening van de hoogte van de boete en wordt de boete uitsluitend vastgesteld conform artikel 5, eerste en tweede lid onder a van deze beleidsregels.

Hetzelfde is van toepassing indien belanghebbende geen gegevens overlegt inzake bank- en spaarrekeningen.

De belanghebbende wordt indien een adres bekend is, schriftelijk de mogelijkheid geboden informatie te verstrekken.

Gaat de belanghebbende niet in op die geboden mogelijkheid of is hij onvindbaar dan wordt Zaffier daarmee de mogelijkheid onthouden om bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening te houden met de financiële omstandigheden en dus om de fictieve draagdracht te kunnen berekenen.

Het zesde lid behoeft geen nadere toelichting.

In het zevende lid is bepaald dat indien belanghebbende ten tijde van het opleggen van een boete in een inrichting verblijft, de boete wordt vastgesteld op de financiële ruimte boven de van toepassing zijnde beslagvrije voet overeenkomstig het gestelde in artikel 475e, tweede lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op het moment van opleggen van de boete x het toepasselijke aantal maanden uit het derde lid.

In het achtste lid wordt tot uiting gebracht dat de fictieve draagkracht ook van toepassing is op belanghebbenden die geen inkomen hebben of een inkomen onder de van toepassing zijnde bijstandsnorm

(zoals bij de kostendelersnorm). Het bedrag van € 45,00 is overeenkomstig bepaling minimumbedrag in artikel 24a Wetboek van Strafrecht.

Bij zowel het zevende als het achtste lid is de achterliggende gedachte volgens de Centrale Raad van Beroep dat verdere verlaging of het in die situaties niet opleggen van een boete een te verstrekkende consequentie is, die in strijd zou zijn met tekst en strekking van artikel 18a van de Participatiewet.

HOOFDSTUK 3 GEEN VERMINDERDE VERWIJTBAAARHEID

Artikel 6. Geen verminderde verwijtbaarheid

In artikel 2a, tweede lid van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten zijn criteria gegeven die leiden tot verminderde verwijtbaarheid bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

Er zijn echter ook situaties die geen rechtvaardigheidsgrond vormen om de vordering te matigen, omdat gezien het feit dat al aangetoond is dat de schending van de inlichtingenplicht verwijtbaar is de belanghebbende ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om kennis te nemen van rechten en plichten dan wel dat zijn belangen door een door de Rechtbank aangewezen persoon of instantie kunnen worden behartigd indien hij daartoe zelf niet in staat is.

In deze beleidsregels is er voor gekozen om twee situaties die veelvuldig voorkomen uit te sluiten als rechtvaardigheidsgrond voor het matigen van de boete.

In sub a wordt ingegaan op de situatie dat de belanghebbende de inhoud van de correspondentie van de gemeente niet begrijpt, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Er is bepaald dat de belanghebbende zich in zo'n geval niet kan beroepen op verminderde verwijtbaarheid, omdat van de belanghebbende wordt verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis van stukken van Zaffier.

Sub b gaat over de situatie waarin een belanghebbende langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen. Van de belanghebbende wordt verwacht dat hij in dat geval ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt. Dit is dus evenmin een situatie waarin de belanghebbende zich kan beroepen op verminderde verwijtbaarheid.

HOOFDSTUK 4 RECIDIVE BOETE

Artikel 7. (Hoogte) boete bij herhaling schending inlichtingenplicht

Uit de wet vloeit voort dat in geval herhaling van de schending van de inlichtingenplicht plaatsvindt binnen 5 jaar nadat een eerder opgelegde boete onherroepelijk is geworden het passend is om de verzwarende omstandigheid van recidive tot uitdrukking te brengen door met inachtneming van artikel 18a, vijfde en zesde lid van de Pw het aantal maanden te verhogen met factor 1,5.

HOOFDSTUK 5 BESLISTERMIJN

Artikel 8. Beslistermijn

De termijn in het eerste lid vloeit voort uit artikel 5:51, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht en gaat in op datum dagtekening rapport schending inlichtingenplicht, welke door de consultant rechtmatigheid wordt opgesteld over de constatering van de overtreding. Deze termijn betreft een termijn van orde (ECLI:NL:CRvB:2017:2368). Dit houdt in dat overschrijding van deze termijn geen rechtsgevolgen heeft voor het nog kunnen opleggen van een boete door Zaffier. In de II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 150). Zaffier neemt dit over en heeft besloten in situaties waarin de beslistermijn wordt overschreden deze overschrijding tot uiting te brengen in de hoogte van de op te leggen boete. Dit is overigens alleen van toepassing indien de verlate oplegging van de boete geheel is toe te schrijven aan een omissie aan de zijde van Zaffier.

