

Hoofdstuk 6 Beleidsregels Het Plein Zutphen/Lochem

Bestuurlijke sancties

De klant van Het Plein die een uitkering ontvangt heeft rechten, maar ook plichten. Deze plichten zijn vastgelegd in de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Als de klant deze plichten niet of onvoldoende nakomt, kan Het Plein een maatregel toepassen (de uitkering tijdelijk verlagen) of een bestuurlijke boete opleggen. Een maatregel of boete wordt een bestuurlijke sanctie genoemd. Dit hoofdstuk gaat over bestuurlijke sancties.

Inhoudsopgave

6.1 Soorten bestuurlijke sancties.....	2
6.2 Maatregel	2
6.2.1 Wat is er gebeurd?	4
6.2.2 In welk opzicht is de klant tekortgeschoten?	4
6.2.3 Is er sprake van opnieuw verwijtbaar gedrag?	4
6.2.4 Wat is de mening van de klant?	5
6.2.5 Wat worden de hoogte, duur en ingangsdatum van de maatregel?	5
6.2.6 Wat moet er in het besluit worden opgenomen?.....	6
6.2.7 Hoe kan de maatregel worden herzien?	6
6.3 Boete	7
6.3.1 Aangifte of boete.....	7
6.3.2 Grondslagen bestuurlijke boete	7
6.3.3 Belangrijke aspecten bij opleggen van de bestuurlijke boete.....	7
6.3.4 Hoogte van de boete	9
6.3.4.1 Benadelingsbedrag	9
6.3.4.2 Recidive	10
6.3.4.3 Mate van verwijtbaarheid	10
6.3.4.4 Draagkracht	10
6.3.4.5 Dringende redenen	11
6.3.4.6 Maximale boete.....	11
6.3.5 Beslissing over de boete.....	11
6.4 Wettelijke basis.....	12

6.1 Soorten bestuurlijke sancties

Er zijn twee verschillende soorten bestuurlijke sancties die Het Plein kan toepassen:

1. een maatregel: voor het niet naleven van arbeidsverplichtingen, voor ernstige misdragingen en voor verwijtbaar gedrag waardoor bijstandverlening nodig is.
2. een boete: voor het niet naleven van de inlichtingenverplichting.

Voor beide sancties geldt dat deze niet zonder een zorgvuldig onderzoek kunnen worden opgelegd. In par. 6.2 wordt de maatregel behandeld en in par. 6.3 wordt ingegaan op de boete.

6.2 Maatregel

Onder maatregel wordt verstaan: het toepassen van een verlaging van de uitkering. Uitgangspunt is dat een maatregel duidelijk voelbaar is wanneer de klant arbeidsverplichtingen niet is nagekomen of in andere opzichten is tekortgeschoten in zijn verplichtingen. Het doel van een maatregel is gedragsverandering.

De regels over maatregelen zijn niet alleen in de Participatiewet, IOAW en IOAZ te vinden, maar ook in de gemeentelijke Verzamelverordening werk en inkomen van Zutphen of Lochem (hierna: Verzamelverordening). Het opleggen van een maatregel is in principe *verplicht* als de verwijtbare gedraging zich heeft voorgedaan. Dat is anders, als het gedrag de klant niet te verwijten is. Dan kan van een maatregel worden afgezien. Dat is ook zo in geval van dringende persoonlijke omstandigheden (zie ook par. 6.2.2).

De Participatiewet en de Verzamelverordening geven een opsomming van allerlei onwenselijke gedragingen.

Gemeentelijk regime Verzamelverordening

In de Verzamelverordening werk en inkomen worden 2 categorieën (groepen) maatregelen genoemd, namelijk:

