

Beleidsregels boete Montferland 2017

Concept 21 juni 2017

Beleidsregels boetes 2017

Wettelijke grondslag

artikel 18a van de Participatiewet;

artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;

artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

het Boetebesluit Socialezekerheidswetten.

Citeerartikel

Beleidsregels boetes Montferland 2017.

Het college van Montferland;

gelet op de artikelen artikel 18a van de Participatiewet;

artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;

artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving én het Boetebesluit Socialezekerheidswetten

besluit vast te stellen de Beleidsregels boete Montferland 2017.

Artikel 1: Begrippen

1. 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, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige, Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving én het Boetebesluit Socialezekerheidswetten.
2. Onder recidive wordt verstaan een situatie zoals beschreven in artikel 18a, vijfde of zesde lid van de Participatiewet.
3. Benadelingsbedrag: het netto bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.

Artikel 2: Boetes afgestemd op mate van verwijtbaarheid

1. De boete als bedoeld in art. 18a van de Participatiewet en artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving én het Boetebesluit Socialezekerheidswetten bedraagt:
 - a: 100% van het benadelingsbedrag indien sprake is van opzet;
 - b: 75% van het benadelingsbedrag indien sprake is van grove schuld;
 - c: 50% van het benadelingsbedrag indien geen sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid;
 - d: 25% van het benadelingsbedrag indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
2. Er wordt geen boete opgelegd als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 3: Boetes afgestemd op de draagkracht uit inkomen

1. Voor zover de draagkracht hiertoe aanleiding geeft wordt het bedrag van de boete als bedoeld in artikel 2 verlaagd tot de som van de in het tweede lid bedoelde berekening.
2. De draagkracht geeft hiertoe aanleiding als ingevolge artikel 2 van deze beleidsregels het totaal bedrag van de boete hoger is dan:
 - a: 24 maanden keer het inkomen boven de fictieve draagkracht indien sprake is van opzet;
 - b: 18 maanden keer het inkomen boven de fictieve draagkracht indien sprake is van grove schuld;

- c: 12 maanden keer het inkomen boven de fictieve draagkracht indien geen sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid;
 - d: 6 maanden keer het inkomen boven de fictieve draagkracht indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
- 3. De fictieve draagkracht is 10% van de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm.
 - 4. Voor kostendelers is de fictieve draagkracht in afwijking van het derde lid ten behoeve van de berekening van een boete 10% van de kostendelersnorm.

Artikel 4: Vermogen

Bij de vaststelling van de draagkracht wordt geen rekening gehouden met vermogen.

Artikel 5: Maximale boete¹

De boete is nooit hoger dan:

- a: € 82.000,- indien sprake is van opzet;
- b: € 8.200,- indien geen sprake is van opzet.
- c: € 5.467,- indien sprake is van normale verwijtbaarheid
- d: € 2.734,- indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid

Artikel 6: Waarschuwing in plaats van boete

- 1. Als het berekende boetebedrag lager is dan 150 euro wordt tenzij er sprake is van opzet of grove schuld een waarschuwing gegeven in plaats van een boete.
- 2. Als betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn² de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting dat geeft het college een waarschuwing in plaats van een boete.
- 3. In afwijking van het eerste lid en tweede lid wordt een boete opgelegd in plaats van een waarschuwing indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven.

Artikel 7: Recidive

- 1. Bij recidive worden de percentages genoemd in artikel 2 toegepast op het benadelingsbedrag vermenigvuldigd met 150% van dit bedrag.
- 2. Als het benadelingsbedrag hoger is dan 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie wordt in afwijking van artikel 2 lid 1 c en d de bestuurlijke boete
 - a. Als er geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de inlichtingenplicht vastgesteld op 50/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie;
 - b. Als er sprake is van verminderbare verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichting, vastgesteld op 25/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie.