Daar de overschrijding niet afdoet aan de ernst van de gedraging vindt de verlaging plaats met een percentage van maximaal 50%. De percentuele verlaging wordt beperkt tot maximaal € 1.000,00.

HOOFDSTUK 6 STRAFRECHTELIJKE AFDOENING

Artikel 9. Wel strafrechtelijke afdoening

In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude van het College van Procureurs-generaal zijn 2 hoofdregels opgenomen.

De eerste hoofdregel luidt dat bij een benadelingsbedrag, ontstaan als gevolg van schending van de inlichtingenplicht, van hoger dan € 50.000,00 in beginsel aangifte moet worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.

De andere hoofdregel is dat bij het schenden van de inlichtingenplicht, waarbij het benadelingsbedrag gelijk aan of lager is dan € 50.000,00 deze overtreding in beginsel bestuursrechtelijk wordt afgehandeld. In de Aanwijzing zijn ook uitzonderingen op deze hoofdregels benoemd.

De aanwijzing heeft alleen werking richting het Openbaar Ministerie, maar is wel van invloed op de afspraken over het doen van aangifte tussen Zaffier en Openbaar Ministerie. In deze beleidsregels zijn de uitzonderingen, waarin toch direct tot aangifte wordt overgegaan, benoemd. Dit om te verduidelijken wanneer Zaffier wel of niet tot aangifte overgaat.

sub a: strafrechtelijke dwangmiddelen zijn toegepast

Tijdens het onderzoek naar de schending van de inlichtingenplicht zijn strafrechtelijke dwangmiddelen toegepast of is de belanghebbende reeds als verdachte gehoord. Bij strafrechtelijke dwangmiddelen moet onder meer worden gedacht aan het doorzoeken van een woning, inbeslagname van stukken, opnemen van telecommunicatie, aanhouden en de inverzekeringstelling van verdachte (n).

sub b: het wenselijk is om strafrechtelijke dwangmiddelen toe te passen

Bij de start van een onderzoek, wanneer duidelijk is dat strafrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk zijn om tot het overtuigende bewijs te komen.

sub c: combinatie sociale zekerheidsfraude met een of meer (andersoortige) strafbare feiten

Vanuit de gedachte dat de rechtsorde meer zal zijn geschokt indien naast sociale zekerheidsfraude ook andere strafbare feiten zijn gepleegd, wordt de combinatie met fiscale, economische of overige delicten meegewogen bij de beoordeling of een zaak toch strafrechtelijk dient te worden aangepakt.

sub d: status verdachte en/of voorbeeldfunctie

Gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van status verdachte/voorbeeldfunctie zijn situaties waarin verdachte regionaal of landelijk een maatschappelijk aansprekende persoon is. Verder zou gedacht kunnen worden aan personen die een openbaar ambt bekleden of hebben bekleed of aan personen die beroepsmatig invloed hebben op het handelen van derden of op de financiële integriteit van geldstromen. Deze toelichting is uiteraard geen uitputtende beschrijving.

sub e: herhaling van overtredingen binnen een bepaalde periode

Wanneer een belanghebbende zich binnen een periode van vijf jaar voor de derde maal heeft schuldig gemaakt aan sociale zekerheidsfraude, kan een strafrechtelijk onderzoek ingesteld worden een proces-verbaal opgemaakt worden en kan de belanghebbende strafrechtelijk vervolgd worden.

sub f: fraude gepleegd met medewerking en/of medeweten van ambtena(a)r(en) van de uitkerende instantie

Het gaat om een situatie waarin de integriteit van de overheid in het geding komt of kan komen.

sub g: fraude gepleegd in georganiseerd verband

Wanneer de verdenking bestaat dat een groep van meer dan twee personen zich heeft schuldig gemaakt aan het plegen van sociale zekerheidsfraude, en er ten aanzien van het plegen van die fraude, onderlinge verbanden of afspraken lijken te bestaan.

sub h: op voorhand is duidelijk dat betrokken de boete niet kan of gaat betalen

Indien er aanwijzingen zijn dat een bestuurlijke boete ook voor de langere termijn niet of niet effectief ten uitvoer kan worden gelegd, wordt strafrechtelijk opgetreden. Deze aanwijzingen worden gebaseerd op een onderzoek naar de vermogenspositie van belanghebbenden en de mogelijkheid voor belanghebbenden om inkomen te verwerven zowel in de actuele situatie als op langere termijn.