1. Een maatregel van 30% gedurende 1 maand. Dit is een maatregel van de 'eerste categorie'. Dit geldt voor de volgende gedragingen:
 - a. Onvoldoende inzet tonen om betaald werk te verkrijgen, voor zover dit niet voortvloeit uit gedrag als bedoeld in artikel 18 lid 4 Participatiewet (zie hieronder);
 - b. Onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
 - c. Onvoldoende meewerken aan het afleggen van een taaltoets, bedoeld in artikel 18b van de Participatiewet;
 - d. Geen gebruik willen maken van een voorziening, gericht op toeleiding naar werk, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet;
 - e. Onvoldoende verrichten van een opgedragen tegenprestatie;
 - f. Onvoldoende nakomen van *andere* arbeidsverplichtingen dan de arbeidsverplichtingen die in de Verzamelverordening en in de Participatiewet, de IOAW of de IOAZ zijn genoemd;
 - g. Niet nakomen van verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
 - h. Niet nakomen van een opgelegde verplichting om een noodzakelijke medische behandeling te ondergaan;
 - i. Niet nakomen van verplichtingen die zijn gericht op vermindering van de bijstand;

- j. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan, wat heeft geleid tot een financiële benadeling van Het Plein tot € 4.000,-.
2. Een maatregel van 100% gedurende 1 maand. Dit is een maatregel van de 'tweede categorie' en geldt voor de volgende gedragingen:
- a. Onvoldoende gebruik maken van een door Het Plein aangeboden voorziening (alleen voor de IOAW);
 - b. Niet meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden om betaald werk te krijgen (alleen voor de IOAW);
 - c. Niet aanvaarden of het door eigen toedoen verliezen van betaald werk (alleen voor de IOAW);
 - d. Zeer ernstige misdragingen tegenover personen of instanties die met de uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ belast zijn;
 - e. Onvoldoende nakomen van verplichtingen die gericht zijn op beëindiging van de bijstand;
 - f. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan, wat heeft geleid tot een financiële benadeling van Het Plein van € 4.000,- of hoger.

Wettelijk regime Participatiewet

In de Participatiewet zijn ook gedragingen opgesomd die aanleiding geven voor een maatregel. Die gedragingen zijn te vinden in artikel 18 lid 4. Deze maatregelen worden 'geüniformeerde maatregelen' genoemd, omdat ze voor alle bijstandsgerechtigden in Nederland gelden. De maatregel bedraagt dan 100% voor de duur van een maand. Het gaat om de volgende gedragingen:

- a. Niet aanvaarden of behouden van betaald werk;
- b. Niet ingeschreven staan bij een of meerdere uitzendbureaus;
- c. Het niet naar vermogen betaald werk zoeken in een andere gemeente dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
- d. Niet bereid zijn om 3 uur per dag te reizen voor werk;
- e. Niet bereid zijn om te verhuizen, als er geen andere mogelijkheid is om betaald werk te krijgen of te behouden, en de klant daardoor een arbeidsovereenkomst kan krijgen van tenminste een jaar en een netto beloning van minimaal de toepasselijke bijstandsnorm;
- f. Niet verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor werk;
- g. Belemmeren van betaald werk door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- h. Niet gebruik maken van door Het Plein aangeboden voorzieningen, gericht op het verkrijgen van werk én mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden voor werk. Daaronder valt ook: de klant die niet verschijnt op een uitnodiging om op een bepaald moment op een bepaalde plaats te komen, met het oog op toeleiding naar werk.

Het Plein moet onderzoeken of er aanleiding is om een maatregel op te leggen, als de klant tekortschiet in zijn verplichtingen. De volgende aspecten zijn dan van belang:

- a. Wat is er gebeurd? (zie par. 6.2.1)
- b. In welk opzicht is de klant tekortgeschoten? (6.2.2)
- c. Is er sprake van opnieuw verwijtbaar gedrag? (6.2.3)
- d. Wat is de zienswijze van de klant? (6.2.4)
- e. Wat worden de hoogte, duur en ingangsdatum van de maatregel? (6.2.5)
- f. Wat moet er in het besluit worden opgenomen? (6.2.6)
- g. Hoe kan de maatregel worden herzien? (6.2.7)

6.2.1 Wat is er gebeurd?

Allereerst moet Het Plein duidelijkheid krijgen over wat er precies is gebeurd. Vaak is er informatie van de klant nodig en moet er bij de klant doorgevraagd worden naar de feiten en de omstandigheden. Soms is het nodig om daarvoor anderen te spreken, bijv. een werkgever, zodat duidelijkheid ontstaat over de feiten.