Artikel 8: Verminderde verwijtbaarheid

- 1. De mate waarin de boetewaardige gedraging aan de belanghebbende kan worden verweten wordt beoordeeld naar de situatie op het moment waarop de belanghebbende zijn verplichting had moeten nakomen.
- 2. Er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid in de volgende gevallen:
 - a) een uitkeringsgerechtigde begrijpt de inhoud van de correspondentie van de gemeente niet, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Van de uitkeringsgerechtigde mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan.
 - b) een uitkeringsgerechtigde is langere tijd niet in staat zijn belangen te behartigen, van de uitkeringsgerechtigde mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt, laat hij dit na, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid.
- 3. Voor het bepalen van de hoogte van de boete hanteert het college tevens onderstaande uitgangspunten om te bepalen of er sprake is van volledige verwijtbaarheid:

¹ Artikel 23, vierde lid Wvs en artikel 2 lid 7 Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

² De termijn die staat genoemd in artikel 2aa van het boetebesluit sociale zekerheidswetten. (invulling 1-1-2017, een termijn van niet langer is dan 60 dagen).

- a) het college deelt bij de toekenning van een uitkering aan de uitkeringsgerechtigde mee welke feiten en omstandigheden hij of zij spontaan aan het college moet melden. Het college gaat er dan ook, tenzij bijzondere omstandigheden op het tegendeel wijzen, steeds van uit dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de uitkering. Tevens is op de gemeentelijke website hierover actuele informatie te raadplegen.
 - b) van een uitkeringsgerechtigde kan een redelijke inspanning worden gevergd om op de hoogte te raken van feiten en omstandigheden bij anderen die van invloed kunnen zijn op zijn uitkering (bijvoorbeeld omstandigheden van een partner, kostendeler of inwonend kind). Het enkele feit dat die ander de uitkeringsgerechtigde niet spontaan van een relevante omstandigheid op de hoogte heeft gesteld, impliceert niet dat het niet melden daarvan niet of slechts in verminderde mate aan de uitkeringsgerechtigde kan worden verweten.
4. Het college acht in de volgende gevallen verminderde verwijtbaarheid aanwezig:
- a) de belanghebbende verkeerde op het moment dat hij aan zijn verplichting moest voldoen in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren, en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan zijn verplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de informatie niet tijdig of volledig aan het college is verstrekt. Te denken valt aan onvoorzien ontslag, het weglopen van een kind etc.
 - b) er is sprake van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge verband en samenhang beschouwd wel leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
5. Het college acht in het geheel geen verwijtbaarheid aanwezig als het niet nakomen van een verplichting niet aan de belanghebbende kan worden verweten omdat hij op het moment dat hij aan zijn verplichting moest voldoen verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden die niet tot het normale levenspatroon behoren en die het de belanghebbende feitelijk onmogelijk maakten om aan zijn verplichtingen te voldoen. Te denken valt aan een plotselinge ziekenhuisopname van de uitkeringsgerechtigde, of indien sprake is van levensbedreigende omstandigheden of overlijden van de uitkeringsgerechtigde, partner of kind.

Artikel 9: Gevallen waarin de beleidsregels niet voorzien

Inzake de onderwerpen die vallen onder de discretionaire bevoegdheden van het college, waarin deze beleidsregels niet voorzien, beslist het college.

Artikel 10: inwerkingtreding en citeerartikel

1. Deze beleidsregels treden in werking op 1 januari 2017.
2. Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels boetes Montferland 2017.

Toelichting

De beleidsregels zijn afgestemd op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Bij het vaststellen van de boete wordt rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid en de draagkracht. Als sprake is van een vergissing en geen sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten wordt geen boete opgelegd.

Artikel 2: Boetes afgestemd op mate van verwijtbaarheid.

De boete is 50% van het benadelingsbedrag tenzij sprake is van verminderde verwijtbaarheid, grove schuld of opzet.

Artikel 3: Boetes afgestemd op de draagkracht uit inkomen.

