

Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017

Het college van de gemeente Grave

gelet op artikel 18a van de Participatiewet, artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat het wenselijk is om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van naleving van de Participatiewet, IOAW en IOAZ;

besluit vast te stellen:

Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1 Definities

- a. Boetebesluit 2017: Boetebesluit socialezekerheidswetten 2017
- b. IOAW: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- c. IOAZ: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- d. Wet SUWI: de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- e. Boete: de bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18a Participatiewet en in artikel 20a IOAW/IOAZ;
- f. Inlichtingenplicht: de verplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid, Participatiewet, artikel 13, eerste lid, IOAW/IOAZ, en artikel 30c, tweede en derde lid, Wet SUWI;
- g. Beslagvrije voet: het deel van het inkomen waarop volgens artikel 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen beslag mag worden gelegd.

HOOFDSTUK 2 BELEIDSREGELS

Artikel 2 Hoogte van de boete

Bij de beoordeling van de boete wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht. Als referentie-inkomen voor de voor beslag vatbare ruimte wordt uitgegaan van de toepasselijke bijstandsnormen benoemd in artikel 475c t/m e Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering én van de kostendelersnorm ex artikel 22a Participatiewet.

1. Een verzoek van belanghebbende om de beslagvrije voet afwijkend vast te stellen moet schriftelijk ingediend worden. Belanghebbende dient hierbij de gegevens te overleggen die naar het oordeel van het college nodig zijn.
2. Bij termijnbetaling van de boete geldt een maximale duur, die mede is gerelateerd aan de mate van verwijtbaarheid:
 - a. Opzet: 24 maanden
 - b. Grove schuld: 18 maanden
 - c. Schuld: normale verwijtbaarheid: 12 maanden
 - d. Verminderde verwijtbaarheid: 6 maanden

Artikel 3 Redelijke termijn bij alsnog nakomen inlichtingenverplichting (waarschuwing)

Conform artikel 2aa Boetebesluit kan het college onder andere volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing als belanghebbende wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld heeft vermeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

In dit geval wordt onder redelijke termijn verstaan een termijn van 60 dagen nadat de inlichtingen hadden behoren te worden verstrekt.

Artikel 4 Verlagen of afzien van de bestuurlijke boete

Naast de criteria genoemd in artikel 2a, tweede lid, Boetebesluit 2017 kunnen er omstandigheden zijn die aanleiding geven de boete te verlagen of er van af te zien. Het gaat om omstandigheden die voor betrokkene of het gezin zódanig zijn, dat het toepassen van de regels de grenzen van redelijkheid en billijkheid zouden overschrijden. In het bijzonder valt hierbij te denken aan het voorkomen van ongewenste gevolgen voor inwonende minderjarige kinderen.

Het verlagen of afzien van de bestuurlijke boete op grond van bijzondere omstandigheden is altijd maatwerk.

Artikel 5 Invordering van de boete

1. Als de belanghebbende geen bijstandsuitkering (meer) heeft, wordt de boete via een aflossingsregeling ingevorderd. De belanghebbende zorgt zelf voor de betaling.
2. Bij de vaststelling van de draagkracht wordt uitgegaan van de beslagvrije voet zoals vastgelegd in artikel 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
3. In afwijking van het tweede lid bedraagt de beslagvrije voet, indien sprake is van de kostendelersnorm ex artikel 22a Participatiewet, 95% van die norm. Het tweede lid is wel van overeenkomstige toepassing voor de beoordeling van een afwijkende beslagvrije voet.
4. De middelen genoemd in artikel 31, tweede lid, Participatiewet moeten worden aangewend voor de betaling van de boete met uitzondering van sub n, r en y.
5. Het vrij te laten bescheiden vermogen uit artikel 34 Participatiewet, minus een bedrag van 1,5 keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, moet worden aangewend voor betaling van de boete.
6. De boete wordt naar beneden afgerond op een veelvoud van € 10.
7. Wanneer sprake is van een opgelegde boete en terugvordering van uitkering, zal de terugvordering als eerste worden geïnd.

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN

Artikel 6 Bijzondere situaties/hardheidsclausule

1. In bijzondere situaties kan het college afwijken van het bepaalde in deze beleidsregels indien toepassing van deze beleidsregels tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.
2. In alle gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien beslist het college.

Artikel 7 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregels treden in werking op de dag nu publicatie en werken terug tot en met 1 januari 2017, behoudens situaties waarbij sprake is van negatieve gevolgen voor belanghebbende.
2. Deze beleidsregels zijn ook van toepassing op alle boete-onderzoeken waarbij op de datum van inwerkingtreding door het college nog geen besluit is genomen inclusief een besluit op bezwaar of beroep.
3. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze beleidsregels worden de 'beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015' ingetrokken.
4. Deze beleidsregels worden aangehaald als "Beleidsregels bestuurlijke boete 2017".

