

Boeteverordening Wet inburgering nieuwkomers

De raad van de gemeente Best;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 21 september 2004;

gelet op artikel 18, zevende lid, van de Wet inburgering nieuwkomers; artikel 18 van de Wet werk en bijstand, de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet;

besluit:

tot vaststelling van de Boeteverordening Wet inburgering nieuwkomers

Artikel 1. – Begripsomschrijving

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. wet: de Wet inburgering nieuwkomers (Stb. 1998, 261);
 - b. WWB: de Wet werk en bijstand (Stb. 2003, 375);
 - c. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Best;
 - d. bijstandsnorm: de bijstandsnorm bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de WWB;
 - e. maatregel: het verlagen van de bijstand of de langdurigheidstoeslag op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB;
 - f. boete: de bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de wet.
2. De begripsbepalingen van de wet zijn op deze verordening van toepassing, tenzij daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken.

Artikel 2. – Afstemming en dringende redenen

1. Bij het opleggen van een boete wordt deze verordening in acht genomen, onverminderd artikel 18, tweede en vierde lid van de wet.
2. Geen boete wordt opgelegd als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 3. – Hoogte van de boete

1. De boete bedraagt 120% van de bijstandsnorm die voor de nieuwkomer geldt of zou gelden alshij belanghebbende in de zin van de WWB zou zijn.
2. Indien de nieuwkomer zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een boete is opgelegd als bedoeld in het eerste lid, opnieuw schuldig maakt aan een gedraging als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de wet, bedraagt de boete 240% van de bijstandsnorm.

Artikel 4. – Onvoorziene omstandigheden en hardheidsclausule

1. In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.
2. Het college kan afwijken van de bepalingen van deze verordening, indien toepassing daarvan leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.

Artikel 5. – Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2005.

Artikel 6. – Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als "Boeteverordening Wet inburgering nieuwkomers".

Best, 15 november 2004

de gemeenteraad

de griffier de voorzitter

M.J.H.J. Baijens mevr. A.M. Demmers-van der Geest

TOELICHTING BOETEVERORDENING WET INBURGERING NIEUWKOMERS

ALGEMENE TOELICHTING

- 1.– De inburgeringsplicht en de relatie met de Wet werk en bijstand (WWB)

Sinds 1998 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers (Win). In de Win is geregeld dat, uitzonderingen daargelaten, alle nieuwkomers die een geldige verblijfsvergunning hebben een inburgeringsprogramma moeten volgen.

Doel van het inburgeringsprogramma is nieuwkomers in staat te stellen om zelfstandig deel te nemen aan de Nederlandse samenleving en waar mogelijk aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt. Een belangrijk aspect van de inburgeringsplicht is de handhaving ervan. Die handhaving is een taak van het college van burgemeester en wethouders en houdt in dat wordt toegezien op de nakoming van de inburgeringsplicht. Die nakoming wordt zonodig afgedwongen door middel van een bestuurlijke boete. Er wordt echter pas een boete opgelegd nadat geconstateerd is dat de nieuwkomer zich niet aan zijn verplichtingen heeft gehouden en nadat is getracht hem te bewegen zijn verplichtingen na te komen (artikel 17 Win).

Het gaat daarbij om de volgende verplichtingen (artikel 18 Win):

- a. zich melden voor een inburgeringsonderzoek (artikel 2 Win);
- b. verlenen van medewerking aan het inburgeringsonderzoek (artikel 4, vierde lid, Win);
- c. zich laten inschrijven bij een instelling voor het volgen van het educatieve programma (artikel 8 Win);
- d. aanwezig zijn bij alle onderdelen van het voor hem vastgestelde educatieve programma (artikel 9, eerste lid, Win);
- e. afleggen van een toets (artikel 10, derde lid, Win);
- f. verlenen van medewerking aan de overige onderdelen van het voor hem vastgestelde inburgeringsprogramma, zoals maatschappelijke begeleiding en doorgeleiding naar een scholingsinstituut of reïntegratiebedrijf (artikel 12, eerste lid, Win).

Naast de inburgeringsplicht is er voor uitkeringsgerechtigden in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), ook sprake van de plicht om zich in te spannen om aan het werk te gaan (c.q. algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te accepteren). Als het inburgeringsprogramma een arbeidsaanbod doorkruist, dan gaat deelname aan betaalde arbeid in principe voor en moet het inburgeringsprogramma worden verplaatst naar de avonduren (werk boven inkomen). Dit laat onverlet dat er dan wel gekeken dient te worden naar de aansluiting met het inburgeringsprogramma en de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met gezondheid en belastbaarheid (zie ook de toelichting op artikel 10 van de WWB).