De boete die overeenkomstig artikel 2 is vastgesteld wordt verlaagd als de draagkracht daartoe aanleiding geeft. Uitgangspunt is dat de boete niet hoger mag zijn dan 12 maanden keer de ruimte in het inkomen boven 90% van de bijstandsnorm, tenzij sprake is van verminderde verwijtbaarheid, grove schuld of opzet dan geldt 6 maanden respectievelijk 18 maanden en 24 maanden.

Voor kostendelers geldt dat deze een inkomen hebben onder de beslagvrije voet. Het kan niet de bedoeling zijn dat kostendelers bij fraude de dans ontspringen of dat hiervoor een strafrechtelijke interventie ingezet moet worden bij gebreke van een mogelijkheid om een boete op te leggen. De Centrale Raad heeft zich over deze vraag nog niet uitgesproken. Een mogelijkheid is om uit te gaan van 10% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande, een alleenstaande ouder of een gehuwde.

Feitelijk doet zich dan een situatie voor dat de boete van een hoger inkomen wordt berekend dan hetgeen betrokkene daadwerkelijk ontvangt. Een ander mogelijkheid zou kunnen zijn om uit te gaan van het minimumbedrag van 45 euro per maand en dan zoeken we aansluiting bij art. 24a WvSr. Ook dit gaat voorbij aan het daadwerkelijk inkomen. Daarom geldt voor kostendelers al het inkomen boven 90% van de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm. Dit is expliciet opgenomen in het vierde lid.

Voorbeeld

Stel het benadelingsbedrag van de fraude is 20.000 euro en het inkomen boven 90% van de bijstandsnorm is 97 euro. Er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid noch van grove opzet of schuld. De boete is (overeenkomstig artikel 2) 50% van het benadelingsbedrag is 10.000 euro.

De draagkracht (overeenkomstig artikel 4 van de beleidsregels is 12 maanden keer 97 is 1.164 euro. Artikel 5 van de beleidsregels geeft aan dat de boete in dit geval maximaal 8.200 bedraagt. De berekende boete blijft hier ruimschoots onder. De boete is 1.164 euro als gevolg van een fraude van 20.000 euro.

De Centrale Raad van Beroep het op 16 mei 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:1816) de volgende uitspraken gedaan:

- 1) De gemeente kan bij de berekening, ook bij kostendelers, uitgaan van een draagkracht uit inkomen van 10% van de (kostendelers) norm.
- 2) De gemeente hoeft geen rekening te houden met de extra huur- en zorgkosten van betrokkene.

Artikel 4: Vermogen

Het college kan de omvang van het vermogen meenemen in de boetevaststelling ook al is deze lager dan het vrij te laten vermogen. Dit betekent dat informatie ingewonnen moet worden over het actueel vermogen alvorens de boete vastgesteld kan worden. In de praktijk betekent dit dat aan betrokkene bij het voornemen tot het opleggen van een boete het vermogen opgevraagd dient te worden. Om praktische redenen is er voor gekozen om het vermogen buiten beschouwing laten bij boetes. De hoofdreden is dat er veelal geen vermogen is bij uitkeringsgerechtigden. Hiernaast kan de gemeente de uitvoering efficiënter vormgeven als vermogen buiten beschouwing wordt gelaten. Voor de duidelijkheid, bij de invordering van de boete en de ontstane terugvordering wordt het vermogen wel meegenomen.

Artikel 5: Maximale boete

Gezien de correcties van de boete als gevolg van de mate van verwijtbaarheid en de draagkracht zal het niet vaak voorkomen dat de hierdoor resterende boete hoger is dan het maximum in dit artikel. Aansluiting is gezocht bij uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, onder meer. CRvB 24 november 2014 en dan de volgende overweging:

- 7.5 Voor strafrechtelijke beboeting van fraude met sociale zekerheids- uitkeringen en -toeslagen op grond van artikel 227a of artikel 227b van het Wetboek van Strafrecht is het kunnen aantonen van opzet essentieel. Het opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekken of het opzettelijk nalaten tijdig gegevens te verstrekken wordt als misdrijf gekwalificeerd en met veel zwaardere straffen bedreigd dan wanneer het gaat om overtredingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 447c of arti-

kel 447d van het Wetboek van Strafrecht (verstrekken van onware gegevens voor uitkering of nalaten tijdig gegevens te verstrekken). Daarvoor geldt het vereiste van opzet niet. Voor de genoemde opzetdelicten is bestraffing mogelijk met een geldboete van de vijfde categorie en voor de andere delicten is dat een geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 6: Drempelbedrag boete

