

Gemeente Midden-Delfland - beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, loaw en loaz 2018

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Delfland,

Gelet op:

- artikel 18a Participatiewet;
- artikel 20a Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- artikel 20a Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- Boetebesluit socialezekerheidswetten;
- Afdeling 5.4.2. Algemene wet bestuursrecht

Besluit vast te stellen:

De 'Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, loaw en loaz 2018'

Artikel 1 afkortingen

- a. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- b. Boetebesluit: Boetebesluit socialezekerheidswetten;
- c. loaw: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- d. loaz: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- e. Wet Suwi: Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Artikel 2 begrippen

1. In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. college: het college van burgemeester en wethouders;
- b. benadelingsbedrag: het bedrag dat als gevolg van niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand heeft geleid. Eventuele (mogelijke) verrekening achteraf speelt geen rol bij het vaststellen van het benadelingsbedrag;
- c. beslagvrije voet: beslagvrije voet als bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;
- d. boete: de bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18a, eerste lid van de Participatiewet, artikel 20a, eerste lid van de loaw en artikel 20a, eerste lid van de loaz;
- e. inlichtingenplicht: de verplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid van de Participatiewet, artikel 13, eerste lid van de loaw, artikel 13, eerste lid van de loaz en artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- f. nulfraude: een schending van de inlichtingenplicht die niet geleid heeft tot een benadelingsbedrag;
- g. uitkering: de door het college verstrekte bijstand in het kader van de Participatiewet en de inkomensvoorziening in het kader van de loaw of loaz;
- h. waarschuwing: de waarschuwing als bedoeld in artikel 18a, vierde lid van de Participatiewet, artikel 20a, vierde lid van de loaw en artikel 20a, vierde lid van de loaz.

2. Alle begrippen in deze beleidsregels die niet nader zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de loaw, de loaz, het Boetebesluit en de Awb.

Artikel 3 boete bij schending inlichtingenplicht

- 1. Het niet, niet behoorlijk of niet tijdig voldoen aan de inlichtingenplicht is een overtreding die wordt gesanctioneerd met een boete of een waarschuwing.
- 2. Er wordt tijdig voldaan aan de inlichtingenplicht als de vereiste inlichtingen binnen twee weken gerekend vanaf het moment dat deze voor de belanghebbende beschikbaar zijn, schriftelijk worden verstrekt.

Artikel 4 hoogte van de boete

1. Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt het college rekening met:

- a. de ernst van de gedraging;
- b. de mate van verwijtbaarheid, volgens de criteria zoals omschreven artikel 2a van het Boetebesluit; en
- c. de omstandigheden van de belanghebbende en diens gezin.

2. De hoogte van de boete wordt als volgt berekend:

- a. Bij opzet bedraagt de boete 100% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
- b. Bij grove schuld bedraagt de boete 75% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

c. Bij normale verwijtbaarheid bedraagt de boete 50% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
d. Bij verminderde verwijtbaarheid bedraagt de boete 25% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

3. Bij recidive wordt de boete als volgt berekend:

a. Bij opzet bedraagt de boete 150% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

b. Bij grove schuld bedraagt de boete 150% van 75% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

c. Bij normale verwijtbaarheid bedraagt de boete 150% van 50% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

d. Bij verminderde verwijtbaarheid bedraagt de boete 150% van 25% van het benadelingsbedrag, maar ten hoogste het bedrag van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

4. Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt het college voorts rekening met het feit dat de boete binnen een redelijke termijn door de belanghebbende kan worden afgelost.

5. De redelijke termijn als bedoeld in het vierde lid bedraagt in het geval van:

a. opzet: 24 maanden;

b. grove schuld: 18 maanden;

c. normale verwijtbaarheid: 12 maanden; en

d. verminderde verwijtbaarheid: 6 maanden.

6. Bij de beoordeling van de boete wordt rekening gehouden met de fictieve draagkracht uit inkomen. De fictieve draagkracht uit inkomen is gelijk aan de voor beslag vatbare ruimte als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet – ongeacht of die ruimte de facto op een andere wijze is beperkt of ingenomen – volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete.

7. Bij het berekenen van de voor beslag vatbare ruimte als bedoeld in het zesde lid wordt uitgegaan van het inkomen van de belanghebbende op de dag waarop het besluit over de boete wordt genomen.