Daarnaast is het ook mogelijk dat delen van het inburgeringsprogramma worden opgenomen in het reïntegratietraject, voorzover de klantmanager dit noodzakelijk vindt voor toeleiding naar de arbeidsmarkt. In dat geval wordt het inburgeringstraject aangemerkt als een voorziening gericht op arbeidsinschakeling en heeft de nieuwkomer de verplichting om in het kader van een reïntegratietraject deel te nemen aan een inburgeringsprogramma.

In de beschikking waarin het inburgeringsprogramma wordt vastgesteld, moet dan worden aangegeven dat het volgen van dit programma tevens is gedefinieerd als een reïntegratietraject.

Wanneer de nieuwkomer zich in dat geval niet houdt aan de verplichtingen van de Win, schendt hij daarmee ook de plicht tot arbeidsinschakeling van artikel 9 WWB. Als een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen op grond van de WWB niet of onvoldoende nakomt, wordt zijn bijstandsuitkering verlaagd (artikel 18, tweede lid WWB).

Dit betekent dat er twee sanctiesystemen bestaan:

- a. de bestuurlijke boete op grond van de Win die kan worden toegepast bij alle nieuwkomers die hun inburgeringsverplichtingen niet nakomen; en
- b. een verlaging van de bijstandsuitkering die kan worden toegepast bij bijstandsgerechtigde nieuwkomers die zich niet houden aan hun inburgeringsverplichtingen als onderdeel van de reïntegratieverplichting.

De gemeente heeft bij nieuwkomers die een inburgeringsprogramma volgen in het kader van een reïntegratietraject dus de keuze uit twee sancties: het opleggen van een boete óf het verlagen van de bijstandsuitkering. Beide sancties toepassen voor dezelfde gedraging is niet toegestaan. In artikel 18, vijfde lid, Win is een anticumulatiebepaling opgenomen. Deze bepaling regelt dat geen boete op grond van de Win kan worden opgelegd, als voor dezelfde gedraging de bijstand al is verlaagd op grond van artikel 18, tweede lid WWB.

In de artikelen 18, 19 en 20 van de Win is geregeld waaraan het boetebesluit moet voldoen, hoe de boete geïnd moet worden en op welke gronden kan worden afgezien van het opleggen van een boete.

Artikel 18, zevende lid, Win bepaalt dat bij gemeentelijke verordening nadere regels worden gesteld over de hoogte van de boete.

2.– De regeling vóór de invoering van de WWB

Vóór de WWB werden zowel de hoogte van de maatregelen op grond van de Algemene bijstandswet (Abw) als de hoogte van de boetes op grond van de Win bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De hoogte van de maatregelen was vastgelegd in het Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz. Het niet voldoen aan de inburgeringsverplichtingen werd aangemerkt als een gedraging van de derde categorie: het niet dan wel in onvoldoende mate meewerken aan een voor de inschakeling van arbeid noodzakelijk geachte scholing of opleiding dan wel aan andere aangewezen activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen. Op grond van het Maatregelenbesluit werd bij deze gedraging een korting toegepast van 20% van de bijstand gedurende één maand. Bij een herhaling van de verwijtbare gedraging binnen een periode van twaalf maanden werd een korting van 40% gedurende één maand toegepast.

De hoogte van de bestuurlijke boete was geregeld in het Boetebesluit inburgering nieuwkomers (Stb. 1998, 330). In dit besluit is de boete gelijkgesteld aan de maatregel op grond van de Abw, indien de nieuwkomer bijstandsgerechtigd zou zijn geweest. Voor de berekening van de bestuurlijke boete is aangesloten bij de normbedragen van de bijstand die de nieuwkomer naar de maatstaf van de Abw had kunnen krijgen.

3.– De regeling ná invoering van de WWB

Met de inwerkingtreding van de WWB is het systeem van boeten en maatregelen van de Abw (de artikelen 14 tot en met 14f, nader uitgewerkt in het Maatregelenbesluit en het Boetebesluit) komen te vervallen. In plaats daarvan moeten gemeenten zelf hun sanctiebeleid vormgeven. De WWB kent slechts één soort sanctie: het verlagen van de bijstandsuitkering. Het verlagen van de uitkering omdat iemand zijn verplichtingen op grond van de WWB niet nakomt, wordt aangeduid met de term "maatregel".

