

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer houdende regels omtrent de bestuurlijke boete (Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlemmermeer 2021)

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer;

gelet op artikel 18a van de Participatiewet, artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

gelezen het voorstel d.d. 3 november 2020;

besluit vast te stellen:

Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlemmermeer 2021

Hoofdstuk I Algemeen

Artikel 1. Begrippen

1. In deze beleidsregels wordt verstaan onder:
 - a. IOAW: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
 - b. IOAZ: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - c. PW: de Participatiewet;
 - d. Wet SUWI: de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
 - e. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer;
 - f. boete: de bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18a PW, artikel 20a lid 5 van de IOAW / IOAZ;
 - g. recidive: onder recidive wordt verstaan een situatie zoals beschreven in artikel 18a, vijfde of zesde lid van de PW;
 - h. inlichtingenplicht: de verplichting als bedoeld in, artikel 17, eerste lid, van de PW, artikel 13, eerste lid, van de IOAW, artikel 13, eerste lid, van de IOAZ en artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet SUWI;
 - i. fictief inkomen: de uitkeringsnormen als bedoeld in de artikelen 20, 21, 22 en 22a van de PW;
 - j. NVVK: Nederlands vereniging voor Volkskrediet, de branchevereniging voor schuldhulpverlening & sociaal bankieren.
2. Alle begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt en die niet nader worden omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Algemene wet bestuursrecht of de overige in deze beleidsregels aangehaalde wetten of regelingen.

Hoofdstuk II Beleidsregels

Artikel 2. Hoogte van de boete

De hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van de volgende regels:

1. De beoordeling van de boete volgt de volgende vier categorieën van mate van verwijtbaarheid:
 - a. *Opzet*: willens en wetens is de informatieplicht geschonden. De boete bedraagt 100% van het benadelingsbedrag.
 - b. *Grove schuld*: grove onachtzaamheid. De boete bedraagt 75% van het benadelingsbedrag.
 - c. *Normale, gemiddelde verwijtbaarheid*: geen opzet, wel verwijtbaar en er is sprake van een kennelijke vergissing. De boete bedraagt 50% van het benadelingsbedrag.
 - d. *Verminderde verwijtbaarheid*: situaties zoals benoemd in artikel 3 van deze beleidsregels. De boete bedraagt 25% van het benadelingsbedrag.

De Maximale hoogte van de boete is vastgelegd in artikel 24 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht.

2. De hoogte van de boete, in geval van recidive (herhaling) zonder benadelingsbedrag, bedraagt maximaal € 150,-. De hoogte van de boete wordt beoordeeld aan de hand van de vier categorieën zoals beschreven in het eerste lid.
3. De boete in geval van recidive (herhaling) waarbij sprake is van een benadelingsbedrag bedraagt maximaal 25%, 50%, 75% of 150% van het benadelingsbedrag. De hoogte van de recidiveboete wordt beoordeeld aan de hand van de vier categorieën van verwijtbaarheid zoals beschreven in het eerste lid.
4. Voor de vaststelling van het benadelingsbedrag wordt uitgegaan van het bedrag dat in de betreffende periode netto (inclusief vakantietoeslag) teveel is uitbetaald.
5. Bij de beoordeling van de hoogte van de boete wordt tevens rekening gehouden met bijzondere omstandigheden en dringende redenen.
6. Bij de beoordeling van de boete wordt rekening gehouden met de draagkracht. Bij de berekening van de draagkracht wordt geen rekening gehouden met eventueel beschikbaar vermogen, tenzij dit vermogen is verkregen als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Als referentie-inkomen voor de voor beslag vatbare vrije ruimte van 5% wordt uitgegaan van de toepasselijke bijstandsnormen bedoeld in art. 475 c t/m e RV (Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering) én van de kostendelersnorm op grond van artikel 22a PW.
7. Bij termijnbetaling van de boete gelden maximale termijnen, die mede worden bepaald door de mate van verwijtbaarheid:
 - a. opzet: 24 maanden;
 - b. grove schuld: 18 maanden;
 - c. schuld: normale verwijtbaarheid: 12 maanden;
 - d. verminderde verwijtbaarheid: 6 maanden.
8. Wanneer er sprake is van een opgelegde boete en terugvordering van de uitkering, wordt de boete als eerste geïnd.