8. Voor het berekenen van de fictieve draagkracht in het geval van kostendelers wordt 10% van de norm alleenstaande (ouder) gehanteerd, als bedoeld in artikel 21, onderdeel a van de Participatiewet als het een belanghebbende betreft, jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd. Indien het een belanghebbende betreft, ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd, dan wordt 10% van de norm alleenstaande (ouder) als bedoeld in artikel 22, onderdeel a van de Participatiewet gehanteerd.

9. Indien de belanghebbende ten tijde van het opleggen van de boete geen uitkering (meer) ontvangt, is het aan de belanghebbende om inzage te geven in zijn inkomenspositie. Indien de belanghebbende geen inzage geeft in zijn inkomenspositie, dan wordt de hoogte van de boete niet aangepast op de fictieve draagkracht van de belanghebbende.

Artikel 5 mate van verwijtbaarheid

1. Bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt de mate waarin de gedragingen aan de belanghebbende kan worden verweten beoordeeld naar de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenplicht had moeten nakomen.

2. In de situatie dat er sprake is van een echtpaar, dient de mate van verwijtbaarheid voor beide echtelieden afzonderlijk te worden beoordeeld.

3. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging de belanghebbende kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:

a. de belanghebbende verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat het hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;

b. de belanghebbende verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen;

c. de belanghebbende heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen heeft verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de belanghebbende deze heeft verstrekt in de kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting;

d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de boete op te leggen.

e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

4. Er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een belanghebbende de inhoud van de correspondentie van de gemeente niet begrijpt, omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

5. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de belanghebbende kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot grove schuld:

a. de belanghebbende heeft bij herhaling geen of onjuiste informatie verstrekt, terwijl ten aanzien van deze overtredingen ten minste sprake is geweest van een normale verwijtbaarheid, of
b. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld.

6. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de belanghebbende kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot opzet:

a. belanghebbende heeft al dan niet in het kader van een handhavingsonderzoek, zelf aangegeven en toegegeven dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen;

b. het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten, of

c. het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde.

Artikel 6 waarschuwing

1. Het college legt in plaats van een boete een schriftelijke waarschuwing op als:

a. het niet nakomen van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag; of

b. of als het benadelingsbedrag lager is dan € 150,00.

2. In afwijking van het gestelde in het eerste lid legt het college een boete op van maximaal € 150,00, indien de belanghebbende in de twee jaar voorafgaand eerder een schriftelijke waarschuwing heeft gekregen wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht.

Artikel 7 procedure bestuurlijke boete

1. In de procedure van het opleggen van de boete wordt onderscheid gemaakt tussen de 'lichte' en 'zware' procedure, als bedoeld in titel 5.4 Awb. De grens tussen 'lichte' en 'zware' procedure ligt bij een maximale boete van € 340,00. Eventuele verlagingen op grond van verminderde verwijtbaarheid worden hierbij niet meegerekend.

2. Bij 'zware' overtredingen stelt het college op grond van artikel 5:53 Awb een rapport op en stelt de belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.

3. Bij 'lichte' overtredingen kan het college afzien van het opstellen van een rapport en het in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen.

4. De belanghebbende kan zijn zienswijze schriftelijk dan wel mondeling naar voren brengen.

Artikel 8 inwerkingtreding

De 'beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, loaw en loaz 2018' treden in werking met ingang van 1 oktober 2018.

Artikel 9 hardheidsclausule

Het college kan in individuele gevallen afwijken van de bepalingen in deze beleidsregels, als toepassing daarvan tot onbillijkheden van individuele aard leidt.

Artikel 10 citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, loaw en loaz 2018'.

Aldus vastgesteld bij besluit d.d. 11 september 2018

De gemeentesecretaris De burgemeester

M.I.A Born A.J. Rodenburg

Algemene toelichting

Sinds de invoering van de Fraudewet op 1 januari 2013 is het college verplicht de kosten van bijstand terug te vorderen, wanneer er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Daarnaast is het college verplicht een boete op te leggen van ten hoogste het benadelingsbedrag. In 2013 is de hoogte van de boete wettelijk vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag. Met ingang van 1 januari 2017 is de Fraudewet gewijzigd. Directe aanleiding hiervoor is de uitspraak van de CRvB in november 2014, waarin de CRvB een duidelijke relatie legt tussen de hoogte van de boete, de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende. Een tweede belangrijke uitspraak van de CRvB uit 2016 is niet meegenomen in de wetswijzigingen per 1 januari 2017, maar zijn wel meegenomen in deze beleidsregels. In de toelichting op artikel 4 wordt dieper ingegaan op deze twee uitspraken van de CRvB.

