

Beleidsregel verwijtbaarheid en bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede; gelet op artikel 18a, van de Participatiewet, artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en Artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

Besluit:

Vast te stellen de Beleidsregel verwijtbaarheid en bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede.

Artikel 1 Verminderde verwijtbaarheid

Boetes die worden opgelegd op grond van het sinds 1 januari 2013 in het sociale zekerheidsrecht gecreëerde boeteregime moeten indringend worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Hierbij geldt als uitgangspunt bij bepaling van de hoogte van de boete:

- opzet aantoonbaar: 100% van het benadelingsbedrag;
- geen opzet, wel grove schuld: 75% van het benadelingsbedrag;
- geen opzet en geen grove schuld: 50% van het benadelingsbedrag;
- voldaan aan criteria van artikel 2a Boetebesluit of om andere reden sprake van verminderde verwijtbaarheid: 25% van het benadelingsbedrag.

Als sprake is van recidive moeten de verweten gedragingen elk op de aanwezigheid van opzet, grove schuld of verwijtbaarheid worden beoordeeld.

Artikel 2 Hoorplicht

De belanghebbende krijgt de gelegenheid zich uit te laten over omstandigheden die aanleiding kunnen zijn om te concluderen tot het geheel of gedeeltelijk ontbreken van verwijtbaarheid, of tot het aanwezig zijn van dringende redenen.

Artikel 3 Waarschuwing in plaats van boete

Een waarschuwing in plaats van een boete bij nulfraude wordt alleen dan gegeven indien er sprake is van het volledig ontbreken van opzet en grove schuld en de schending van de inlichtingenplicht daarboven in de toekomst ook niet zou hebben kunnen leiden tot een benadelingsbedrag.

Artikel 4 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de achtste dag na die van bekendmaking.
2. De beleidsregel van 12 maart 2013 kenmerk, 741420 "Beleid inzake de mate van verwijtbaarheid in relatie tot de hoogte van de bestuurlijke boete WWB, loaw, loaz" wordt ingetrokken.
3. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: "Beleidsregel verwijtbaarheid en bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede".

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede, gehouden op 10 februari 2015, nr. 25565

de secretaris, w.g. WIELINGA

de burgemeester, w.g. VAN DER KNAAP

Toelichting

Vanaf januari 2013 moet de gemeente een boete opleggen als de inlichtingenplicht in het kader van de Participatiewet, loaw of loaz is geschonden. De hoogte van de boete is bepaald in de betreffende wet en in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Uitgangspunt is dat de boete gelijk is aan het benadelingsbedrag (in de Participatiewet gaat het dan om een netto bedrag, in de loaw en loaz om een bruto-bedrag). Bij een tweede overtreding met een benadelingsbedrag binnen 5 jaar is de boete 150% van het benadelingsbedrag. Indien er wel sprake is van het schenden van de inlichtingenplicht, maar niet van een benadelingsbedrag (nulfraude), bedraagt de boete € 150,00. In een dergelijk geval kan er soms ook worden volstaan met een waarschuwing. Gelet op het uitgangspunt van de wet is de boete het uitgangspunt, en de waarschuwing de uitzondering.

In het Boetebesluit socialezekerheidswetten is bepaald dat bij verminderde verwijtbaarheid de boete wordt verlaagd. Daarbij zijn een aantal situaties genoemd die leiden tot verminderde verwijtbaarheid,

maar dit is geen uitputtende opsomming. Er kunnen dus andere, niet genoemde omstandigheden zijn die tot verminderde verwijtbaarheid leiden. Het gaat dan uitdrukkelijk om omstandigheden waarin belanghebbende verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenplicht had moeten nakomen.

In het Boetebesluit socialezekerheidswetten is niet geregeld, welke invloed de verminderde verwijtbaarheid concreet heeft op de hoogte van de boete. Dat kan in een beleidsregel worden vastgelegd. Het wordt echter niet zinvol geacht om te proberen alle situaties te omschrijven die tot verminderde verwijtbaarheid leiden. Uiteraard wordt bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid géén boete opgelegd. Er kan op grond van dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een boete. Het gaat dan om individuele, zeer bijzondere omstandigheden. Het wordt niet zinvol geacht om te proberen deze situaties te omschrijven.

