

## Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet en IOAW/IOAZ Gemeente Tholen 2018

Burgemeester en wethouders van de gemeente Tholen;

gelezen het voorstel van de afdeling Werk en Inkomen tot vaststelling van beleidsregels inzake de bestuurlijke boete Participatiewet en IOAW/IOAZ gemeente Tholen

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 18a, van de Participatiewet, artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze medewerkers (IOAW), artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) .

overwegende dat het wenselijk is om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van naleving van de Participatiewet, IOAW en IOAZ;

besluit vast te stellen:

### HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

Alle begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz), het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004, de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Algemene wet bestuursrecht.

#### Artikel 2 Inlichtingenplicht

Een belanghebbende heeft voldaan aan de inlichtingenverplichting als bedoeld in artikel 17 eerste lid van de Participatiewet of artikel 13 van de loaw/loaz als hij de van belang zijnde gegevens verstrekt binnen de daartoe door het college gestelde termijn of uit eigen beweging binnen niet meer dan 7 dagen (1 week) nadat:

- a. het te melden feit of de omstandigheid zich voordoet, bekend is geworden of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn; of
- b. hij de beschikking heeft verkregen over de gevraagde bewijsstukken.

#### Artikel 3 Beoordelen mate van verwijtbaarheid

1. De mate waarin het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht aan de belanghebbende kan worden verweten, wordt beoordeeld naar de omstandigheden waarin belanghebbende verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenplicht had moeten nakomen. Bij deze beoordeling leiden de volgende criteria in ieder geval tot verminderde verwijtbaarheid:
  - a. 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 inlichtingenplicht te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren, dat dit hem niet volledig valt toe te rekenen;
  - b. belanghebbende verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen;
  - c. de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderzijds een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting;
  - d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen, of
  - e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid;
  - f. er is sprake van gedeelde verwijtbaarheid als gevolg van (gedeeltelijke) omissies in de uitvoering.
2. Het enkele feit dat belanghebbende de inhoud van de correspondentie van het college niet begrijpt (bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal niet beheerst), of niet in staat is om zijn zaken te be-

hartigen, is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Van belanghebbende mag immers worden verwacht dat hij zich laat bijstaan als dit het geval is.

#### **Artikel 4 Hoogte bestuurlijke boete**

1. De hoogte van de bestuurlijke boete:
  - a. Wordt bepaald in evenredigheid met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en zijn individuele omstandigheden waaronder begrepen zijn draagkracht;
  - b. is gerelateerd aan het benadelingsbedrag. Voor de bepaling van de hoogte van de boete worden tot het benadelingsbedrag niet gerekend de onverschuldigde betalingen die plaatsvinden na afloop van een termijn van 7 dagen nadat de belanghebbende de juiste en volledige gegevens heeft verstrekt of nadat een schending van de inlichtingenplicht is geconstateerd.
2. Met de mate van verwijtbaarheid wordt op de volgende wijze rekening gehouden:
  - a. Een beboetbare gedraging leidt bij gemiddelde verwijtbaarheid tot een boete ter hoogte van 50% van het benadelingsbedrag.
  - b. Onder gemiddelde verwijtbaarheid als bedoeld onder a. wordt tevens verstaan de situatie waarin belanghebbende heeft nagelaten om wijziging van feiten en of omstandigheden tijdig en op voorgeschreven wijze te melden waarvan hij wist of waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat deze van belang zijn voor de uitkering.
  - c. Als er sprake is van opzet wordt een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd.
  - d. Als er sprake is van grove schuld wordt een boete van 75% van het benadelingsbedrag opgelegd.
  - e. Er wordt een boete van 25% van het benadelingsbedrag opgelegd indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Van verminderde verwijtbaarheid is sprake in de situaties als bedoeld in artikel 3 lid f. Bij volledig ontbreken van verwijtbaarheid wordt geen boete opgelegd.