Artikel 3. Verlagen van de bestuurlijke boete bij verminderde verwijtbaarheid

In het geval van een verminderde verwijtbaarheid van het betreffende gedrag van de belanghebbende kan de bestuurlijke boete worden verlaagd. Dit wordt beoordeeld naar de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenplicht had moeten nakomen.

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de belanghebbende kan worden verweten leiden, onder andere, de hieronder genoemde 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 hem niet volledig valt toe te rekenen dat inlichtingen niet tijdig of onvolledig 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 heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de belanghebbende deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting, de zogenaamde zelfmelder;
- d. in de situatie van de belanghebbende is sprake van een samenspel van omstandigheden, die elk afzonderlijk niet maar in hun onderlinge samenhang bekeken, wel kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid;
- e. de verwijtbaarheid kan ook gedeeltelijk veroorzaakt zijn door de gemeente als gevolg van tekortkomingen, onvolkomenheden of onvoorziene effecten in de uitvoering waardoor een onrechtmatigheid is ontstaan.

Artikel 4. Verlagen of afzien van de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete kan worden verlaagd of er kan worden afgezien van invordering in de volgende gevallen:

1. Wanneer er naast verminderde verwijtbaarheid omstandigheden zijn die aanleiding kunnen geven om de bestuurlijke boete te verlagen. Het gaat om omstandigheden die voor belanghebbende, of het gezin zódanig zijn, dat het toepassen van de regels de grenzen van redelijkheid en billijkheid zou overschrijden. In het bijzonder valt hierbij te denken aan het voorkomen van ongewenste gevolgen voor inwonende minderjarige kinderen, bijvoorbeeld uithuiszetting. Kinderen mogen niet de dupe worden van verwijtbare gedragingen van de ouders.
Het verlagen van de bestuurlijke boete bij bijzondere omstandigheden is altijd maatwerk.
2. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan van het opleggen van een bestuurlijke boete worden afgezien. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan

niet op voorhand worden vastgelegd. Dit wordt individueel beoordeeld. Het moet echter gaan om zeer uitzonderlijke gevallen.

Artikel 5. Het geven van een schriftelijke waarschuwing

1. In de volgende situaties wordt bij schending van de inlichtingenplicht volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing:
 - a. als er geen sprake is van financiële benadeling; of
 - b. als er wel sprake is van financiële benadeling maar belanghebbende binnen een redelijke termijn aan de inlichtingenplicht heeft voldaan; of
 - c. als er sprake is van een benadelingsbedrag lager dan € 150.
2. Van een redelijke termijn is sprake als er:
 - a. binnen 60 dagen na afloop van de (laatste) schriftelijk meegedeelde periode aan de inlichtingenplicht wordt voldaan;
 - b. binnen 60 dagen na het moment van wijziging van de persoonlijke situatie van de belanghebbende aan de inlichtingenplicht wordt voldaan.

Artikel 6. Kwijtschelden van de boete bij een schuldregeling

1. Het college kan een boete geheel of gedeeltelijk kwijtschelden indien dit noodzakelijk is om een schuldregeling tot stand te laten komen. De bepalingen in artikel 18a lid 13 en 14 van de PW en 20a lid 12 en 13 van de IOAW en IOAZ zijn overeenkomstig van toepassing.
2. In ieder geval wordt tot gehele of gedeeltelijke kwijtschelding overgegaan indien:
 - a. redelijkerwijs is te voorzien dat de debiteur niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
 - b. redelijkerwijs is te voorzien dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; of
 - c. het verzoek tot medewerking aan een schuldsanering of schuldbemiddeling wordt ingediend door een bij het NVVK aangesloten schuldbemiddelingsinstantie of een Nederlandse gemeente.

Hoofdstuk III Slotbepalingen

Artikel 7. Gevallen waarin de beleidsregels niet voorzien

In gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien, beslist het college.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na die van bekendmaking en werken terug tot en met 1 januari 2021 en vervangen de Beleidsregels bestuurlijke boete SWZ gemeente Haarlemmermeer 2019, behoudens in situaties waarbij sprake is van negatieve gevolgen voor de 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, noch een besluit is genomen op bezwaar.
3. Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als 'Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlemmermeer 2021'.