Een lagere boete dan 150 euro wordt op grond van doelmatigheidsoverwegingen gelijkgesteld aan een nihil fraude. Bij opzet en grove schuld wordt wel een boete gegeven, ook al is de boete lager dan 150 euro.

Artikel 7: Recidive

Recidiveboete wordt net als de eerste boete afgetopt op het bedrag dat afbetaald kan worden in respectievelijk 6, 12, 18 of 24 maanden. Argument daarvoor is dat art. 24a derde lid WvSr stelt dat de duur nooit een tijdvak van twee jaar mag overschrijden.

Artikel 8: Verminderde verwijtbaarheid

Het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid is maatwerk. Het volgende geldt voor alle beleidsregels dus ook voor het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid.

Het college houdt rekening met de individuele omstandigheden van de aanvrager bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid. Voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid zijn beleidsregels opgesteld. Beleidsregels geven aan hoe in zijn algemeenheid met de bevoegdheid omgegaan wordt. Een beleidsregel is dan ook sterk richtinggevend maar niet alles bepalend. In uitzonderingsgevallen kan afgeweken worden van de beleidsregels. Als door bijzondere omstandigheden de gevolgen voor aanvrager onevenredig zwaar zijn, moet in afwijking van het geldende beleid besloten worden (artikel 4:84 e.v. Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 9: Gevallen waarin de beleidsregels niet voorzien

Het college besluit in gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien.

Bijlage 1: stappenplan

PARTICIPATIEWET: Bepalen hoogte bestuurlijke boete

Vanaf 1 januari 2017 wordt de hoogte van de boete als volgt bepaald voor een persoon met bijstand wanneer hij de inlichtingenplicht niet nakomt.

STAP 1: Uitgangspunt

Nulfraude = €150,-
Te schending = 100% benadelingsbedrag
Recidive = 150% benadelingsbedrag

* benadelingsbedrag = netto te veel verstrekte bijstand

! Let op: soms kan het college volstaan met het geven van een waarschuwing



STAP 2: Verwijtbaarheid onderzoeken	Opzet	100% x stap 1
	Grove schuld	75% x stap 1
	Normale verwijtbaarheid	50% x stap 1
	Verminderde verwijtbaarheid	25% x stap 1
STAP 3: Maximaal mogelijke boete <small>Alleen als benadelingsbedrag (of 150% x benadelingsbedrag bij recidive) groter is dan € 10.934</small>	Opzet	Maximale boete € 82.000
	Grove schuld	Maximale boete € 8.200
	Normale verwijtbaarheid	Maximale boete € 5.467
	Verminderde verwijtbaarheid	Maximale boete € 2.734
STAP 4: Bijzondere omstandigheden?		
! Zijn er omstandigheden die aanleiding geven om het boetebedrag verder te matigen (bijvoorbeeld psychische omstandigheden)?		
STAP 5: Fictieve draagkracht? <small>Voldoening boete mogelijk binnen:</small>	Opzet	24 maanden
	Grove schuld	18 maanden
	Normale verwijtbaarheid	12 maanden
	Verminderde verwijtbaarheid	6 maanden



Wolters Kluwer



Actuele kennis. Helder inzicht.

Bijlage 2: uitspraak november 2014 Evenredigheidstoets

ECLI:NL:CRVB:2014:3754

	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	24-11-2014
Datum publicatie	24-11-2014
Zaaknummer	14-1949 WW
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Overgangsrecht Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-regelgeving-uitgangspunten bij indringender beoordeling evenredigheid van de bestuurlijke boete.