#### **Artikel 5 Draagkracht en vermogen bij boete bepaling**

1. Bij het opleggen van een boete wordt rekening gehouden met de draagkracht. Als referentie-inkomen voor de voor beslag vatbare vrije ruimte van 10% wordt uitgegaan van de toepasselijke bijstandsnormen bedoeld in art. 475c t/m e RV (Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering) en van de kostendelersnorm ex. Artikel 22a Participatiewet.
2. Bij bepaling van de draagkracht voor betaling 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
3. Als het college het besluit tot het opleggen van een boete niet neemt binnen een redelijke termijn na de dagtekening van het rapport waarin de schending van de inlichtingenplicht is vastgesteld zonder dat dit aan de overtreder kan worden verweten, dan wordt het boetepercentage aldus verlaagd:
  - a. met 5% als sinds dagtekening van het rapport tenminste 13 maar minder dan 26 weken zijn verstreken;
  - b. met 10% als sinds dagtekening van het rapport tenminste 26 maar minder dan 52 weken zijn verstreken;
  - c. met 50% als sinds dagtekening van het rapport tenminste 52 weken zijn verstreken.

#### **Artikel 6 Schriftelijke waarschuwing en hoogte bestuurlijke boete bij nul-fraude**

1. Als belanghebbende tijdens de aanvraagprocedure gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het recht op uitkering pas inlevert nadat een hersteltermijn is geboden, dan wordt een schriftelijke waarschuwing gegeven en wordt geen boete opgelegd.
2. Er wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete als is voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - a. er is sprake van gemiddelde of verminderde verwijtbaarheid; en

- b. aan belanghebbende is in de voorgaande 24 maanden niet eerder een waarschuwing gegeven in verband met schending van de inlichtingenplicht; en
  - c. er is geen sprake van een benadelingsbedrag of een benadelingsbedrag van minder dan € 150 of belanghebbende heeft binnen 60 dagen na de overtreding alsnog uit eigen beweging juiste en volledige informatie verstrekt vóórdat het college de overtreding heeft geconstateerd.
3. Indien niet kan worden volstaan met een waarschuwing omdat niet is voldaan aan de voorwaarden als bedoeld in het tweede lid onder a of b, dan bedraagt de boete:
    - a. € 150 als sprake is van opzet
    - b. vijf procent van de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm als geen sprake is van opzet.
  4. Als de schending van de inlichtingenplicht betrekking heeft op het verzwijgen van inkomsten die achteraf alsnog met de uitkering worden verrekend o.g.v. art 58 lid 4, wordt als uitgangspunt de hoogte van de verzwegen inkomsten genomen. De hoogte van de boete wordt vervolgens bepaald met inachtneming van artikel 4.

#### **Artikel 7 Afzien en kwijtschelden van bestuurlijke boete**

1. Het college ziet af van het opleggen van een boete bij dringende redenen. Hiervan kan sprake zijn als er in de individuele situatie van de belanghebbende op het moment waarop over de oplegging van de boete moet worden besloten, sprake is van zeer uitzonderlijke, bijzondere omstandigheden waardoor het opleggen van een boete onaanvaardbare consequenties zou hebben.
2. Het college maakt gebruik van de bevoegdheid om kwijtschelding te verlenen van een opgelegde boete in verband met toegang tot een minnelijke schuldregeling onder voorwaarden zoals gesteld in artikel 18a, lid 13 en 14 van de Participatiewet.

#### **Artikel 8 Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze beleidsregels treden in werking vanaf de eerste dag nadat deze zijn bekendgemaakt.
2. Deze regeling kan worden aangehaald als "Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet en IOAW/IOAZ Gemeente Tholen 2018"

*Aldus vastgesteld tijdens de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 20 februari 2018; zaaknummer 110565.*

*Tholen, 20 februari 2018.*

*Burgemeester en wethouders van Tholen*

*de secretaris*

*S. Nieuwkoop*

*de burgemeester*

*G.J. van de Velde-de Wilde*

## **Hoofdstuk 2 Algemene toelichting**

Een belanghebbende heeft op grond van artikel 17, lid 1 van de Participatiewet of artikel 13 van de IOAW/IOAZ de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging gegevens te verstrekken waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Als iemand deze inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk nakomt, dan dient in beginsel een boete te worden opgelegd.