HOOFDSTUK 7 WAARSCHUWING, BOETE EN RECIDIVE Wi 2021

Artikel 10. Waarschuwing Wi 2021

Een waarschuwing is alleen aan de orde wanneer de meewerkplicht in het kader van de brede intake niet wordt nagekomen. Er is geen basis voor het opleggen van een waarschuwing wanneer er sprake is van het niet nakomen van de afspraken in het PIP. De bepalingen in de Wi2021 en lagere regelgeving laten ook geen ruimte om hier eigen beleidsregels over te maken. Wel is het zo dat een boete een punitieve sanctie is en daarbij volgens de jurisprudentie een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:46 Awb) aan de orde is. Een toets aan het evenredigheidsbeginsel kan in een individuele bijzondere situatie tot de conclusie leiden dat er toch geen sprake is van een passende boete.

Artikel 11. Boete Wi 2021 bij brede intake

De Wi 2021 en de daarop gebaseerde regelingen laten weinig tot geen ruimte voor een eigen, gemeentelijke invulling van de op te leggen boete. In het Besluit Inburgering 2021 is bepaald dat de boete € 250,00 is ingeval van niet verschijnen voor de oproep brede intake of het onvoldoende meewerken aan de brede intake door de inburgeringsplichtige, waaronder het afleggen van de leerbaarheidstoets (artikel 22 Wi 2021).

Er is dus sprake van een gefixeerde boete. De enige uitzondering is dat bij de eerste gedraging (schending plicht tot verschijnen of schending plicht tot meewerken brede intake) artikel 14, eerste lid

Wi 2021 aangeeft dat dan volstaan kan worden met het opleggen van een waarschuwing. Zie hiertoe ook voorgaand artikel van deze beleidsregels.

Bij een volgende schending van artikel 22 Wi 2021 dient een boete te worden opgelegd.

Evenwel is er om reden zoals weergegeven bij artikel 10 ook hier altijd sprake van een toets aan het evenredigheidsbeginsel wat kan leiden tot het opleggen van een lagere boete dan het gefixeerde bedrag wegens bijzondere omstandigheden (die bijvoorbeeld verband houden met zijn draagkracht). In dat geval kan Zaffier in neerwaartse zin afwijken van de gefixeerde boete. Indien Zaffier op de hoogte is van bijzondere omstandigheden die zouden moeten leiden tot matiging van de boete, moet daarmee bij het opleggen van de bestuurlijke boete rekening wordt gehouden. Zaffier hoeft niet ambtshalve te onderzoeken of van straf verminderende factoren sprake is. Dit is in overeenstemming met de kenbaarheid met de feiten en omstandigheden bij de overtreder en ook gezien vanuit de in afdeling 3.2 van de Awb voorgeschreven zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging. Dit neemt niet weg dat Zaffier dit wel uit eigen beweging doet wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat de bestuurlijke boete in de voorliggende casus onevenredig zou zijn.

Artikel 12. Boete Wi 2021 tijdens inburgeringstraject

Een boete wordt opgelegd als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd. Hij laat bijvoorbeeld zonder gegronde reden verstek gaan bij een voortgangsgesprek of een onderdeel van de MAP of het PVT. Aan een inburgeringsplichtige kan bovendien een boete worden opgelegd als hij niet voldoet aan de gestelde intensiteit van de leer-route. Hij is bijvoorbeeld langdurig of regelmatig afwezig bij de taallessen of zet zich tijdens deze lessen niet of onvoldoende in. Aan gezinsmigranten en overige migranten kan Zaffier geen boete opleggen. Dat komt omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de wijze waarop zij de benodigde taalvaardigheden en kennis opdoen.

De wet en de daarop gebaseerde regelingen laten ook hier weinig tot geen ruimte voor een eigen, gemeentelijke invulling van de op te leggen boete. Een waarschuwing opleggen is bij deze vorm van schending van een verplichting niet mogelijk.

Een boete mag maximaal € 800,00 per overtreding bedragen met een maximum van € 2.400,00 gedurende de initiële (en eventueel verlengde) inburgeringstermijn. Het bedrag van € 800,00 kan alleen ontstaan indien dezelfde overtreding voortduurt. De eerste keer wordt € 50,00 (artikel 23 Wi 2021) opgelegd waarbij bij voortdurend van de overtreding dit bedrag telkens wordt verdubbeld tot een maximum van € 800,00. Zit er echter tussen dezelfde overtreding een tijdsbestek van 12 maanden dan wordt dit weer gezien als een eerste overtreding.

6 maanden € 400,-
1 jaar € 800,-
1,5 jaar € 1.200,-
2 jaar € 1.600,-

Naast de bepaling van verwijtbaarheid van de gedraging (er kan ook sprake zijn van overmacht of dat het niet nakomen te wijten is aan de taalaanbieder) geeft de wet bij deze boete ook aan dat de mate van verwijtbaarheid moet worden beoordeeld (dit laatste geldt niet voor boete uit artikel 11 van deze beleidsregels).