Aldus vastgesteld op 21 maart 2017

De gemeentesecretaris
J.J.L. Heerkens

De burgemeester
L. Roolvink

Toelichting op de beleidsregels

HOOFDSTUK I ALGEMEEN

Artikel 1

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 januari 2016 (CRvB 11-01-2016, nr. 15/2099 WWB) voorziet in rekenregels om de draagkracht van de belanghebbende vast te stellen. Bij die berekening wordt uitgegaan van de bijstandsnormen (alleenstaande, alleenstaande ouder en gehuwden). Deze worden ook benoemd in de beslagregels in artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De CRvB geeft aan dat bij de vaststelling van het voor betaling beschikbare inkomen geen rekening hoeft te worden gehouden met andere financiële verplichtingen. Dit deel van de uitspraak is in strijd

met de beslagregels die voorschrijven dat de zorgpremie en woonkosten de beslagvrije voet ophogen. Andere financiële verplichtingen zoals bestaande aflossingen worden niet expliciet benoemd in de beslagregels.

Landelijke discussies door kenniscentra en gemeenten leiden tot de conclusie dat niet juridisch houdbaar om de beslagregels van artikel 475d Rv buiten beschouwing te laten. De belanghebbende behoudt het recht om op verzoek een beslag afwijkend te laten vaststellen. Daarom dient bij de betaling in termijnen rekening te worden gehouden met de beslagregels. In ieder geval zullen de zorgpremie en de woonkosten, verminderd met ontvangen zorg- en huurtoeslag, de beslagvrije voet verhogen. Andere financiële verplichtingen die niet genoemd zijn in Rv zullen op maatwerkbasis worden beoordeeld.

Kostendelersnorm

Toepassing van de letterlijke uitkeringsnormen uit de Participatiewet als 'fictief inkomen' heft de beperking vanuit Rv op waarin de kostendelersnorm niet wordt genoemd. Artikels 475 c t/m e Rv voorzien namelijk niet in de kostendelersnorm. Deze norm is bij voorbaat altijd lager dan de beslagvrije voet voor de bijstandsnorm van een alleenstaande zoals Rv die benoemt. Gevolg is dat de aan een kostendeler opgelegde boete niet kan worden ingevorderd. Dit zou strijdig zijn met de fraudewet die bedoeld is om de ongewenste regelovertreding aangescherpt te sanctioneren.

Omdat de CRvB de kostendelers niet betreft in haar uitspraak, maakt de gemeente een beleidskeuze over de betaling van een boete door kostendelers. De keuze is nu om ook voor kostendelers uit gaan van de uitkeringsnorm in artikel 22a van de Participatiewet. Op grond van internetconsultatie op het concept-voorstel voor de vereenvoudiging van de huidige beslagregels is naar voren gekomen dat aan artikel 475d Rv een bepaling wordt toegevoegd om de beslagvrije voet op 95% te stellen. Deze is ook toe te passen op de kostendelersnorm. Hiermee wordt dan zowel uitvoering gegeven aan het beginsel dat schending van de informatieverplichting niet mag lonen én aan het rekening houden met de draagkracht van de belanghebbende.

Gevolg is dat een belanghebbende het college schriftelijk kan verzoeken om de beslagvrije voet afwijkend vast te stellen. Hij overlegt hiervoor de benodigde informatie. Zie ook de toelichting op artikelnummers 2 en 6 van deze beleidsregels.

HOOFDSTUK II BELEIDSREGELS

Artikel 2

Lid 1. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2014 en 11 januari 2016 wijzigen de te bepalen hoogte van de boete. De bestaande boetesystematiek vervalt. Nieuw is dat wordt uitgegaan van vier categorieën mate van verwijtbaarheid en van de draagkracht. De uitspraak betekent een grotere aandacht voor maatwerkbeoordeling.

De minimumboete van € 150,- bij een benadelingsbedrag lager dan € 150,- is vervallen. Ook de bepaling dat voor alle benadelingsbedragen hoger dan € 150 de boete maximaal gelijk is aan het benadelingsbedrag, vervalt.

In de Participatiewet 2017 en het Boetebesluit 2017 zijn de berekening van de maximaal op te leggen boete uitgewerkt. De bedragen zijn ontleend aan die uit artikel 23 vierde lid van het Wetboek van strafrecht. De maximale boete in de socialezekerheidswetten (=bestuursrechtelijk) kunnen niet hoger zijn dan wanneer de overtreding als het ware strafrechtelijk zouden worden beoordeeld. Deze toevoeging aan het eerste lid van artikel 18a is een direct gevolg van CRvB 24 november 2014. Tevens is de bepaling vervallen voor het opleggen van een minimumboete (€ 150) bij ontbreken van een benadelingsbedrag of dat er een sprake was van een bedrag lager dan die € 150.