Verjaring

Voor het opleggen van een maatregel geldt, dat Het Plein met de nodige snelheid een besluit moet nemen. Daarom is in de Verzamelerwet bepaald, dat er geen maatregel meer wordt opgelegd, als het verwijtbare gedrag van de klant al langer dan 12 maanden bekend is bij Het Plein.

6.2.2 In welk opzicht is de klant tekortgeschoten?

Als de gedraging van de klant vaststaat moet Het Plein beoordelen *welke* gedraging de klant precies te verwijten is. Het vraagt soms enig onderzoek naar de situatie van de klant om te bepalen in welke categorie de maatregel valt.

Samenloop

Soms kan het verwijtbare gedrag worden ondergebracht in verschillende categorieën. Als dat het geval is, wordt de hoogste maatregelcategorie genomen. Het kan ook zijn, dat er sprake is van meerdere gedragingen, die ieder voor zich als een afzonderlijke verwijtbare gedraging aangemerkt kunnen worden. In dat geval wordt voor beide gedragingen afzonderlijk een maatregel opgelegd. In principe gelijktijdig, maar als dat niet mogelijk is of een onevenredig effect heeft, na elkaar. Wel moet daarbij worden bedacht, wat het effect is van het opleggen van meerdere maatregelen. Onder omstandigheden kan dat betekenen dat de maatregelen worden gematigd, als sprake is van dringende redenen.

6.2.3 Is er sprake van opnieuw verwijtbaar gedrag?

Wanneer een klant binnen 12 maanden na het nemen van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd zich opnieuw verwijtbaar gedraagt, dan wordt een maatregel opgelegd volgens het stelsel van recidive. In geval van herhaling (recidive) van verwijtbaar gedrag gelden de volgende regels:

- a. Eerste maatregel is 30% van de bijstandsnorm:
 - in geval van een herhaalde verwijtbare gedraging binnen 12 maanden, vindt een verlaging met 30% gedurende 2 maanden plaats;
 - in geval van een tweede herhaling van verwijtbaar gedrag binnen dezelfde 12 maanden, vindt een verlaging met 30% gedurende 4 maanden plaats.
- b. Eerste maatregel is 100% van de bijstandsnorm:
 - in geval van een herhaalde verwijtbare gedraging binnen 12 maanden, vindt een verlaging met 100% gedurende 2 maand plaats;
 - in geval van een tweede herhaling van verwijtbaar gedrag binnen dezelfde 12 maanden, vindt een verlaging met 100% gedurende 3 maanden plaats.

Bij herhaling van verwijtbaar gedrag wordt de maatregel dus langer. Voorwaarde voor het verlengen van de maatregel is, dat het gaat om gedrag met hetzelfde karakter, waarvoor hetzelfde of een hoger percentage geldt. De maatregel kan dus *niet* worden verlengd, als het eerste gedrag het niet voldoen aan de arbeidsverplichtingen betreft, en het tweede gedrag het niet benutten van een voorziening. De maatregel kan ook niet worden verlengd, als voor de eerste gedraging een maatregel van 100% geldt en voor de tweede maatregel een standaardpercentage van 30%.

6.2.4 Wat is de mening van de klant?

Het Plein stelt de klant in de gelegenheid om zijn mening te geven over het voornemen om een maatregel op te leggen, voordat een maatregel wordt opgelegd. Dit wordt ook wel het 'horen' genoemd. Het horen kan in de vorm van een gesprek op kantoor, maar kan ook schriftelijk of telefonisch. De klant kan zelf een keus maken. Uit het horen kunnen omstandigheden naar voren komen waardoor de klant toch geen verwijt gemaakt kan worden voor de gedragingen. Ook kan uit de omstandigheden blijken dat de klant onredelijk zwaar wordt getroffen als een maatregel wordt opgelegd. In dat geval kan de maatregel worden verlaagd of kan Het Plein besluiten af te zien van de maatregel.

Als een klant niet reageert op de uitnodiging voor de hoorgelegenheid, dan neemt Het Plein een besluit zonder de klant te horen. De klant is niet verplicht zich te laten horen. Hij wordt dus niet gesanctioneerd omdat hij geen gebruik maakt van het recht om zijn zienswijze te geven.