Toelichting op de Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlemmermeer 2021

Hoofdstuk I Algemeen

Bij besluit van 19 september 2016 is het Boetebesluit socialezekerheidswetten gewijzigd in verband met de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing en naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB).

In de artikelen van de desbetreffende uitkeringswetten waarbij de bestuurlijke boete is geregeld, is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld of kunnen worden gesteld over:

- de hoogte van de bestuurlijke boete bij fraude met uitkeringen; in dit kader worden ook factoren betrokken die van belang zijn voor de bepaling van de mate van verwijtbaarheid (op grond waarvan de uitvoerende instantie de bestuurlijke boete nader kan vaststellen);
- de mogelijkheid om een waarschuwing te geven.

Op deze onderdelen is het Boetebesluit socialezekerheidswetten aangepast.

De hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Derhalve zal het college bij iedere concrete overtreding van de inlichtingenverplichting moeten beoordelen, welk boetebedrag in dat geval passend is. Daarnaast geldt tevens dat geen hogere boete opgelegd kan worden dan de maximale geldboete die de strafrechter zou hebben kunnen opleggen voor de desbetreffende strafrechtelijke overtreding met betrekking tot schending van de inlichtingenverplichting. Deze maximale boetes zijn opgenomen in de delictomschrijvingen van de artikelen 227a, 227b, 447c en 447d Sr en bepaald op de vijfde, respectievelijk derde categorie. De met deze categorieën corresponderende boetebedragen staan vermeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Deze boetecategorieën zijn thans ook opgenomen in de artikelen over de bestuurlijke boete in de sociale zekerheidswetten.

Artikel 1. Begrippen

Fictief inkomen

De hoogte van de boete wordt vastgesteld met toepassing van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 januari 2016 (CRvB 11-01-2016, nr. 15/2099 WWB). Deze uitspraak voorziet in rekenregels om de draagkracht van de belanghebbende vast te stellen.

De CRvB schrijft nu voor om bij die vaststelling uit te gaan van een 'fictief inkomen'. Het betekent dat wordt uitgegaan van de uitkeringsnormen (inclusief de kostendelersnorm) zoals ze letterlijk in de PW staan. En niet zoals bedoeld in art. 475d van het Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering (Rv). Het fictief inkomen houdt concreet in dat 10% van die bijstandsnormen (alleenstaande, alleenstaande ouder en gehuwden) wordt benut zónder toepassing van de beslagregels uit art. 475d van Rv (Centrale Raad van Beroep, 21-03-2017 / 16/2676). Daarin wordt rekening gehouden met vastgelegde andere financiële verplichtingen. Dat zijn met name de zorgpremie, woonkosten, aflossingen van schulden of derdenbeslag Centrale Raad van Beroep, 21-03-2017 / 16/2676 PW.

Mogelijkheid vaststelling van de beslagvrije voet conform de regels van Rv.

Voor zowel een belanghebbende met een bijstandsnorm genoemd in artikel 475d Rv als een belanghebbende met de daarin niet opgenomen kostendelersnorm, wordt de beslagvrije voet van 90% opgehoogd conform de bepalingen van artikel 475d Rv. De belanghebbende dient hiertoe een verzoek in en overlegt de benodigde financiële informatie.

Hoofdstuk II Beleidsregels

Artikel 2. Hoogte van de boete

Lid 1. De uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 wijzigt de te bepalen hoogte van de boete. De bestaande boetesystematiek vervalt. Nieuw is dat moet worden uitgegaan van vier categorieën mate van verwijtbaarheid. 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. Er zijn vier vastgestelde maximale boetebedragen overgebleven.

De grens voor het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie blijft vanaf € 50.000 aan benadelingsbedrag.

Lid 2. 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. Het college dient opzet en grove schuld te bewijzen en heeft dus een verzwaarde onderzoeksplicht.

Aspecten stelplicht en bewijslast:

- Het college dient de belanghebbende te horen wanneer ze het voornemen heeft een boete op te leggen. Dit geldt alleen als het benadelingsbedrag hoger is dan € 340. 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 PW is een nettobedrag. Bij onterecht verleende bijzondere bijstand inclusief de individuele inkomens- en studietoelage, 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.

