

Beleidsregels Bestuurlijke boete PW, IOAW en IOAZ 2017

Kenmerk 17.019980

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk;

gelet op:

-artikel 18a van de Participatiewet, artikel 20a van de IOAW en artikel 20a van de IOAZ; **besluit:**

- vast te stellen de beleidsregels bestuurlijke boete PW, IOAW en IOAZ 2017.

Beleidsregels bestuurlijke boete PW, IOAW en IOAZ 2017

Artikel 1 Afkortingen

- a. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- b. Boetebesluit: Boetebesluit sociale zekerheidswetten;
- c. IOAW: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- d. IOAZ: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen;
- e. Pw: Participatiewet;
- f. Wet Suwi: Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Artikel 2 Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Pw, de IOAW, de IOAZ, de Wet Suwi, de Awb en het Boetebesluit.
2. In deze beleidsregels wordt verstaan onder:
 - a. opzet: het willens en wetens handelen of nalaten, wat er toe geleid heeft dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen;
 - b. grove schuld: een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen;
 - c. normale verwijtbaarheid: een situatie, waarbij vaststaat dat de inlichtingenverplichting is geschonden, maar waarbij geen sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid;
 - d. verminderde verwijtbaarheid: de situatie waarbij onder andere sprake is van omstandigheden van sociale, psychische of medische aard waardoor de overtreding een belanghebbende niet volledig is aan te rekenen, of bij onvoorziene en ongewenste omstandigheden waardoor belanghebbende feitelijk niet in staat was zijn verplichtingen na te komen;
 - e. uitkering: de toepasselijke bijstandsnorm of een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ.

Artikel 3 Inlichtingenverplichting

1. De verplichtingen om de volledige gegevens op verzoek of onverwijld uit eigen beweging te melden vloeit voort uit artikel 17, eerste lid, van de Pw, artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet Suwi, artikel 13, eerste lid van de IOAW en artikel 13, eerste lid van de IOAZ.
2. Met inachtneming van de bepalingen in de Pw, de Wet Suwi, de IOAW en de IOAZ wordt voor de toepassing van deze beleidsregels verstaan onder:
 - a. onverwijld uit eigen beweging: onmiddellijk en uiterlijk binnen twee weken nadat het feit of de omstandigheid bekend is geworden of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn.
3. Niet tijdig reageren op een termijn van orde wordt niet gezien als een schending van de inlichtingenverplichting.

Artikel 4 Verrekening inkomsten

1. Als de inkomsten nog met de uitkering verrekend kunnen worden is er geen sprake van een benadelingsbedrag.

Artikel 5 De berekening van de hoogte van de boete

1. De hoogte van de boete wordt bepaald in artikel 18a Pw, 20a van de IOAW, artikel 20a van de IOAZ en het Boetebesluit.
2. Met inachtneming van de bepalingen in de Pw, IOAW en IOAZ vloeit de verplichting om de hoogte van de boete verder af te stemmen op de aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden voort uit het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46, tweede lid, Awb.

3. De toets aan het evenredigheidsbeginsel houdt in ieder geval in dat bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening wordt gehouden met het feit dat de boete binnen een redelijke termijn van maximaal 24 maanden kan worden afbetaald.
4. De redelijke termijn als bedoeld in het tweede lid bedraagt in het geval van:
 - a. opzet: 24 maanden;
 - b. grove schuld: 18 maanden;
 - c. normale verwijtbaarheid: 12 maanden;
 - d. verminderde verwijtbaarheid: 6 maanden.
5. De peildatum voor de berekening van het inkomen is de dag waarop het besluit wordt genomen.
6. Met inkomen in de zin van dit artikel wordt bedoeld: het volledige bedrag van het inkomen boven 90% van de toepasselijke uitkering, ongeacht of er andere betalingsverplichtingen zijn.
7. Het vermogen kan buiten beschouwing worden gelaten.
8. Na berekening van de boete wordt de uitkomst afgerond op een veelvoud van € 10,- naar beneden.
9. De bepalingen in dit artikel zijn ook van toepassing als er sprake is van recidive.

