

Beleidsregels bestuurlijke boete SZW gemeente Haarlem 2015

Gelet op:

- artikel 18a van de Participatiewet , 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 (Fraudewet)
- De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inzake de Fraudewet, d.d. 24-11-2014;
- Het schrijven van de Minister d.d. 16 december 2014 inzake “ Fraudewet, onderzoek Nationale Ombudsman en aanbieding rapport Inspectie SZW ‘de boete belicht’;

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. Participatiewet: Participatiewet;
- b. Bbz: Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004;
- c. IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- d. IOAZ :Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- e. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- f. college: Het college van burgemeester en wethouders van Haarlem;
- g. uitkering: de door het college verstrekte bijstand als bedoeld in de Participatiewet en Bbz en de uitkering als bedoeld in de IOAW en IOAZ, verhoogd met de afgedragen loonbelasting premies volksverzekeringen en vergoeding als bedoeld in artikel 43 van de Zorgverzekeringswet;
- h. benadelingsbedrag: de uitkering die als gevolg van schending van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt;
- i. bestuurlijke boete: de bestuurlijke boete, bedoeld in de artikelen 18a Participatiewet, 20a IOAW en 20a IOAZ;
- j. inlichtingenverplichting: de verplichting, bedoeld in de artikelen 17, eerste lid Participatiewet, 13, eerste lid IOAW, 13, eerste lid IOAZ en 30c tweede en derde lid van de wet SUWI.

2. Begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt en niet nader zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de wet.

Hoofdstuk 2. Inhoudelijke bepalingen

Artikel 2. Overgangsrecht

1-Bij boeteoplegging voor overtredingen die zijn aangevangen voor 1 januari 2013 en voortduren na 1 januari 2013 dient voor het gedeelte dat ligt voor 1 januari 2013 het dan geldende sanctieregime te worden toegepast.

2-Bij eventuele nog lopende bezwaar en/of beroepsprocedures dient een heroverweging plaats te vinden met inachtneming van het hierboven in artikel 2.1 gestelde uitgangspunt.

Artikel 3. Evenredigheidsbeginsel

1-De hoogte van de boete wordt altijd afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van betrokkene(n).

2-Deze afstemming vindt plaats op individuele basis.

Artikel 4. Omschrijving gedragingen/verwijtbaarheid

1-**Opzet** - een gedraging die opzettelijk wordt verricht, betrokkene wil de gedraging met alle gevolgen die erbij horen, en weet de volledige impact van de gedraging. Opzet is dus *willens en wetens*. Men kan ook wel spreken van *bedoeling*, het tegenovergestelde is dan *per ongeluk*.

2-**Grove Schuld**- onder grove schuld wordt verstaan: een aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid of een grote onachtzaamheid. In gewoon Nederlands: Betrokkene had kunnen weten dat de gedraging/verandering opgegeven moest worden.

3-**Gedeelde verwijtbaarheid**- bij gedeelde verwijtbaarheid kunnen ook eventuele fouten in de uitvoering worden meegenomen. Bijvoorbeeld het laten voortduren van een incorrecte situatie terwijl de organisatie van het bestaan **hiervan wist**.

4-Bij **Samenstel van omstandigheden** gaat het om omstandigheden die elk op zich niet- maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel kunnen leiden tot het oordeel dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

5-Voor het lager vaststellen van de boete is het begrip '**Verminderde verwijtbaarheid**' van belang. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten zoals opgenomen in artikel 2 a van het 'Boetebesluit Socialezekerheidswetten' :

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 inlichtingenplicht te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of onvolledig werden verstrekt.

b.De betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen.

c.De betrokkene heeft weliswaar onjuiste en onvolledige inlichtingen verstrekt, of anderszins een wijziging van omstandigheden niet direct vermeld, maar heeft uit eigen beweging alsnog de juiste

inlichtingen verstrekte voordat de overtreding is geconstateerd tenzij betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

6-In de volgende gevallen is er **geen** sprake van verminderde verwijtbaarheid:

a-Belanghebbende begrijpt de inhoud van de correspondentie van het college niet, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Van belanghebbende mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan.

b-Belanghebbende is langere tijd niet in staat zijn belangen te behartigen. Van belanghebbende 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

Artikel 5. Percentages

1-In geval er sprake is van aantoonbare opzet bij het schenden van de inlichtingenplicht wordt er een boete opgelegd van 100 % van het benadelingsbedrag, met een maximumbedrag zoals genoemd in artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (maximaal € 81.000)

2-In geval er sprake is van Grove Schuld bij het schenden van de inlichtingenplicht wordt er een boete opgelegd van 75 % van het benadelingsbedrag met een maximum van € 8.100,- .