1. Het handelen of nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting voor en na 1 januari 2013 kan - los van elkaar - bestraft worden met een boete naar het dan geldende sanctieregime. Het toepassen van het zwaardere sanctiestelsel zoals dat geldt na 1 januari 2013 op handelen of nalaten verricht voor 1 januari 2013 is in strijd met artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, tweede zin, van het IVBPR.
2. Er is geen toereikende basis om te oordelen dat sprake is van een wettelijk vastgestelde boete. Ook onder de werking van de Wet aanscherping op te leggen moeten boetes op het terrein van de sociale zekerheid volledig worden getoetst met inachtneming van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. Dat in de nota van toelichting bij het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-regelgeving te lezen is dat de bestuurlijke boete in beginsel op de hoogte van het benadelingsbedrag wordt vastgesteld, dat de ernst van de overtreding hierbij aan dat bedrag is gerelateerd, en dat artikel 5:46, tweede lid, van de Awb niet van toepassing is, leidt niet tot een ander oordeel. Die interpretatie van de lagere wetgever is niet te rijmen met de in de wetgeschiedenis van de Wet aanscherping weergegeven toelichting. Die wetgever heeft klaarblijkelijk willen bepalen dat het aspect ernst van de overtreding van de inlichtingenverplichting voortaan een boete van 100% van het benadelingsbedrag en, bij recidive, 150% van dat bedrag rechtvaardigt. Door echter met artikel 27, achtste lid, van de WW in combinatie met artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten bestuursorganen wel beleidsvrijheid te laten om het aspect verwijtbaarheid nader in beleidsregels te regelen, kan hier niet worden gezegd dat de wet voor een overtreding van de inlichtingenverplichting 'exact voorschrijft hoe hoog de bestuurlijke boete moet zijn'.
3. Redengevend voor de Wet aanscherping is geweest dat het destijds bestaande sanctiestelsel 'onvoldoende ontmoedigende werking heeft op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs'. Volgens de wetgever moet echter ook worden voorkomen dat de aanscherping van bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening.
4. Het vanaf 1 januari 2013 in het sociale zekerheidsrecht gecreëerde boeteregime vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de voor de hoogte van de boete aan het benadelingsbedrag te relateren percentages sterk zijn verhoogd en per die datum het tot dan toe geldende maximumboetebedrag van € 2.269,- is vervallen.
5. Voor strafrechtelijke beboeting van fraude met socialezekerheidsuitkeringen en -toeslagen op grond van artikel 227a of artikel 227b van het Wetboek van Strafrecht is het kunnen aantonen van opzet essentieel. Het opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekken of het opzettelijk nalaten tijdig gegevens te verstrekken wordt als misdrijf gekwalificeerd en met veel zwaardere straffen bedreigd dan wanneer het gaat om overtredingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 447c of artikel 447d van het Wetboek van Strafrecht (verstrekken van onware gegevens voor uitkering of nalaten tijdig gegevens te verstrekken). Daarvoor geldt het vereiste van opzet niet. Voor de genoemde opzetdelicten is bestraffing mogelijk met een geldboete van de vijfde categorie en voor de andere delicten is dat een geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij bestuursrechtelijke beboeting van fraude met toeslagen in het kader van inkomensafhankelijke regelingen wordt onderscheid gemaakt tussen verzuimen en vergrijpen. In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt inlichtingenverzuim bestraft tot een in die wet genoemd maximumbedrag. Bij opzet of grove schuld wordt het niet, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens of inlichtingen bestraft met een boete van ten hoogste 100 procent van het bedrag dat van de belanghebbende in verband met dat verzuim is of zou zijn teruggevorderd, mits de Belastingdienst/Toeslagen de aanwezigheid van opzet of grove schuld stelt en bewijst. Bij recidive is dat 150 procent van het daar bedoelde bedrag.