Artikel 6 Verminderde verwijtbaarheid

1. De mogelijkheid om uit te gaan van verminderde verwijtbaarheidssituaties wordt bepaald in artikel 2, lid 5, en 2a, lid 2, Boetebesluit.
2. Met inachtneming van de bepalingen in het Boetebesluit wordt in ieder geval in de volgende situaties uitgegaan van 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 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 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;
 - d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het college;
 - e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Artikel 7 Schriftelijke waarschuwing

1. De mogelijkheid om af te zien van een boete en te volstaan met een waarschuwing wordt bepaald in artikel 18a, lid 4, Pw, 20a, lid 4, IOAW, 20a lid 4 IOAZ en artikel 2aa van het Boetebesluit.
2. Met inachtneming van de bepalingen in de Pw, de IOAW, de IOAZ en het Boetebesluit wordt in ieder geval in de volgende situaties volstaan met een schriftelijke waarschuwing:
 - a. De overtreding van de inlichtingenverplichting heeft niet geleid tot een benadelingsbedrag of het benadelingsbedrag is niet hoger dan € 150,- of
 - b. De belanghebbende heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet binnen twee weken gemeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen 60 dagen, te rekenen vanaf de eerste dag nadat de termijn van twee weken is afgelopen, 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.
3. In afwijking van het eerste lid wordt een boete overwogen als een situatie als bedoeld in het eerste lid van dit artikel zich voordoet en het college het gegronde vermoeden heeft dat de belanghebbende opzettelijk de inlichtingenverplichting niet tijdig of niet volledig is nagekomen.

Artikel 8 Kwijtschelding boete

1. De mogelijkheid om een boete kwijt te schelden wordt bepaald in artikel 18a, lid 13 en 14, Pw of artikel 20a lid 12 en 13 van de IOAW en IOAZ.
2. Met inachtneming van de bepalingen in de Pw, de IOAW en de IOAZ gaat het college over tot geheel of gedeeltelijke kwijtschelding van de boete als
 - a. er geen sprake is geweest van opzet of grove schuld; en

- b. er binnen een jaar nadat de bestuurlijke boete is opgelegd niet nogmaals een overtreding in verband met eenzelfde gedraging is begaan; en
- c. bij medewerking aan een schuldregeling.

Artikel 9 Aflossing boete

1. Bij het gelijktijdig vaststellen van de verplichting tot aflossing van terugvordering van uitkering en een boete wordt eerst op de boete afgelost en daarna op de terugvordering.
2. Als de terugvordering nog moet worden verhoogd met de kosten als bedoeld in kosten als bedoeld in artikel 58, lid 5, Pw wordt eerst op de terugvordering afgelost.

Artikel 10 Onvoorziene gevallen

In gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien beslist het college.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na bekendmaking en werken terug tot en met 1 januari 2017.

Artikel 12 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: 'beleidsregels bestuurlijke boete PW, IOAW en IOAZ 2017'.

Toelichting beleidsregels boete 2017 Wijzigingen

Op 1 januari 2013 is een belangrijke wijziging in de Pw en aanverwante inkomensregelingen binnen de Sociale Zekerheid ingevoerd. Deze verandering staat ook wel bekend als de Fraudewet. Een belangrijk onderdeel van deze wet is de introductie van een fors boeteregime.

Het boeteregime houdt in dat een boete moet worden overwogen als de inlichtingenverplichting wordt geschonden. Er is sprake van schending van deze verplichting als de belanghebbende te laat, te weinig of helemaal geen inlichtingen verstrekt die van belang zijn voor het recht en de hoogte van de uitkering. In 2013 is de hoogte van de boete wettelijk vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag. Dit regime is per 1 januari 2017 gewijzigd.

De directe aanleiding is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:3754) over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid in de sociale zekerheid. De CRvB bepaalt in deze uitspraak dat evenredigheid in acht moet worden genomen ten aanzien van (I) de ernst van de overtreding, (II) de mate van verwijtbaarheid en (III) om de omstandigheden van betrokkene mee te wegen bij het opleggen en hoogte van de boete. De boete is maximaal 100% van het benadelingsbedrag, bij grove schuld 75%, bij normale verwijtbaarheid 50% en bij verminderde verwijtbaarheid 25%. De uitspraak heeft directe gevolgen gehad voor de uitvoering van de boete. In de verzamelbrief SZW van december 2014 heeft staatssecretaris Klijnsma de gemeenten opgeroepen om de uitspraak te volgen. Rijswijk heeft aan deze oproep gehoor gegeven. Met de wijziging van de Pw en het Boetebesluit per 1 januari 2017 is de methode van de CRvB nu in de wet vastgelegd. De hoogte van de boete moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding.