Er worden 4 categorieën van verwijtbaarheid onderscheiden: opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Bij opzet moet worden gedacht aan situaties waarin de inburgeringsplichtige willens en wetens de afspraken uit het PIP niet is nagekomen. De inburgeringsplichtige heeft echt als doel gehad om de afspraken uit het PIP niet na te komen.

Er is sprake van grove schuld als een inburgeringsplichtige grove onachtzaamheid kan worden verweten. De inburgeringsplichtige had redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat hij de afspraken uit het PIP niet na zou komen. Ook kan er sprake zijn van grove schuld als er sprake is van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld.

Er is sprake van normale verwijtbaarheid als de inburgeringsplichtige geen opzet of grove schuld kan worden verweten, maar het gedrag wel verwijtbaar is.

Tot slot is er sprake van verminderde verwijtbaarheid wanneer er sprake is van verzachtende omstandigheden door onvoorziene en ongewenste omstandigheden (van sociale, psychische of medische aard).

Ook kan er sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid wanneer een derde ook te verwijten is. Dit kan het geval zijn als de overtreding van het PIP mede te verwijten is aan de aanbieder van de inburgeringscursus, bijvoorbeeld door het verstrekken van onvolledige informatie. Tot slot kan er sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid bij een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

En uiteraard is ook hier een toets aan het evenredigheidsbeginsel aan de orde. Inzichten in de effecten van stress en trauma op gedrag kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid. Weten is immers nog geen doen. De boete moet een prikkel zijn om de verplichtingen wel te gaan nakomen.

Niet meewerken aan maatschappelijke begeleiding

Gemeenten zijn verplicht om op grond van artikel 13 Wi 2021 maatschappelijke begeleiding aan te bieden aan inburgeringsplichtigen. Er is een verschil tussen maatschappelijke begeleiding in het kader van dit artikel en het bieden van ondersteuning en begeleiding tijdens het inburgeringstraject. Maatschappelijke begeleiding is gericht op hulp bij het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse taal.

De handhavingstaak van de gemeente betreft niet artikel 13 Wi en de daarin bedoelde maatschappelijke begeleiding. Een boete is dus niet mogelijk wanneer de inburgeringsplichtige niet meewerkt aan de geboden maatschappelijke begeleiding zoals bedoeld in voornoemd artikel van de Wi 2021. Er bestaat dus geen wettelijke grondslag voor. Die wettelijke grondslag is er wel als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet verschijnt op voortgangsgesprekken.

Artikel 13. Samenloop inburgeringsboete en maatregel Participatiewet

Veel inburgeraars zullen een bijstandsuitkering ontvangen. Voor hen gelden ook de randvoorwaarden en arbeidsverplichtingen uit de Participatiewet. Zaffier heeft het inburgeringstraject zodanig ingericht, dat een inburgeringsplichtige aan de verplichtingen van beide wetten kan voldoen. Voor inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen, heeft Zaffier de mogelijkheid om de uitkering te verlagen als zij verplichtingen op grond van de Participatiewet niet nakomen. Daarmee loopt een inburgeringsplichtige theoretisch de kans dat hij voor dezelfde gedraging een bestuurlijke boete krijgt op grond van de Wet inburgering én dat zijn bijstandsuitkering wordt verlaagd. In de Wet wordt dit natuurlijk uitgesloten.

Samenhang met de Participatiewet Boetes en maatregelen zijn een laatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren om de verplichtingen en afspraken in hun PIP na te komen nadat preventiemaatregelen gericht op het uit eigen beweging succesvol voltooien van het inburgeringstraject niet het beoogde resultaat blijken te hebben gegeven. Het boeteregime van de Wet inburgering 2021 heeft een dwingend karakter. Alleen daar waar er sprake is van één gedraging waarmee zowel een norm uit de Wet inburgering als uit de Participatiewet wordt overtreden, ontstaat de situatie dat gekozen moet worden tussen een maatregel (P-wet) of een boete (Wi 2021) (artikel 27, Wi 2021). De wetgever heeft in de toelichting op het wetsvoorstel en in het Besluit inburgering een vuistregel geformuleerd voor de keuze tussen boete of maatregel. Wanneer de nadruk ligt op participatie of verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, wordt een maatregel opgelegd. Wanneer de nadruk ligt op taalverwerving en alle overige afspraken uit het PIP, een boete. Bij de keuze moet ook afgewogen worden welke handavingsregime in het individuele geval het beste bijdraagt aan het succesvol voltooien van het inburgeringstraject. Uitgangspunt is het toepassen van maatwerk, rekening te houden met inzichten over de effecten van stress en trauma op gedrag en de gevolgen bij het opleggen van een boete of maatregel.