6. Gelet op 3, 4 en 5 ligt het in de rede om alleen ten aanzien van overtreders, aan wie vanaf 1 januari 2013 opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting kan worden verweten, 100% van het benadelingsbedrag in artikel 2 van Boetebesluit socialezekerheidswetten als uitgangspunt te nemen bij de afstemming op het aspect van de verwijtbaarheid. Alleen indien opzet kan worden aangetoond is er sprake van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Is er geen sprake van opzet maar wel van grove schuld bij overtreders, dan is de verwijtbaarheid minder groot en is 75% van dat bedrag een passend uitgangspunt. Is er geen sprake van opzet en ook niet van grove schuld, dan is 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid van overtreders. In geval van recidive is nuancering op het aspect van de verwijtbaarheid evenzeer noodzakelijk. De dan verweten gedragingen zullen dan weer opnieuw op de aanwezigheid van opzet of grove schuld bij de overtreder moeten worden beoordeeld. Bij de afstemming op het aspect van verwijtbaarheid zal ten slotte moeten worden bezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid.
7. Van de onder 6 genoemde uitgangspunten moet worden afgeweken, indien de omstandigheden van het geval dit nodig maken. Als in plaats van strafvervolging een bestuurlijke boete wordt opgelegd, kan het Uvw geen hogere boete opleggen dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht zou hebben kunnen opleggen.
8. Voor de vraag of een boete in verband met de draagkracht van de overtreder moet worden gematigd wordt verwezen naar een arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2014 en naar een bestendige gedragslijn van het Uvw over verlaging van de boete wegens financiële omstandigheden.
9. Volle toetsing van de hoogte van de boete leidt in dit geval tot een verlaging van de oorspronkelijk op € 14.658,01 vastgestelde boete tot € 2.000,-.

Bijlage 3

Instantie

Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak

16-05-2017

Datum publicatie

23-05-2017

Zaaknummer

15/6755 WWB

Rechtsgebieden

Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken

Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Detentie in Frans Guyana niet gemeld. Verminderde verwijtbaarheid op grond van het sinds 1 januari 2017 geldende Boetebesluit. Bij beoordeling draagkracht van personen met inkomen op bijstandsniveau wordt steeds 10% van de norm als draagkracht gehanteerd. Dus niet in aansluiting op art. 475d, Rechtsvordering. raad stelt boete lager vast dan de Rechtbank.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

Uitspraak

15/6755 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 28 augustus 2015, 15/1243 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[Appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. M.T.A.M. Mes, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 april 2017. Namens appellante is mr. Mes verschenen.

Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door M.R. Ooievaar.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellante ontving sinds 2 juli 2009 bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB). Na een melding op 1 november 2013 van het hoofd van Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, dat appellante op 18 juni 2013 in Frans Guyana is gearresteerd en sindsdien in detentie verblijft, heeft het college de bijstand van appellante bij besluit van 16 december 2013 met ingang van 18 juni 2013 ingetrokken. Bij afzonderlijk besluit van dezelfde datum is van appellante een bedrag van € 3.613,68 teruggevorderd. Aan deze besluiten heeft het college ten grondslag gelegd dat appellante wegens detentie geen recht heeft op bijstand. Tegen deze besluiten heeft appellante geen bezwaar gemaakt.
 - 1.2. Bij besluit van 31 december 2014 heeft het college appellante een bestuurlijke boete opgelegd van € 3.620,- omdat zij niet heeft doorgegeven dat zij gedetineerd was in Frans Guyana.
 - 1.3. Bij besluit van 11 februari 2015 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 31 december 2014 ongegrond verklaard. Daarbij heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het voor appellante wellicht lastig was het college tijdig van haar problemen met justitie in kennis te stellen maar dat appellante daarvoor zelf verantwoordelijk moet worden gehouden. Volgens het college was sprake van opzet zodat een boete van 100% van het benadelingsbedrag was aangewezen.
2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd, het besluit van 31 december 2014 herroepen en de boete vastgesteld op € 1.810,-. Daarbij heeft de rechtbank, samengevat, overwogen dat het college niet heeft aangetoond dat het niet dan wel te laat melden van de detentie met opzet of door grove schuld van de zijde van appellante is gebeurd. De rechtbank achtte geloofwaardig dat appellante pas twee maanden na haar arrestatie contact kon hebben met de ambassade en dat zij via de ambassade de benodigde formulieren voor de reclassering heeft ontvangen, waarop zij onder meer heeft genoteerd dat zij een WWB-uitkering ontving. Van verminderde verwijtbaarheid is volgens de rechtbank (ook) geen sprake. Door naar Frans Guyana te reizen om drugs te smokkelen heeft appellante immers bewust het risico genomen dat zij in deze situatie zou kunnen komen. Een boete van 50% van het benadelingsbedrag werd door de rechtbank in dit geval passend geacht.
3. In hoger beroep heeft appellante zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Daartoe heeft zij, samengevat, aangevoerd dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid en dat haar financiële draagkracht aanleiding vormt de boete verdergaand te matigen dan wel op nihil te stellen. Met betrekking tot dat laatste punt heeft zij erop gewezen dat in haar geval de beslagvrije voet dient te worden verhoogd.
4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Algemeen