3-In alle overige gevallen, wordt er een boete opgelegd van 50 % van het benadelingsbedrag met een maximum van € 8.100,-, tenzij er sprake is van;

4-Verminderde verwijtbaarheid, waarbij gedragingen genoemd in artikel 4.6 lid 1 en 2 zijn uitgezonderd. Hierbij geldt een percentage van 25 % van het benadelingsbedrag met wederom een maximum van € 8.100,-.

5-Op grond van dringende individuele redenen kan het college besluiten om af te zien van het opleggen van een boete of volstaan met het geven van een waarschuwing.

6-De minimale standaardboete van € 150,- vervalt en wordt niet meer toegepast.

7-Voor alle , in dit artikel genoemde bedragen geldt als peildatum 1 januari 2015 en is het gestelde in artikel 18 a lid 1 van de Participatiewet van toepassing (boete is nooit hoger dan het benadelingsbedrag en wordt niet afgerond naar boven).

Artikel 6. Recidive

1-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.

Als voorbeeld geldt een benadelingsbedrag van € 20.000,- .

2-Er is sprake geweest van opzet: de bestuurlijke boete bedraagt: € 30.000 (150%; maximum van de vijfde categorie van artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht wordt niet overschreden);

3-Er is sprake geweest van grove schuld: de bestuurlijke boete bedraagt: € 8.100 ((75% van (150 % van € 20.000) = € 22.500, maar met maximum van de derde categorie);

4-Er is sprake geweest van een overtreding zonder opzet of grove schuld: de bestuurlijke boete bedraagt: € 8.100 ((50 % van (150% van € 20.000) = € 15.000, maar met maximum van de derde categorie);

5-Er is sprake geweest van verminderde verwijtbaarheid: de bestuurlijke boete bedraagt: 25% van (150% van € 20.000) = € 7.500; maximum van de derde categorie wordt niet overschreden.

Artikel 7. Geen benadelingsbedrag

1-Indien de belanghebbende niet of in onvoldoende mate heeft voldaan aan de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17 van de wet, zonder dat als gevolg daarvan ten onrechte of te veel bijstand is verstrekt, wordt bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing gegeven.

2-Er wordt ook volstaan worden met het geven van een schriftelijke waarschuwing in het geval er sprake is van een gering benadelingsbedrag en in geval betrokkene weliswaar iets te laat, maar wel zelf gewijzigde omstandigheden meldt.

3-Het college legt een bestuurlijke boete op ter hoogte van maximaal € 100,- indien de belanghebbende binnen de recidivetermijn als genoemd in artikel 18a, vierde lid van de wet (2 jaar), opnieuw de inlichtingenplicht schendt, zonder dat sprake is van een benadelingsbedrag. In deze gevallen gelden de percentages zoals genoemd in artikel 5 van deze beleidsregels.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 8. Citeertitel

Deze beleidsregels wordt aangehaald als: Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Haarlem 2015.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met terugwerkende kracht vanaf 24 november 2014 (Datum uitspraak CRvB).

Toelichting op de beleidsregels

Met de invoering van het in het sociale zekerheidsrecht gecreëerde boeteregime is de hoogte van de op te leggen boete sterk verhoogd. Uit de wetsgeschiedenis van de Fraudewet blijkt dat de wetgever heeft beoogd dat voorkomen moet worden dat de aanscherping van bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. In de praktijk is helaas gebleken dat toepassing van de Fraudewet toch vaak zijn doel voorbij schiet. Ook belanghebbenden die niet de intentie hebben te frauderen kunnen soms in situaties terecht komen waarbij hun inlichtingenverplichting geschonden wordt. Het zou onterecht zijn om voor deze gevallen een maximum boete op te leggen. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 komt tegemoet aan deze gevallen. Het Ministerie heeft, per brief van 16 december 2014 aangegeven dat wijziging van regelgeving zal volgen. De gemeenten zijn tot die tijd gehouden om te handelen conform de uitspraak van de CRvB.