Artikel 18, tweede lid, in combinatie met artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB bevat de opdracht aan gemeenten om het maatregelenbeleid in een verordening vast te leggen. Deze verordening is op 1 juni 2004 door de raad vastgesteld. Zij wordt aangeduid als Maatregelenverordening WWB.

Om de gemeente in staat te stellen de hoogte van de boete op grond van de Win af te stemmen op de hoogte van de maatregelen, is artikel 18 Win gewijzigd. Deze wijziging heeft plaatsgevonden via artikel 47 van de Invoeringswet WWB. Het nieuwe artikel 18, zevende lid, bepaalt dat bij gemeentelijke verordening nadere regels worden gesteld over de hoogte van de boete. De Boeteverordening Wet inburgering nieuwkomers geeft uitvoering aan deze opdracht aan de gemeente.

4.– Geen materiële wijziging

Deze verordening beoogt geen materiële wijziging ten opzichte van het Boetebesluit Win. Desondanks is de boete gewijzigd van 20% in 40% van de bijstandsnorm. Dit heeft te maken met de aanpassing van de hoogte van de maatregelen in de Maatregelenverordening WWB. De gedragingen van artikel 18, eerste lid, Wet inburgering nieuwkomers vallen in de derde categorie genoemd in de Maatregelenverordening WWB. Deze categorie kent een sanctie van 40% van de bijstandsnorm, welke geldt voor de duur van drie maanden. Dit uitgangspunt leidt in de Win tot een boete van 3 keer 40% = 120% van de bijstandsnorm. Bij recidive wordt in de Maatregelenverordening WWB de duur van de maatregel gesteld op zes maanden. In de Win leidt dit tot een boete van 6 keer 40% is 240%.

3.– ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. – Begripsomschrijving

De begrippen in deze verordening hebben dezelfde betekenis als in de Wet inburgering nieuwkomers.

Het begrip bijstandsnorm, waaraan de hoogte van de boete is gerelateerd, is ontleend aan de WWB (artikel 5, onderdeel c). Het is het normbedrag per maand, inclusief de toeslag of verlaging op grond van de Toeslagenverordening Wet werk en bijstand, waarop krachtens de WWB aanspraak gemaakt kan worden als men over onvoldoende middelen beschikt om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien.

Het begrip maatregel stamt uit de Maatregelenverordening WWB. De Wet werk en bijstand zelf spreekt over afstemming van de uitkering. Een maatregel wordt toegepast als een belanghebbende tekortschietend besef van verantwoordelijkheid vertoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de aan de bijstand verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt. Een maatregel bestaat uit een tijdelijke verlaging van de bijstand.

Met het begrip bestuurlijke boete wordt de bestuurlijke boete van artikel 18, eerste lid, van de Wet inburgering nieuwkomers bedoeld. Het begrip zelf is aldaar niet gedefinieerd. Wel in het Voorontwerp Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Er wordt onder verstaan: de bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder. Het is een punitieve sanctie waarbij het leedtoevoegend karakter voorop staat.

Dit is een belangrijk verschil met de maatregel. De maatregel is een reparatoire sanctie gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate waarin de bijstandsgerechtigde aan de uitkering verbonden verplichtingen nakomt.

Artikel 2. – Afstemming en dringende redenen

De gemeente dient bij het vaststellen van de hoogte van de boete maatwerk te leveren. Het tweede lid van artikel 18 Win bepaalt dat de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van het feit, de omstandigheden waarin de nieuwkomer verkeert en de mate van verwijtbaarheid. De boete mag met andere woorden niet disproportioneel zijn.

Het vierde lid van artikel 18 Win voegt daar aan toe dat het college kan besluiten af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Deze bepaling kan worden gezien als een hardheidsclausule. Gelet op de mogelijkheden om op grond van de in artikel 2, tweede lid, van deze verordening genoemde criteria al een vergaande individualisering toe te passen, in het bijzonder doordat rekening gehouden kan worden met de persoonlijke omstandigheden van de klant, zal er slechts in zeer uitzonderlijke situaties aanleiding zijn om toepassing aan deze bepaling te geven.

De dringende redenen kunnen geen verband houden met de omstandigheden waaronder een verplichting niet is nagekomen, maar uitsluitend gelegen zijn in de onaanvaardbaarheid van de gevolgen die een boete voor een belanghebbende heeft. Wat concreet een dringende reden kan opleveren is niet op voorhand te zeggen. Gedacht kan worden aan financiële, sociale en psychische omstandigheden.