Artikel 18a van de Participatiewet en artikel 20a van de loaw/loaz en het Boetebesluit sociale zekerheidswetten geven een aantal bepalingen over het opleggen van boetes bij het niet, niet tijdig of onvolledig nakomen van de inlichtingenplicht ingevolge artikel 17 Participatiewet en artikel 13 loaw/loaz.

De Centrale raad van Beroep (CRvB) heeft een aantal uitspraken gedaan waarbij het zonder meer volgen van de aanvankelijk vastgestelde wettelijke bepalingen onder meer in strijd wordt geacht met het evenredigheidsbeginsel.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de minister besloten om de regelgeving aan te passen. Met ingang van 1 januari 2017 zijn het Boetebesluit sociale zekerheidswetten en de Participatiewet gewijzigd zodat deze weer in overeenstemming zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze wijzigingen geven het college meer mogelijkheden voor een meer evenredige en doelmatige uitvoering van het boetebeleid. In deze beleidsregels legt het college regels vast over de uitvoering van de bestuurlijke boete.

## Hoofdstuk 3 Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

### Artikel 2 Schending inlichtingenplicht

Op grond van artikel 17, eerste lid van de Participatiewet, artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet Suwi en artikel 13, eerste lid onder a van de loaw/loaz is de belanghebbende verplicht om alle gegevens, die van invloed zijn op de arbeidsinschakeling of het geldend maken van het recht, de duur en de hoogte van de uitkering of de inkomensvoorziening op verzoek of onverwijld uit eigen beweging te melden. In dit artikel wordt nadere invulling gegeven aan het begrip onverwijld uit eigen beweging.

Als belanghebbende binnen de in het artikel genoemde termijn inlichtingen verstrekt dan heeft hij voldaan aan zijn inlichtingenplicht.

### Artikel 3 Beoordelen mate van verwijtbaarheid

De CRvB stelt in haar uitspraak van 24 november 2014 dat de hoogte van de boete bij overtredingen in alle individuele gevallen moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n). Door deze uitspraak hebben de bepalingen met betrekking tot de minimumboete geen praktische betekenis meer.

In artikel 18a van de Participatiewet, artikel 20a loaw, artikel 20a loaz en het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn algemene regels opgenomen voor het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete. In het Boetebesluit heeft de wetgever vastgelegd in welke gevallen in ieder geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

- Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan problemen in de situatie thuis waardoor belanghebbende onder ernstige psychische druk staat, zoals een ernstige ziekte of het overlijden van de partner of kinderen.
- Hierbij gaat het om de situatie dat de geestelijke toestand van de belanghebbende zelf zodanig is dat de gedraging niet volledig kan worden toegerekend.
- Door alsnog op eigen initiatief de juiste informatie te leveren, vormt dit een grondslag voor verminderde verwijtbaarheid. Indien de juiste informatie alsnog wordt gegeven in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting dan levert dit evenwel geen omstandigheid op die leidt tot verminderde verwijtbaarheid.
- Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om onduidelijke voorlichting over rechten en plichten of fouten in de uitvoering (bijv. het laten voortduren van een incorrecte situatie terwijl de uitvoering van het bestaan wist).
- Hierbij gaat het om een combinatie van verschillende factoren (gestapelde verminderde verwijtbaarheid).

### Artikel 4 Hoogte van de bestuurlijke boete

De CRvB heeft op 24 november 2014 uitspraak gedaan over de Fraudewet (CRVB:2014:3754). Ze stelt dat boetes die zo hoog zijn, om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel vragen. Het ligt naar het oordeel van de CRvB in de rede om alleen een boete van 100% op te leggen als opzet is bewezen en van 75% als grove schuld is bewezen. In de overige gevallen is 50% het uitgangspunt. Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd tot 25%.