Uitspraak

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

Aanpassing van de wet- en regelgeving

Naar aanleiding van voornoemde uitspraak van de CRvB en het verschenen rapport van de Nationale ombudsman wordt een aanpassing van de wet- en regelgeving voorbereid. Deze aanpassing behelst wijziging van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten conform de uitspraak van de CRvB. Daarnaast wordt artikel 2a van het Boetebesluit uitgebreid met een categorie 'gedeelde verwijtbaarheid' en een categorie 'samenstel van omstandigheden'. Deze uitbreiding beoogt dat het college tot een meer gewogen oordeel komt over de verwijtbaarheid van cliënten. Tenslotte wordt het Boetebesluit uitgebreid met de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in het geval dat sprake is van een gering benadelingsbedrag of voor het geval dat sprake is van een zelfmelder (belanghebbenden die iets te laat, maar wel zelf gewijzigde omstandigheden melden). De Minister geeft aan dat nog nader onderzocht zal worden wat de gevolgen van de uitspraak van de CRvB zijn voor de maximale bovengrens van de boete voor aanpassing van wet- en regelgeving. Het streven van de minister is om de aangepaste wet- en regelgeving uiterlijk in 2016 in werking te laten treden. De uitspraak van de CRvB geldt tot die tijd onverkort. Ook de minimumboete van € 150 zal komen te vervallen. Minister Asscher hoopt het wetsvoorstel op uiterlijk 1 juni bij de Tweede Kamer te hebben ingediend.

Met het vaststellen van deze beleidsregels voldoet de gemeente Haarlem aan het verzoek van de Minister om vast te handelen in de geest van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarbij de kernpunten van de nieuwe aanpak inzake boeteoplegging in geval van schending van de inlichtingenplicht zijn verdisconteerd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsomschrijving

Spreekt voor zich

Artikel 2. Overgangsrecht

Bij boeteoplegging voor overtredingen die zijn aangevangen voor 1 januari 2013 maar voortduren na 1 januari 2013 dient er een knip gemaakt te worden. Voor het gedeelte dat betrekking heeft op de periode voor 1 januari 2013 is het dan geldende (lichtere) sanctieregime van toepassing. Hiermee dient rekening te worden gehouden in het geval van eventueel nog lopende bezwaar/beroepszaken.

Artikel 3. Evenredigheidsbeginsel

In dit artikel is vastgelegd dat bij beoordeling van boetewaardig gedrag de proportionaliteit en de individuele omstandigheden altijd dient te worden meegewogen.

Artikel 4. Omschrijving gedragingen/verwijtbaarheid

In dit artikel worden een aantal gedragingen beschreven die gekoppeld kunnen worden aan een boetepercentage. De opsomming is niet limitatief, maar draagt bij aan een uniforme uitvoering. In de tijd die gelegen is tussen dit moment en de aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving is het wachten op jurisprudentie die invulling geeft aan de criteria opzet en grove schuld bij fraudegevallen in het sociaal zekerheidsrecht. Verwacht wordt dat de rechtbank hiervoor zal aansluiten bij de gradaties 'opzet' en 'grote schuld' zoals deze momenteel gelden in het strafrecht. Derhalve zijn beide begrippen opgenomen in deze beleidsregels.

Artikel 5. Percentages

De minimum standaardboete van € 150,- komt te vervallen en wordt niet meer toegepast.

Boetes mogen niet hoger zijn dan de maximumboetes zoals die van toepassing kunnen zijn in het Strafrecht (artikel 23, lid 4 Wetboek van Strafrecht). Dit houdt in dat alleen in geval van opzet de maximale boete – 100 % van het benadelingsbedrag – genoemd in dit artikel kan worden opgelegd. In alle overige gevallen geldt een maximumbedrag van € 8.100,-).

In artikel 18a lid 1 van de Participatiewet wordt gesteld dat een op te leggen boete ten hoogste gelijk aan het benadelingsbedrag dient te zijn. Dus b.v. verzwegen inkomsten zijn € 180,01, derhalve boete € 180,01.

Echter in artikel 18a lid 10 is genoemd dat bij AMVB nadere regels worden gesteld mbt de hoogte van de bestuurlijke boete. In de AMVB (art. 2 lid 2 'Boetebesluit') staat: de bestuurlijke boete wordt naar boven afgerond op een veelvoud van €10,00.

De Wet is hoger dan de AMVB. Derhalve wordt er in deze beleidsregels voor gekozen om aan te sluiten bij de Wettekst.

In de brief van de minister worden de maximale boetebedragen van € 81.000,- en € 8.100,- genoemd omdat deze bedragen overeenkomen met de maximale boetebedragen die kunnen worden opgelegd, als een casus strafrechtelijk zou worden afgedaan.

Bij een strafrechtelijke afhandeling zijn de artikelen 227a/227b WvStr, dan wel de artikelen 447c/447d WvStr in het geding.

Artikelen 227a, 227b betreffen misdrijven (opzetdelicten) waarbij de **opzet** moet worden aangetoond. Beide artikelen kennen een strafbedreiging van een gevangenisstraf van maximaal vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie (€ 81.000,-).