De boeteverordening bevat de standaardhoogte van de boete. De gemeente zal echter bij elke op te leggen boete moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken nieuwkomer afwijking van de hoogte van de voorgeschreven standaardboete geboden is.

Afwijking van de standaardboete kan zowel een verzwaring als een matiging inhouden.

Bij het beoordelen of een boete moet worden opgelegd, en zo ja, hoe hoog die boete moet zijn, zal de gemeente dus de volgende vier stappen moeten doorlopen:

Stap 1: vaststellen van de ernst van het niet-nakomen van een verplichting door de nieuwkomer;

Stap 2: vaststellen van de omstandigheden van de nieuwkomer;

Stap 3: vaststellen van de mate van verwijtbaarheid;

Stap 4: vaststellen of er dringende redenen zijn om af te zien van het opleggen van de boete.

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat de hierboven genoemde uitgangspunten onverkort van kracht blijven bij toepassing van deze verordening. Het maakt het mogelijk maatwerk te leveren en af te wijken van de standaardboete als de bijzondere omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven.

Tweede lid

In het tweede lid is, om ieder mogelijk misverstand daarover uit te sluiten in navolging van artikel 18, tweede lid, WWB expliciet bepaald, dat geen boete wordt opgelegd als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 3. – Hoogte van de boete

Eerste lid

Zoals in § 4 van de Algemene toelichting is verwoord, beoogt deze verordening geen wijziging te brengen in het materiële recht en is voor de vaststelling van de hoogte van de boete aansluiting gezocht bij de Maatregelenverordening WWB. Hierdoor wordt gegarandeerd dat nieuwkomers zonder bijstandsuitkering dezelfde sanctie krijgen als nieuwkomers met een bijstandsuitkering.

Tweede lid

Indien binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij hem een boete is opgelegd sprake is van een herhaling van een verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de maatregel. Deze verdubbeling komt overeen met de strekking van artikel 8, tweede lid, van de Maatregelenverordening WWB.

Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot het opleggen van de boete. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de boete is opgelegd, bekend is gemaakt.

Artikel 4. – Onvoorzienne omstandigheden en hardheidsclausule

Niet alle zich mogelijk in de praktijk voordoende situaties kunnen in een verordening worden vastgelegd. Vandaar dat het college de bevoegdheid krijgt hierin te voorzien.

Artikel 5. – Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van de Boeteverordening Win is 1 januari 2005. De Boeteverordening Win valt onder de Tijdelijke referendumwet. Dat betekent dat de inwerkingtreding wordt opgeschort als binnen zes weken na aankondiging ervan een geldig verzoek is gedaan tot het houden van een referendum. Indien dit het geval is, zal er een referendum gehouden moeten worden en moet de gemeenteraad, met inachtneming van de uitkomsten van het referendum, (opnieuw) een besluit nemen over de inwerkingtreding van de Boeteverordening Win.

De verordening heeft, nu de wettelijke grondslag voor toepassing van het Boetebesluit Wet inburgering nieuwkomers is komen te vervallen en in de Invoeringswet WWB geen bijzonder overgangsrecht is opgenomen, exclusieve werking. Dit betekent dat de nieuwe regels ook van toepassing zijn op gedragingen die vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening hebben plaatsgevonden. Dat spoort ook met de overwegingen van de wetgever om in het domein van de bijstand te voorzien in exclusieve werking op het terrein van verhaal en terugvordering van bijstand en de boete en de maatregel, zoals verwoord in de toelichting op het vervallen van artikel 6 van de Invoeringswet WWB (Kamerstuk, 28960, nr. 7).

Concreet betekent dit dat als de boete in de Boeteverordening Win hoger is dan die in het Boetebesluit inburgering nieuwkomers, de gemeente deze hogere boete niet kan opleggen voor gedragingen die zich voor de inwerkingtreding van de verordening hebben voorgedaan. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dan vooral het rechtszekerheidsbeginsel gebieden dat in die gevallen de boete wordt vastgesteld op het lagere bedrag van het Boetebesluit Wet inburgering nieuwkomers.

Omgekeerd, als de verordening een minder zware boete kent dan het Boetebesluit, zal het lichtere regime van de verordening wel moeten gelden voor gedragingen die voor de datum van inwerkingtreding van de verordening hebben plaatsgevonden.

Artikel 6. – Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.