Een tweede belangrijke uitspraak van de CRvB uit 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:12) is niet in de wet vastgelegd. In deze tweede uitspraak is bepaald dat de boete binnen een redelijke termijn dient te worden terugbetaald. De CRvB koppelt aan opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid een vast aantal maanden (24 maanden, 18 maanden, 12 maanden en 6 maanden). Ook deze uitspraak levert een aanzienlijke bijstelling van de hoogte van de boete naar beneden op.

Ook de Nationale Ombudsman heeft in zijn rapport 'Geen fraudeur, toch een boete' van 4 december 2014 aanbevelingen gedaan om te komen tot meer evenredige boetes. De wet is ten slotte gewijzigd om effectiever op te kunnen treden in de uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering.

In deze beleidsregels is de methode van de CRvB uit 2016 vastgelegd. Verder is zoveel mogelijk ruimte gelaten om alle feiten en omstandigheden mee te nemen in de besluitvorming. De beleidsregels laten dus voldoende ruimte open voor de individuele afweging.

Om uniformiteit in de uitvoeringspraktijk te bevorderen en rechtsgelijkheid voor uitkeringsgerechtigden te waarborgen zijn er definities van enkele begrippen opgenomen in de beleidsregels. De beleidsregels bevatten definities van de begrippen grove schuld, opzet, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. De definities zijn ontleend aan rechtspraak en wetsgeschiedenis. Ten slotte wordt in de beleidsregels omschreven wat wordt verstaan onder het begrip 'onverwijld'.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 en 2. Afkortingen en begripsbepalingen

De begrippen opzet en grove schuld zijn ontleend aan jurisprudentie (ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en ECLI:NL:CRVB:2016:1429). De begrippen verminderde en normale verwijtbaarheid komen uit de totstandkomingsgeschiedenis (zie TK 2011 – 2012, 33 207, nr. 3, p. 12 en 18).

Artikel 3. Inlichtingenverplichting

In de Pw en aanvullende regelingen is vastgelegd dat de belanghebbende op verzoek van het college of onverwijld uit eigen beweging inlichtingen verstrekt.

Onverwijld uit eigen beweging:

Inlichtingen moeten onmiddellijk bekend worden gemaakt bij het college zodat er niet te veel of te weinig uitkering wordt betaald. Het begrip 'onverwijld' betekent letterlijk onmiddellijk. Op grond van vaste rechtspraak dient een belanghebbende in ieder geval een 'redelijke' termijn van 5 werkdagen te worden gegund. In de uitvoeringspraktijk wordt 5 werkdagen gehanteerd als termijn. De reden hiervoor is dat wijziging in de hoogte of het recht van de uitkering binnen afzienbare tijd bekend moeten zijn om te voorkomen dat er bijstand moet worden teruggevorderd. Voor de bepaling of de inlichtingenverplichting is geschonden en een boete moet worden overwogen, is dat argument niet van belang. Er kan dan een ruimere termijn worden gehanteerd. Voor de vaststelling of een boete moet worden overwogen wordt daarom een termijn van 2 weken aangehouden. Daarmee wordt aangesloten op de termijn voor het inleveren van nota's na toekenning van bijzondere bijstand. Hiermee krijgt de belanghebbende iets meer ruimte om te voldoen aan de inlichtingenverplichting en het kan een positief effect hebben op het aantal te overwegen boetes.

De termijn van orde wordt geboden als de uiterste inleverdatum is verstreken en de inkomstenverklaring is niet ingeleverd. Deze datum staat op de inkomstenverklaring. Met de termijn van orde wordt de belanghebbende eraan herinnerd dat hij de verklaring dient in te leveren. Er is dan nog geen sprake van schending van de inlichtingenverplichting. Zodra de termijn van orde ongebruikt is verstreken wordt er een hersteltermijn geboden. Dan is er wel sprake van schending van de inlichtingenverplichting.

Artikel 4. De verrekening van inkomsten

In artikel 4 wordt duidelijk gemaakt dat als de inkomsten nog kunnen worden verrekend, er geen sprake is van ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan ontvangen uitkering. In dat geval is er dus ook geen sprake van een benadelingsbedrag. Voor de uitvoering van de Pw gaat het om een periode van 6 maanden. In de IOAW en de IOAZ gaat het om een periode van 3 maanden. Als de inkomsten niet volledig kunnen worden verrekend, dan zal het college een herzieningsbesluit nemen. In dat geval zal een boete overwogen worden. Als er geen benadelingsbedrag resteert, zal een waarschuwing worden overwogen.