 - 4.1. Ingevolge artikel 18a, eerste lid, van de Participatiewet (PW), voor zover hier van belang, legt het college een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de PW. Onder benadelingsbedrag wordt blijkens het tweede lid verstaan: het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de PW (...) ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.
 - 4.2. Artikel 18a, tiende lid, van de PW bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Dit is het Boetebesluit socialezekerheidswetten, zoals laatstelijk gewijzigd op 19 september 2016, Stb. 2016, 342 [inwerkingtreding per 1 januari 2017], hierna: Boetebesluit.
 - 4.3. Artikel 2, vierde lid, van het Boetebesluit bepaalt dat, indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, de bestuurlijke boete wordt vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag. Ingevolge het vijfde lid wordt deze boete bij verminderde verwijtbaarheid vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag.
 - 4.4. Tussen partijen is niet in geschil dat het benadelingsbedrag in dit geval kan worden gesteld op € 3.613,68.

Mate van verwijtbaarheid

- 4.5. Appellante heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van gewone verwijtbaarheid. Onder de gegeven omstandigheden kan haar immers niet of nauwelijks een verwijt worden gemaakt van de late melding van haar detentie bij het college.
- 4.6. Artikel 2a, eerste lid, van het Boetebesluit bepaalt dat bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten wordt beoordeeld naar de omstandigheden waarin de betrokkene verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenverplichting had moeten nakomen.
- 4.7. Ingevolge het tweede lid van artikel 2a van het Boetebesluit leiden, bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:
- a. de betrokkene 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 betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen; (...)."
- 4.8. Anders dan de rechtbank, oordeelt de Raad dat onder de gegeven omstandigheden niet alleen niet van opzet of grove schuld van appellante ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting kan worden gesproken, maar tevens - wel - van verminderde verwijtbaarheid. Daarbij acht de Raad het evenals de rechtbank, niet ongeloofwaardig dat appellante pas geruime tijd na de aanvang van haar detentie in Frans Guyana in contact kon treden met de buitenwereld. Dat de reclassering kennelijk - ook nadat zij via de ambassade in kennis was gesteld van de detentie van appellante - nog enige tijd heeft gewacht het college daarvan in kennis te stellen, kan niet zonder meer geheel voor rekening en risico van appellante worden gebracht. Anderzijds heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat zij, zeker nadat zij contact had gehad met of via de ambassade, niet eerder dan nu is gebeurd zelf via derden - waaronder haar familie - het college van haar afwezigheid in verband met detentie op de hoogte had kunnen brengen.
- 4.9. Bij verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting wordt de bestuurlijke boete naar vaste rechtspraak (uitspraak van 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801), en inmiddels ook ingevolge artikel 2, vijfde lid, van het Boetebesluit, vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag. In beginsel is dus een boete van € 903,42 (25% van € 3.613,68) aangewezen.