De grens voor het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie blijft voor benadelingsbedragen hoger dan € 50.000 ongewijzigd.

Bij herhaling van de schending van de inlichtingenplicht kan de boete nog ongewijzigd worden bepaald op maximaal 150% van het benadelingsbedrag. Wél dient in de bepaling van de hoogte toetsing aan de vier categorieën van mate van verwijtbaarheid te volgen.

Uitgangspunt in de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid is de 'normale, gemiddelde verwijtbaarheid'. De gemeente dient opzet en grove schuld te bewijzen en heeft dus een verzwaarde onderzoekplicht.

Aspecten stelplicht en bewijslast:

- Het college dient de belanghebbende te horen wanneer ze het voornemen heeft een boete op te leggen. Niet reageren werkt in het voordeel van de klant. Vooral als uit het dossier geen intentie blijkt. De boete kan dan niet hoger zijn dan 50% van het benadelingsbedrag.
- Wanneer het college vragen stelt met betrekking tot de boeteoplegging (over het 'waarom') wordt aan de belanghebbende de cautie verleend (art. 5:10a Algemene wet bestuursrecht).
- Heeft het college een inspanningsverplichting tot nader onderzoek? Wanneer het dossier geen feiten bevat die ondersteunen dat sprake kan zijn van opzet of grove schuld, is de boete maximaal 50% van het benadelingsbedrag.

Het benadelingsbedrag is het bedrag dat belanghebbende ten onrechte heeft ontvangen. Het bedrag aan bijstand uit de Participatiewet is een nettobedrag. Bij onterecht verleende bijzondere bijstand inclusief de individuele inkomens- en studietoeslag, gaat het om het volledige bedrag. De IOAW/IOAZ zijn bruto-uitkeringen; de benadelingsbedragen als zodanig dan ook. De door het college verschuldigde sociale premies worden daarin niet meegenomen.

Lid 2. De boete wordt vastgesteld aan de hand van de financiële draagkracht en mede bepaald door de mate van verwijtbaarheid. De Centrale Raad van Beroep heeft maximale betalingstermijnen aangegeven. Deze zijn nu leidend in de duur van aflossing.

De uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 heeft ook gevolgen voor de betaling van de boete. Artikel 5 van deze beleidsregels werkt die gevolgen nader uit.

Artikel 4

Het college kan de boete verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het Boetebesluit staat een tweetal criteria (niet limitatief) benoemd voor het aannemen van verminderde verwijtbaarheid. Het begrip verminderde verwijtbaarheid is geregeld bij AMvB (artikel 2a van het Boetebesluit sociale verzekeringswetten) en is ook van toepassing verklaard op de door de gemeente uit te voeren uitkeringsregelingen.

Aan de twee criteria zijn aan die in deze beleidsregels er twee toegevoegd. Doel hiervan is de uitvoering te ondersteunen en uniformiteit in de uitvoering te bevorderen. Deze twee toevoegingen maken een meer gewogen beoordeling van de verwijtbaarheid in veelvoorkomende situaties mogelijk.

In deze beleidsregels wordt aangesloten bij deze niet limitatief gestelde regels en de daarmee geboden ruimte voor een bredere, individueel bepaalde toepassing. In een handreiking voor de uitvoering worden handvatten aangereikt voor de beoordeling van verminderde verwijtbaarheid. Het gaat hier uitdrukkelijk om handvatten, geen richtlijnen omdat uitgangspunt maatwerk is.

Er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid als belanghebbende de brieven van de gemeente niet begrijpt. Bijvoorbeeld omdat belanghebbende de taal niet voldoende beheerst. Of wanneer belanghebbende langere tijd niet in staat is om zijn belangen te behartigen. Hij zal er in dat geval voor moeten zorgen dat een derde helpt om te voldoen aan de verplichtingen. Evenmin is onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal een geldige omstandigheid voor verminderde verwijtbaarheid.

Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt gekeken naar het moment van de gedraging (toetsing *ex tunc*).

Artikel 4

De bestuurlijke boete kan worden verlaagd indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid of bijzondere omstandigheden. Hiervoor worden geen specifieke regels vastgesteld. Het gaat om zeer uitzonderlijke gevallen met bijzondere omstandigheden voor belanghebbende of het gezin (inwonende minderjarige kinderen). Het toepassen van de regels zou echter de grenzen van redelijkheid en billijkheid overschrijden. De beoordeling van bijzondere omstandigheden is geheel maatwerk.