Om uniformiteit in de uitvoeringspraktijk te bevorderen en rechtsgelijkheid voor de uitkeringsgerechtigden te waarborgen is in deze beleidsregels omschreven wat verstaan wordt onder het begrip 'onverwijld'. Ook wordt in deze beleidsregels vastgelegd in welke situaties er gebruik gemaakt wordt van het recht om een waarschuwing op te leggen in plaats van een boete.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 en 2

Deze artikelen behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 3

In de Participatiewet, loaw en loaz is opgenomen dat de belanghebbende op verzoek van het college of onverwijld uit eigen beweging inlichtingen verstrekt, waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriele regeling aan te wijzen administraties.

Deze ministeriele regeling is per 1 juni 2017 in werking getreden. Hierin is vastgelegd dat de inlichtingenplicht niet geldt voor:

- een adreswijziging, bedoeld in artikel 2.39 van de Wet basisregistratie personen; en
- het sluiten of eindigen van een huwelijk of geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen.

Deze informatie hoeft de belanghebbende dus niet meer apart door te geven aan het Team Werk en Inkomen, een melding aan de afdeling burgerzaken is in die situaties voldoende.

Onverwijld uit eigen beweging

Inlichtingen moeten onmiddellijk bekend worden gemaakt aan het college, zodat er niet te veel of ten onrechte bijstand wordt betaald. Het begrip 'onverwijld' betekent letterlijk onmiddellijk. Op grond van vaste jurisprudentie dient een belanghebbende een 'redelijke' termijn van 5 werkdagen te worden gegund. De praktijk sluit hier vaak bij aan. De reden hiervoor is dat wijziging in de hoogte of het recht op uitkering binnen afzienbare tijd bekend moet zijn om te voorkomen dat er bijstand moet worden teruggevorderd.

Voor de bepaling of aan de inlichtingenplicht is voldaan en een boete moet worden overwogen, is dat argument niet van belang. Er kan dan een ruimere termijn worden gehanteerd. Voor de vaststelling of er een boete moet worden overwogen, wordt daarom een termijn van twee weken gehanteerd. Hiermee krijgt de belanghebbende iets meer ruimte om te voldoen aan de inlichtingenplicht.

Belanghebbenden dienen de wijzigingen in hun situatie schriftelijk door te geven. Midden-Delfland kent geen speciaal wijzigingenformulier, de vorm waarin de informatie wordt doorgegeven is vormvrij (brief, mail etc.).

Artikel 4

Directe aanleiding voor de aanpassingen in de Fraudewet per 1 januari 2017 is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:3754). In deze uitspraak bepaalt de CRvB dat bij het opleggen van een boete en het vaststellen van de hoogte moet worden meegewogen:

- de ernst van de overtreding;
- de mate van verwijtbaarheid; en
- de omstandigheden van de belanghebbende.

De hoogte van de boete is gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid:

- 100% van het benadelingsbedrag indien er sprake is van opzet;
- 75% van het benadelingsbedrag indien er sprake is van grove schuld;
- 50% van het benadelingsbedrag indien er sprake is van normale verwijtbaarheid; en
- 25% van het benadelingsbedrag indien er sprake is van een verminderde verwijtbaarheid.

Tevens is in deze uitspraak vastgelegd dat de maximale boete niet hoger mag zijn dan de maximale boete van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht in het geval van opzet. Indien sprake is van grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid mag de maximale boete niet hoger zijn dan de boete van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

In de verzamelbrief SZW van december 2014 heeft staatssecretaris Klijnsma de gemeenten opgeroepen om – vooruitlopend op de wijziging van de wetgeving – de lijn van de CRvB te volgen. De gemeente Midden-Delfland heeft aan deze oproep gehoor gegeven. Met de wijziging van de Participatiewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten per 1 januari 2017 is de wet op deze uitspraak van de CRvB aangepast. De leden 1 tot en met 4 van dit artikel zijn hiervan de uitwerking.

Een tweede belangrijke uitspraak van de CRvB uit 2016 (ECLI:2016:CRVB:2016:12) is niet meegenomen in de wetswijzigingen per 1 januari 2017. In deze tweede uitspraak is bepaald dat de boete binnen een redelijke termijn moet kunnen worden terugbetaald. De CRvB koppelt in deze uitspraak aan de verschillende treden van verwijtbaarheid een vast aantal maanden als zijnde een redelijke termijn. Deze bedragen:

- Bij opzet 24 maanden
 - Bij grove schuld 18 maanden
 - Bij normale verwijtbaarheid 12 maanden
 - Bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden
- Lid 5 van deze beleidsregel is hiervan de uitwerking.