Draagkracht

- 4.10. Naar eveneens vaste rechtspraak (uitspraken van 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9 en ECLI:NL:CRVB:2016:12) kunnen financiële omstandigheden aanleiding geven de vast te stellen boete (verder) te matigen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat gedurende een bepaalde periode (bij verminderde verwijtbaarheid zes maanden) het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet - ongeacht of die ruimte de facto op andere wijze is beperkt of ingenomen - beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Het college heeft op zichzelf niet betwist dat in dit geval mogelijk grond bestaat voor verdergaande matiging dan tot 25% van het benadelingsbedrag, maar dan zou de boete minimaal dienen te worden bepaald op basis van het volledige bedrag van de bijstand boven de beslagvrije voet. Bij een verminderde verwijtbaarheid zou dit resulteren in zesmaal 10% van de voor appellante geldende bijstandsnorm (€ 982,79).
- 4.11. Appellante heeft betoogd dat in dit geval de beslagvrije voet dient te worden verhoogd in verband met haar woonlasten. Appellante betaalt een huur van € 642,08 per maand. Na aftrek van de huurtoeslag resteert een bedrag van € 307,83 per maand. Nu de normhuur in de bijstandsnorm € 206,48 per maand bedraagt, dient de beslagvrije voet te worden verhoogd met € 101,35 per maand. De beslagvrije voet voor appellante bedraagt dus € 985,86 (€ 884,51 + € 101,35) per maand. Dat is hoger dan de toepasselijke bijstandsnorm (€ 982,79) zodat geen ruimte resteert voor het opleggen van een boete, aldus appellante.
- 4.12. Anders dan kan worden afgeleid uit eerdere rechtspraak (zoals bijvoorbeeld de uitspraak van 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12) is de Raad thans van oordeel dat in het kader

van de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete - meer in het bijzonder ten aanzien van de vraag of een boete evenredig is - voor de bepaling van de fictieve (minimum) draagkracht bij personen met een inkomen op bijstandsniveau in beginsel steeds (en dus in zoverre *niet* in aansluiting op artikel 475d, vierde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) 10% van de toepasselijke bijstandsnorm moet worden aangehouden. Zou dat principe worden verlaten dan zou dat er in veel gevallen toe leiden dat in het geheel geen boete meer zou kunnen worden opgelegd of vastgesteld. Een dergelijke verstrekkende consequentie acht de Raad in strijd met de tekst en strekking van artikel 18a van de PW en het Boetebesluit. Daarbij is van belang dat de draagkracht slechts één van de in aanmerking te nemen factoren is die tot (verdere) matiging van een evenredig vast te stellen boete kunnen leiden, dat daarbij uit een oogpunt van praktische en eenvormige rechtstoepassing enigszins wordt geabstraheerd van individuele situaties (zie 4.10) en voorts dat appellante het college kan verzoeken een betalingsregeling te treffen, waarbij rekening wordt gehouden met haar financiële draagkracht.

- 4.13. Uit vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:905) volgt dat als uitgangspunt geldt dat een betrokkene een boete bij verminderde verwijtbaarheid binnen zes maanden kan voldoen. Dit betekent dat de boete in het geval van appellante dient te worden bepaald op € 589,67 (zesmaal 10% van € 982,79).
- 4.14. Gelet op 4.8 en 4.13 dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het bedrag van de boete heeft vastgesteld op € 1.810,-. Met toepassing van artikel 8:72a van de Algemene wet bestuursrecht zal het bedrag van de boete worden vastgesteld op € 589,67, aangezien de boete tot dat bedrag hier evenredig, passend en geboden is.
5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van appellante in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 990,- voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij de rechtbank het bedrag van de boete heeft vastgesteld op € 1.810,-;
- stelt het bedrag van de boete vast op € 589,67 en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 11 februari 2015;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante in hoger beroep tot een bedrag van € 990,-;
- bepaalt dat het college het door appellante in hoger beroep betaalde griffierecht van € 123,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door R.H.M. Roelofs als voorzitter en E.C.R. Schut en C.J. Borman als leden, in tegenwoordigheid van C.A.E. Bon als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 16 mei 2017.