Bij de berekening van de draagkracht wordt geen rekening gehouden met eventueel beschikbaar vermogen, tenzij dit vermogen is verkregen als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Een voorbeeld is een belanghebbende die gehandeld heeft in tweedehands auto's en dit niet heeft gemeld. Met deze handel heeft de belanghebbende vermogen verworven. Met dit vermogen kan bij de berekening van de draagkracht rekening worden gehouden.

Artikel 3. Verlagen van de bestuurlijke boete bij verminderde verwijtbaarheid

Het college kan de boete verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. In het Boetebesluit staan een aantal criteria (niet limitatief) 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.

Een aantal situaties is nader omschreven. Doel hiervan is de uitvoering te ondersteunen en uniformiteit in de uitvoering 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.

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 als belanghebbende langere tijd niet in staat is om zijn belangen te behartigen. Hij zal er in dat geval voor moeten zorgen dat een ander zijn zaken regelt.

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. Verlagen of afzien van de bestuurlijke boete

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 waarvan de omstandigheden voor belanghebbende of het gezin (inwonende minderjarige kinderen) zo bijzonder zijn dat het toepassen van de regels de grenzen van redelijkheid en billijkheid zouden overschrijden. Er vindt een individuele beoordeling plaats met toepassing van het 'maatwerk-principe'.

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

De mogelijkheid om dit toch te kunnen doen komt het maatwerk ten goede. Het enkele feit dat het de belanghebbende aan financiële middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is onvoldoende om te kunnen spreken van dringende redenen (TK 2011-12, 33 207, nr.3, p. 47. Vergelijk ook CRvB 14-02-2012, nr. 09/4506 WWB, LJN: BV6355).

Verder kan belanghebbende door deze beleidsregel een beroep doen op een hardheidsclausule. Het afgeven van een beschikking dat het college afziet van het opleggen van een bestuurlijke boete is van belang indien men nogmaals niet voldoet aan de inlichtingenverplichting.

Artikel 5. Het geven van een schriftelijke waarschuwing

De eerste schending zonder benadelingsbedrag wordt geregistreerd als een formele waarschuwing. Daarnaast is er de situatie die vaak voorkomt waarbij een formele waarschuwing te zwaar is en niet past bij de aard van de geconstateerde verwijtbare gedraging. Dit komt veelvuldig voor en het gaat dan vaak om het onbewust niet opgeven van wijzigingen of omdat men het gewoonweg is vergeten. Een voorbeeld is het wachten op een salarisstroom van het uitzendbureau.

Bij herhaling van nul-fraude, nadat een formele waarschuwing is afgegeven, wordt een boete beoordeeld zoals beschreven in artikel 2, tweede lid van deze beleidsregels.

Dit artikel voorziet ook in het geven van een schriftelijke waarschuwing in geval van een kruimelbedrag.

Artikel 6. Kwijtschelden van de boete bij een schuldregeling

Het college is bevoegd om op grond van artikel 18a lid 13 en 14 van de PW en artikel 20a lid 12 en 13 van de IOAW en IOAZ de boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden bij medewerking aan een schuldregeling. Door het college wordt geen medewerking verleend aan een schuldregeling indien een vordering is ontstaan door het opzettelijk of door grove schuld niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, en hiervoor een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel met betrekking tot het niet of niet behoorlijk nakomen van die verplichtingen aangifte is gedaan op grond van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze medewerking leidt tot gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van deze vordering.

De gedachte achter deze bepaling is dat een belanghebbende op deze wijze een brede toegang tot de minnelijke schuldregeling heeft. Niet alleen vermindert deze kwijtschelding de kans dat belanghebbende na het doorlopen van de schuldregeling weer in een uitzichtloze schuldsituatie terechtkomt. Ook private

schuldeisers zullen een aangeboden schuldregeling als rechtvaardiger ervaren, en wellicht gemakkelijker accepteren, als ook de gemeente finale kwijting verleent voor het restant van de fraudevordering na het doorlopen van de schuldregeling. Het besluit tot kwijtschelding, bedoeld in het dertiende lid van artikel 18 PW, wordt ingetrokken indien binnen vijf jaar na dit besluit wederom een overtreding wegens eenzelfde gedraging wordt begaan.

Hoofdstuk III Slotbepalingen

Artikel 7. Gevallen waarin de beleidsregels niet voorzien

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.