Bij recidive geldt dat voor de berekening van de boete 150% van het benadelingsbedrag als uitgangspunt wordt genomen. Op dit bedrag wordt het boetepercentage toegepast dat voortkomt uit beoordeling van de mate van verwijtbaarheid (100% bij opzet tot 25% bij verminderde verwijtbaarheid).

### Voortvarend handelen

De boetepercentages worden toegepast op het benadelingsbedrag; dat wil zeggen het bedrag dat te veel aan bijstand is uitgekeerd. Daarbij mag van het bestuursorgaan worden verwacht dat accuraat wordt geregeerd op het ontvangen van gegevens of het constateren van situaties waarin te veel bijstand wordt verstrekt. Om de cliënt in zo'n situatie te beschermen tegen het oplopen van het benadelingsbedrag en dus de daarvan afgeleide boete, is een bepaling opgenomen dat vanaf een bepaald moment de te

veel verstrekte bijstand niet wordt gerekend tot het benadelingsbedrag in het kader van de boeteberekening. De te veel betaalde bijstand dient vanzelfsprekend wel te worden teruggevorderd.

Nadat is vastgesteld dat sprake is van schending van de inlichtingenplicht en een benadelingsbedrag wordt de klant geïnformeerd over de terugvordering en het voornemen om hem een boete op te leggen. Ook daarna blijft voortvarend handelen geboden. Daarom zijn bepalingen opgenomen die erin voorzien dat het boetepercentage wordt verlaagd als het dagelijks bestuur te lang wacht met het nemen van een boetebesluit.

### **Opzet**

Van opzet is sprake als vaststaat dat iemand de inlichtingenplicht willens en wetens heeft geschonden met de bedoeling een hogere uitkering te verkrijgen of te behouden dan waar recht op bestaat.

### **Grove schuld**

Grove schuld is een in laakbaarheid, aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid. Daarbij kan gedacht worden aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid zoals het bijvoorbeeld niet meer reageren op oproepen van het college. Bij grove schuld had belanghebbende redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan bijstand zou kunnen worden toegekend.

### **Geen verwijtbaarheid**

In de Participatiewet is niet geregeld dat in het geval van het ontbreken van verwijtbaarheid wordt afgezien van het opleggen van een boete. Wel is in artikel 18a lid 7 onderdeel a Participatiewet bepaald dat de boete kan worden verlaagd indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Op grond van artikel 5:41 Awb geldt echter dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Belanghebbende zal hiervoor een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken.

Toepassing van geen verwijtbaarheid zal in de praktijk echter zelden voorkomen: het ontbreken van iedere vorm van verwijtbaarheid kan niet snel worden aangenomen. Afzien van het opleggen van een boete wegens het ontbreken van iedere verwijtbaarheid zal dus tot de uitzonderingen behoren. Uitgangspunt is dat als belanghebbende de inlichtingenplicht heeft geschonden, dit ook verwijtbaar is. De bewijslast om aan te tonen dat de schending van de inlichtingenplicht niet verwijtbaar is ligt bij belanghebbende.

### **Artikel 5 Draagkracht en vermogen bij boete bepaling**

In het nieuwe boeteregime gelden de grenzen uit het Wetboek van Strafrecht ook bij recidive ( art 18a lid 5 Participatiewet en artikel 2 lid 7 Boetebesluit). In artikel 2 lid 7 van het boetebesluit wordt immers expliciet verwezen naar artikel 2 lid 6 van het Boetebesluit. Er is sprake van recidive wanneer binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de eerste overtreding een tweede overtreding plaats vindt. Het moet gaan om eenzelfde gedraging, maar daarmee wordt enkel bedoeld dat het moet gaan om het schenden van de inlichtingenplicht. Het gaat niet zover dat het over het zelfde feit moet gaan. Wanneer iemand bijvoorbeeld eerst niet doorgeeft dat hij inkomsten heeft en later niet doorgeeft dat hij samenwoont dan is er toch sprake van recidive.