Omstandigheden die een verminderde verwijtbaarheid opleveren, of die een dringende reden vormen, kunnen op voorhand bij de gemeente bekend zijn, maar dat zal uiteraard niet altijd zo zijn. Vandaar dat het van belang is dat de belanghebbende bij de voorbereiding van het boetebesluit de gelegenheid krijgt dergelijke omstandigheden te benoemen en aan te tonen. Het ontbreken van financiële middelen levert op zich geen verminderde verwijtbaarheid op, noch een dringende reden.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 24 november 2014 een belangrijke uitspraak gedaan over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) en het op deze wet gebaseerde Boetebesluit sociale zekerheidswetten (Boetebesluit). Minister Asscher van het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) reageert in zijn brief van 16 december 2014 op deze uitspraak en stelt dat aanpassing van de wet- en regelgeving noodzakelijk is. Met deze uitspraak wordt paal en perk gesteld aan de mijns inziens vaak onnodig hoge boetes die aan belanghebbenden werden opgelegd.

Indringende toets aan evenredigheidsbeginsel

De CRvB stelt vast dat de wet niet exact voorschrijft hoe hoog een bestuurlijke boete moet zijn bij schending van de inlichtingenplicht en een boete daarom moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel betekent dat het college een aantal aspecten in ogenschouw moet nemen. Het college zal de hoogte van de boete moeten afstemmen op de ernst van de overtreding. Ook de verwijtbaarheid van de gedraging van belanghebbende en - zonodig - de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, spelen daarbij een rol.

Met de invoering van het in het sociale zekerheidsrecht gecreëerde boeteregime is de hoogte van de op te leggen sanctie sterk verhoogd. Uit de wetsgeschiedenis van de Fraudewet blijkt dat de wetgever heeft beoogd dat voorkomen moet worden dat de aanscherping van bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. In de praktijk is helaas gebleken dat toepassing van de Fraudewet toch vaak zijn doel voorbij schiet. Ook belanghebbenden die niet de intentie hebben te frauderen kunnen soms in situaties terecht komen waarbij hun inlichtingenverplichting geschonden wordt. Denk daarbij aan voorbeelden die de Nationale Ombudsman in haar rapport van 4 december 2014 heeft beschreven. Het zou mijns inziens onterecht zijn om voor deze gevallen een maximum boete op te leggen. De uitspraak van de CRvB komt tegemoet aan deze gevallen.

De CRvB heeft bepaald dat boetes die na 1 januari 2013 zijn opgelegd indringender getoetst moeten worden aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46 lid 2 Awb. Het college zal dan ook niet automatisch meer een boete kunnen opleggen van 100 % van het benadelingsbedrag. Een boete van 100% van het benadelingsbedrag zal alleen dan opgelegd kunnen worden, als aangetoond wordt dat de gedraging van de belanghebbende zo ernstig verwijtbaar is dat het opleggen van dit maximumbedrag in beginsel wordt gerechtvaardigd. Dat wil zeggen dat sprake moet zijn van opzet. Als sprake is van grove schuld dan legt het college aan belanghebbende een boete van 75% van het benadelingsbedrag op. Kan belanghebbende geen opzet of grove schuld verweten worden, dan is 50% van het benadelingsbedrag bij afstemming passend. De boete wordt verlaagd tot 25% als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Tenslotte geldt als sprake is van recidive dat de verweten gedragingen elk op de aanwezigheid van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid door belanghebbende beoordeeld worden. Deze percentages kunnen als uitgangspunten worden gehanteerd. Afwijking in verband met individuele omstandigheden is derhalve mogelijk.

Aanpassing van de wet- en regelgeving

Naar aanleiding van voornoemde uitspraak van de CRvB en het verschenen rapport van de Nationale ombudsman wordt een aanpassing van de wet- en regelgeving voorbereid. Deze aanpassing behelst wijziging van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten conform de uitspraak van de CRvB. Daarnaast wordt artikel 2a van het Boetebesluit uitgebreid met een categorie 'gedeelde verwijtbaarheid' en een categorie 'samenstel van omstandigheden'. Deze uitbreiding beoogt dat het college tot een meer gewogen oordeel komt over de verwijtbaarheid van cliënten. Tenslotte wordt het Boetebesluit uitgebreid met de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in het geval dat sprake is van een gering benadelingsbedrag of voor het geval dat sprake is van een zelfmelder (belanghebbenden die iets te laat, maar wel zelf gewijzigde omstandigheden melden). De Minister geeft aan dat nog nader onderzocht zal worden wat de gevolgen van de uitspraak van de CRvB zijn voor de maximale bovengrens van de boete voor aanpassing van wet- en regelgeving. Het streven van de minister is om de aangepaste wet- en regelgeving uiterlijk in 2016 in werking te laten treden. De uitspraak van de CRvB geldt tot die tijd onverkort.



In de tijd die gelegen is tussen dit moment en de aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving is het wachten op jurisprudentie die invulling geeft aan de criteria opzet en grove schuld bij fraudegevallen in het sociaal zekerheidsrecht. Verwacht wordt dat de rechtbank hiervoor zal aansluiten bij de gradaties 'opzet' en 'grove schuld' zoals deze thans gelden in het strafrecht.