Voor de berekening van de hoogte van de boete wordt een fictieve draagkracht vastgesteld, gelijk aan de voor beslag vatbare ruimte als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet – ongeacht of die ruimte de facto op een andere wijze is beperkt of ingenomen – volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Het college heeft beleidsvrijheid ten aanzien van het in aanmerking nemen van het beschikbare vermogen voor het berekenen van de fictieve draagkracht. In deze beleidsregels is gekozen om het vermogen buiten beschouwing te laten bij het berekenen van de hoogte van de boete.

Staatssecretaris Klijnsma heeft bepaald dat er in afwachting van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in het Wetboek van Strafvordering geen aparte regels worden opgenomen ten aanzien van de beslagvrije voet in de kostendelersnorm. Geen afwijkende regels betekent dat de beslagvrije voet bij toepassing van de kostendelersnorm € 0,00 is. Dit staat haaks op het afschrikwekkende karakter van de boete. Daarnaast betekent dit een onevenredig verschil met situaties waarbij geen sprake is van de kostendelersnorm. In de beleidsregels is daarom vastgelegd dat in voorkomende gevallen voor het berekenen van de hoogte van de boete 10% van de uitkeringsnorm alleenstaande (ouder) wordt gehanteerd.

Artikel 5

In artikel 2a van het Boetebesluit staan de criteria met betrekking tot verwijtbaarheid benoemd. Het eerste lid van artikel 5 en de leden drie tot en met zes zijn integraal overgenomen van artikel 2a van het Boetebesluit.

Het tweede lid is opgenomen op grond van uitspraken van de CRvB. Hierin stelt de CRvB vast dat het in verband met het bestraffende karakter van de boete essentieel is dat iedere belanghebbende persoonlijk een verwijt valt te maken van de schending van de inlichtingenplicht.

In het derde lid zijn vijf situaties benoemd, waarbij van verminderde verwijtbaarheid dient te worden uitgegaan. Deze opsomming is niet limitatief. Er zijn daarnaast andere situaties denkbaar waarbij sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Er zijn verschillende voorbeelden in de jurisprudentie. Het wordt aan de uitvoeringspraktijk overgelaten om in het individuele geval te bepalen of er sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Artikel 6

In artikel 2aa van het Boetebesluit socialezekerheidswetten staan twee situaties waarbij het college kan volstaan met het opleggen van een waarschuwing. In dit artikel is vastgelegd hoe het college met deze bevoegdheid omgaat.

Artikel 7

Titel 5.4 Awb schrijft voor hoe omgegaan welke procedure er gevolgd dient te worden bij het opleggen van een boete. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een 'lichte' procedure en een 'zware' procedure. Of een overtreding als 'licht' of 'zwaar' moet worden aangemerkt, hangt af van de hoogte van de maximale boete die kan worden opgelegd, zonder eventuele verlagingen op grond van verminderde verwijtbaarheid. Deze grens ligt op € 340,00.

Indien de boete hoger is dan € 340,00 dan is het college verplicht om:

- een boeterapport op te stellen die voldoet aan de wettelijke voorwaarden, waaronder vertolking en vertaling (artikel 5:50 Awb);
- de belanghebbende de gelegenheid te bieden om zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 5:50 en 5:53 Awb).

Het college is vrij om de vorm te bepalen waarop de belanghebbende zijn zienswijze naar voren te brengen. In het vierde lid van dit artikel is vastgelegd dat de belanghebbende mondeling dan wel schriftelijk zijn zienswijze kan geven. Indien de belanghebbende er voor kiest om mondeling zijn zienswijze te geven, dan is het college verplicht de cautie te verlenen. Niemand kan immers verplicht worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling.

Tot slot mag de boete in het geval van de 'zware' procedure niet opgelegd worden door dezelfde persoon die de schending van de inlichtingenplicht heeft geconstateerd (artikel 10:3, vierde lid Awb).

Indien de boete lager is dan € 340,00 dan is het college niet verplicht op de belanghebbende zijn zienswijze te laten geven. Waar mogelijk biedt het college de belanghebbende hiervoor wel de ruimte. Evenmin is het college verplicht een rapport op te stellen en deze voor te leggen aan de belanghebbende.
Artikel 8 en 9
Deze artikelen behoeven geen nadere toelichting.