De recidivetermijn is in principe 5 jaar. Er geldt in sommige gevallen een verruimde recidivetermijn van tien jaar. Dit is het geval als belanghebbend wegens de eerdere overtreding is gestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (artikel 18a lid 6 Participatiewet).

Ook bij de beoordeling van de hoogte van de boete wordt gekeken naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, bijzondere omstandigheden en dringende redenen.

### **Artikel 6 Schriftelijke waarschuwing en hoogte bestuurlijke boete bij nul-fraude**

Op grond van artikel 18a lid 4 van de Participatiewet en artikel 20a lid 4 van de loaw/loaz is het college bevoegd, af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete en te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing in gevallen zoals vastgelegd in artikel 18a lid 3 van de Participatiewet en artikel 20 a lid 3 van de loaw/loaz. Van deze bevoegdheid maakt het college gebruik door een waarschuwing te geven als

- er geen benadelingsbedrag is; of
- het benadelingsbedrag minder is dan € 150; of
- cliënt binnen 60 dagen na zijn overtreding alsnog uit eigen beweging de gegevens verstrekt die van belang zijn vóórdat het college de schending van de inlichtingenplicht heeft geconstateerd.

Om te kunnen volstaan met een waarschuwing geldt als voorwaarde dat in de voorgaande periode van 24 maanden niet eerder een waarschuwing is gegeven en er geen sprake is van opzet of grove schuld.

De minimale boete is als gevolg van de uitspraak van de CRvB komen te vervallen. Ook geldt er geen vaste boete van € 150 meer in geval van recidive van nulfraude. Het Boetebesluit neemt in gevallen waar geen waarschuwing kan worden gegeven het bedrag van € 150 nog wel als uitgangspunt, maar dat kan worden verlaagd om rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid. In deze beleidsregels is bepaald dat de boete in die situaties € 150 is in (het sporadische) geval dat sprake is van opzet. Bij een lagere verwijtbaarheid wordt de boete vastgesteld op een percentage van de geldende bijstandsnorm zodat de hoogte van de boete tevens een relatie heeft met draagkracht. Vijf procent van de bijstandsnorm zal leiden tot een boete tussen € 12,00 (voor een alleenstaande jonger dan 21 jaar) en € 70,00 (voor een echtpaar tussen 21 jaar en de pensioenleeftijd).

#### **Artikel 7 Afzien en kwijtschelding van bestuurlijke boete**

Wanneer er sprake is van dringende redenen dan wordt op grond van artikel 5:41 Awb afgezien van het opleggen van een boete of het geven van een schriftelijke waarschuwing.

Artikel 18a lid 7 onderdeel b Participatiewet bepaalt dat het college kan afzien van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Indien door het opleggen van een bestuurlijke boete voor belanghebbende (of zijn gezin) onaanvaardbare consequenties zouden optreden, kan deze regel worden toegepast.

Uit het woord 'dringend' blijkt dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Dat het belanghebbende (of zijn gezin) door de bestuurlijke boete aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich onvoldoende om te kunnen spreken van dringende redenen (zie ook CRvB 01-04-2003, nr. 00/5643 NABW). Vast dient te staan dat sprake is van incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van een bestuurlijke boete volstrekt onvermijdelijk is.

In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat gebruik wordt gemaakt van de nieuwe mogelijkheid om een opgelegde boete kwijt te schelden als dit nodig is om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen onder de voorwaarden die hiervoor in de Participatiewet zijn opgenomen. Dit houdt in dat er geen sprake mag zijn van grove schuld of opzet, dat er in de periode van een jaar nadat de bestuurlijke boete is opgelegd niet nogmaals een overtreding wegens eenzelfde gedraging is begaan en dat de betrokkene dient mee te werken aan de totstandkoming en uitvoering van de schuldregeling. Als betrokkene binnen vijf jaar na het besluit tot kwijtschelding opnieuw een overtreding wegens eenzelfde gedraging begaat, dan wordt het kwijtscheldingsbesluit weer ingetrokken of ten nadele van betrokkene herzien.