Artikel 5. De berekening van de hoogte van de boete

Een evenredige boete betekent dat er rekening wordt gehouden met financiële draagkracht. In deze beleidsregels wordt aangesloten bij de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:12). Volgens deze uitspraak dient de hoogte van de boete in verhouding te staan tot de financiële draagkracht en de aard van de gedraging. De boete wordt zodanig begrensd dat bij opzet de boete binnen 24 maanden kan worden voldaan, bij grove schuld 18 maanden, bij normale verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid binnen 6 maanden. Dit kan betekenen dat de boete wordt bijgesteld.

Inkomen:

In deze beleidsregels is het volgende bepaald. Financiële draagkracht houdt in dat het inkomen van 10% van de toepasselijke uitkering en al het inkomen daarboven wordt aangewend ter aflossing van de boete. De peildatum is het moment waarop het besluit wordt genomen. Volgens de VNG dient de uitspraak van 11 januari 2016 zo geïnterpreteerd te worden dat correcties en eventuele andere beslagen of inhoudingen buiten beschouwing blijven. Dit betekent dat wordt uitgegaan van een fictieve draagkracht.

Kostendelersnorm:

Staatssecretaris Klijnsma heeft bepaald dat er in afwachting van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen aparte regels worden opgesteld voor 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. Het betekent ook een onevenredig verschil met situaties waarbij geen sprake is van de kostendelersnorm. In de beleidsregels wordt daarom gekozen voor 10% van de toepasselijke uitkering, inclusief de verlaging vanwege de kostendelersnorm. Een alternatief is dat wordt aangesloten op het Wetboek van Strafrecht. Hierin is een minimumbedrag dat afgelost kan worden. In deze beleidsregels is hiervoor niet gekozen, omdat dit alternatief minder goed aansluit op de visie om de hoogte van de boete zo individueel mogelijk te bepalen.

Afronding boete:

Met de wijziging van het Boetebesluit is de grondslag om de boete af te ronden vervallen. In de beleidsregels is desondanks aangesloten op de vervallen regels en de bestaande praktijk. De boete wordt in alle gevallen naar beneden afgerond op een veelvoud van 10.

Recidive:

Voor alle duidelijkheid wordt in de beleidsregels bepaald dat de regels over financiële draagkracht ook van toepassing zijn als er sprake is van recidive.

Artikel 6. Verminderde verwijtbaarheid

In het Boetebesluit staan 5 situaties 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 (bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2016:1844 en ECLI:NL:CRVB:2016:3832). Het wordt aan de uitvoeringspraktijk overgelaten om in het individuele geval te bepalen of er sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Artikel 7. Schriftelijke waarschuwing

In het Boetebesluit staan twee situaties waarbij het college kan volstaan met een waarschuwing. In deze beleidsregels is vastgelegd dat in deze situaties altijd gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om te volstaan met een waarschuwing.

Artikel 8. Kwijtschelding boete

In de wet staat dat het college bij medewerking aan een schuldregeling de boete kan kwijtschelden. Er mag dan geen sprake zijn geweest van opzet of grove schuld en bovendien mag er niet binnen een jaar na het boetebesluit opnieuw sprake zijn geweest van dezelfde overtreding. In deze beleidsregels wordt vastgelegd dat altijd van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

Artikel 9. Aflossing boete

In de meeste gevallen zal er naast het opleggen van een boete sprake zijn van een terugvordering. In het Boetebesluit (oud) was bepaald dat er eerst op de boete werd afgelost. De belanghebbende bepaalt de volgorde, maar het college kan in beleid vastleggen welke volgorde wordt aangehouden als deze keuze niet wordt gemaakt door de belanghebbende. Eerst aflossen op de vordering kan gunstiger zijn om brutering van de vordering te voorkomen of dit bedrag te verkleinen. Iedere openstaande netto vordering wordt aan het einde van het kalenderjaar verhoogd met de kosten van bijstand. De kosten van bijstand zijn loonbelasting en de premies volksverzekeringen. Eerst aflossen op de boete is gunstiger voor het college, omdat een boetevordering geen preferente vordering is. Er is in deze beleidsregels voor gekozen om eerst op de boete af te lossen en daarna op de vordering, tenzij brutering van de vordering kan worden voorkomen.

Artikel 10. Onvoorziene gevallen

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 12. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.