Het afzien van het opleggen van een boete kan bij dringende redenen. Uitgangspunt is dat dit uitzonderlijk voorkomt. Dit is het geval als de boete zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor betrokkene of het gezin.

Omdat er mogelijkheden zijn om de boete te verlagen bij verminderde verwijtbaarheid en bijzondere omstandigheden zal het afzien van een boete niet vaak nodig zijn. De mogelijkheid om dit toch te kunnen doen komt het maatwerk ten goede. Verder kan belanghebbende door deze beleidsregel een beroep doen op een hardheidsclausule.

Het afzien van opleggen van een boete gebeurt met een beschikking. Eventuele herhaling van de verwijtbare gedraging wordt mede toetsbaar aan de hand van dat besluit tot afzien.

Artikel 5

De uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 over de toetsing aan financiële draagkracht bij vaststelling van het boetebedrag is niet opgenomen in de gewijzigde Participatiewet en het Boetebesluit 2017. De nadere uitvoering is daarom in deze beleidsregels uitgewerkt. Daarnaast vervalt de verordening voor de verrekening van de recidiveboete per 1 januari. Daarmee is er voor de verrekening van die boete geen wettelijke grondslag meer en kan onder dezelfde invorderingsregels vallen als die voor de niet-recidiveboete.

Bij de vaststelling van de draagkracht wordt uitgegaan van de beslagvrije voet zoals vastgelegd in artikel 475d van het Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering (Rv). De CRvB heeft uitgesproken dat daarbij niet rekening hoeft te worden gehouden met andere financiële verplichtingen die de belanghebbende heeft. De vraag is of dit onderdeel van de uitspraak houdbaar is gelet op artikel 475d Rv. In deze beleidsregels is de uitspraak geïnterpreteerd als dat het college bij de berekening van de ruimte in het inkomen, uitgaat van het percentage van 90% zoals betreffende artikelnummer aangeeft. Dan stemt dat overeen met de uitspraak. Aan artikel 475d wordt tevens voldaan omdat in de beleidsregels is opgenomen dat de belanghebbende verzoek de beslagvrije voet afwijkend kan laten vaststellen.

In geval van de belanghebbende als kostendeler met een uitkeringsnorm uit artikel 22a van de Participatiewet, is nu gekozen voor een beslagvrije voet die 95% van die norm bedraagt. Artikel 475d RV noemt de kostendelersnorm niet. Volgens de huidige bijstandsregels zou in de kostendelersnorm geen

ruimte voor beslag zijn. Dat betekent dat schending van de informatieverplichting door kostendelers (die niet op voorhand fictief is te veronderstellen) min of meer zou lonen. Dit is strijdig met de aangescherpte handhaving. Het lijkt erop dat reacties op het concept-voorstel voor de vereenvoudigde beslagregels tot een bepaling in Rv leiden waarbij een beslagvrije voet van 95% wordt opgenomen voor lage inkomens. Deze beleidsregels nemen daarop een voorschot.

Tot de middelen waarmee de boete wordt betaald worden de vrijgelaten middelen gerekend zoals benoemd in artikel 31 lid 2 van de Participatiewet. De middelen genoemd onder n, r en y van deze bepaling zijn voor betaling van de boete uitgezonderd. Motivering hiervoor is dat het reparatieve en sanctionerende effect van de boete in evenwicht zijn met het stimuleringsbeleid dat werken (in deeltijd ondanks een beperkende persoonlijke situatie) loont.

Het vrij te laten bescheiden vermogen uit artikel 34 van de Participatiewet wordt gebruikt voor betaling van de boete. Van het vermogen wordt een bedrag van 1,5 keer de van toepasselijke bijstandsnorm niet in aanmerking genomen voor de betaling.

In deze keuze werkt door het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Schending van de informatieplicht kan hebben geleid tot onrechtmatige verhoging of niet aanwenden van het vermogen. Als sanctie daarvan (een deel van) de boete betalen is redelijk. Met de vrijlating van een minimumbedrag blijft de belanghebbende perspectief houden om zelf te voorzien in onverwachte of te verwachten extra financiële lasten.

Wanneer sprake is van een opgelegde boete en terugvordering van uitkering, zal de terugvordering als eerste worden geïnd. Reden hiervoor is dat direct na constatering van een benadelingsbedrag tot verrekening kan worden overgegaan. Het boetetraject kan vaker pas later worden afgerond.

HOOFDSTUK III Slotbepalingen

Artikel 6 en 7

In de slotbepalingen is bepaald dat het college besluit in gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien. Daarnaast hoe deze beleidsregels geciteerd kunnen worden en vanaf welke datum deze van kracht zijn geworden.