Artikelen 447c en 447d betreffen overtredingen. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van opzet. (Enige) schuld is hierbij voldoende voor de strafbaarheid. Overtreding van deze artikelen kennen een strafbedreiging van hechtenis van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de derde categorie (€ 8.100,-),

Kort en goed, de boetebedragen die in het bestuursrecht, in het kader van de inlichtingenplicht WWB (e.d.) kunnen worden opgelegd, mogen niet hoger zijn dan in het geval een casus strafrechtelijk zou worden afgehandeld.

In het vijfde lid van artikel 5 wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een boete of volstaan met een waarschuwing indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Uitgangspunt hierbij is een analoge uitleg van het begrip ‘dringende redenen’ aan die in de WWB- jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.

De rode draad in deze jurisprudentie is:

- dat dringende redenen zien op de gevolgen die een bepaald besluit heeft voor een belanghebbende, gelet op zijn persoonlijke omstandigheden. Dringende redenen zien dus nadrukkelijk niet op omstandigheden die betrekking hebben op de oorzaak en de verwijtbaarheid van niet-nakoming van een verplichting;
- dat met redelijke mate van objectiviteit vastgesteld dient te kunnen worden dat de dringende redenen zien op de onaanvaardbaarheid van de sociale en/of financiële consequenties van een besluit voor belanghebbende. De enkele omstandigheid dat een belanghebbende financieel zwaar getroffen wordt door een besluit is niet als dringende reden aan te merken. Evenmin is het bestaan van (problematische) schulden aan te merken als dringende reden;
- dat verklaringen van hulpverlenende instanties van een belanghebbende hierbij een rol kunnen spelen. Tegelijkertijd behoudt het college de bevoegdheid om hiernaar een nader zelfstandig onderzoek in te stellen.

Het onderzoek naar dringende redenen tot het afzien van het toepassen van een verlaging vindt door het college plaats indien door een belanghebbende aantoonbaar een begin van bewijs van de aanwezigheid van dringende redenen is overlegd dan wel wanneer daarvan anderszins uit concrete feiten en omstandigheden als gevolg van het voorgenomen besluit, is gebleken

Artikel 6. Recidive

In geval van recidive geldt een boete van 150 % van het benadelingsbedrag als uitgangspunt. Ook in deze gevallen zal het evenredigheidsbeginsel strikter dienen te worden toegepast en wordt de mate van verwijtbaarheid leidend voor de hoogte van de boete (100, 75, 50 of 25 % van 150 %). Ook hier geldt een maximum van € 8.100,- indien er geen sprake is van opzet.

Artikel 7. Geen benadelingsbedrag

Bij schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag kan in eerste instantie volstaan worden met een waarschuwing. De minister zal, naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB en het onderzoek van de Ombudsman, het aantal waarschuwingsmogelijkheden uitbreiden met enerzijds de situatie waarin sprake is van een gering benadelingsbedrag en anderzijds de zogenaamde zelfmelders. Bij de laatste groep gaat het voornamelijk om situaties waarin de betrokkene wel aangeeft inkomen te hebben ontvangen, maar dit pas doet op het moment dat het loonstrookje binnen is of het loon al is ontvangen terwijl de uitkering al is uitbetaald.

Bij het bepalen van een ‘gering benadelingsbedrag’ dient uitgegaan te worden van een bedrag onder de € 50,-.

In alle gevallen zal het teveel betaalde teruggevorderd dienen te worden, maar kan er na individuele afweging besloten worden om te volstaan met een waarschuwing in plaats van het opleggen van een boete. Daar de Minister deze uitbreiding zal opnemen in wetgeving is er voor gekozen om hier vast op voor te sorteren middels opname in deze beleidsregels.

In geval van een zogenoemde ‘Nul- Fraude’ (geen benadelingsbedrag) zal er in eerste instantie een waarschuwing worden afgegeven. Wordt er binnen twee jaar wederom een boetewaardige handeling verricht zonder benadelingsbedrag, dient er wel een boete te worden opgelegd. Dit mede om te voorkomen dat er herhaalde schendingen van de inlichtingenplicht kunnen plaatsvinden zonder consequenties. In deze beleidsregels wordt derhalve voorgesteld om in geval van recidive een boete op te leggen van € 100, - in geval van opzet of een percentage hiervan bij andere gedragingen.

Artikel 8. Citeertitel

Spreekt voor zich

Artikel 9. Inwerkingtreding

Spreekt voor zich