6.2.5 Wat worden de hoogte, duur en ingangsdatum van de maatregel?

Hoogte van de maatregel

Na de beoordeling van de gedraging volgt het bepalen van de hoogte van de maatregel. Er zijn twee maatregelcategorieën: 30% en 100%. Dat zijn percentages van de toepasselijke bijstandsnorm voor de klant. Deze standaardpercentages vormen het uitgangspunt voor het vaststellen van de hoogte van de maatregel. Vervolgens moet worden beoordeeld of er aanleiding is om de maatregel te verlagen. Dat wordt 'matiging' genoemd.

Matiging

Matiging is aan de orde in twee gevallen:

- c. in hoeverre is het gedrag de klant te *verwijten*? Als het gedrag niet verwijtbaar is kan geen maatregel worden opgelegd. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen, als de klant niet heeft kunnen solliciteren als gevolg van een ziekenhuisopname. Het is ook denkbaar dat de klant wel enig verwijt te maken is, maar dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dat kan aan de orde zijn als Het Plein steken heeft laten vallen in de voorlichting en de benadering van de klant. Dat kan een reden zijn om de maatregel bijvoorbeeld te halveren;
- d. zijn er bijzondere omstandigheden die een *dringende reden* vormen om de maatregel te verlagen? Als de klant door het verlagen van de uitkering onredelijk zwaar wordt getroffen, kan de maatregel worden verlaagd of kan er volledig worden afgezien van het opleggen van een maatregel. De klant wordt onredelijk zwaar getroffen als het effect van de verlaging te ingrijpende gevolgen heeft. Het kan zijn dat door het verlagen van de uitkering een schuldensituatie uit de hand loopt. Dat kan een reden zijn om de maatregel te matigen. Dat zal trouwens niet snel het geval zijn. De klant heeft namelijk vaak de mogelijkheid om de maatregel van tafel te krijgen door gedragsverandering (zie par. 6.2.7. Inkeerregeling).

100%-maatregelen

Als het gaat om een 100%-maatregel en er zijn dringende redenen, dan is de eerste stap om na te gaan of deze dringende redenen worden weggenomen, als de maatregel over drie maanden wordt uitgesmeerd. Als dat geen uitkomst biedt, dan pas wordt de maatregel verlaagd of wordt eventueel afgezien van de maatregel.

Verzwarend

De Verzamelverordening maakt het niet mogelijk een hogere maatregel op te leggen dan in de verordening staat. Het maatregelpercentage van 30% kan dus niet verhoogd worden tot 60%.

Bijzondere bijstand

Als het gaat om eenmalige bijzondere bijstand dan wordt de bijzondere bijstand in principe volledig geweigerd. Is er sprake van verminderde verwijtbaarheid of van een dringende reden, dan kan de weigering beperkt worden en de bijzondere bijstand dus worden verlaagd.

Duur van de maatregel

De maatregel wordt in principe opgelegd voor de duur van een kalendermaand. Als de uitkering tijdens de kalendermaand wordt beëindigd, blijft de maatregel beperkt tot het deel van de maand waarover de klant nog uitkering ontvangt. Herleeft de uitkering binnen 12 maanden na beëindiging van de uitkering, dan kan het niet opgelegde deel van de maatregel alsnog worden opgelegd. Dat is echter geen automatisme. Het Plein moet dan een nieuw maatregelbesluit nemen. Daarbij moeten alle afwegingen worden gemaakt die voor een normale maatregel gelden.

Ingangsdatum maatregel

De maatregel gaat in op de eerste dag van de maand waarin het maatregelbesluit wordt verstuurd. Als dat niet (meer) mogelijk is, dan wordt de ingangsdatum de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het besluit is verstuurd. De verlaging van de uitkering vanwege een maatregel kan alleen plaatsvinden op een betaling in de toekomst, dus in de maand volgend op de maand waarin het besluit wordt verzonden. De klant moet het besluit dus hebben voordat de maatregel wordt uitgevoerd.

6.2.6 Wat moet er in het besluit worden opgenomen?

Het opleggen van een maatregel wordt neergelegd in een besluit. Daarin wordt vastgelegd:

- a. welk gedrag er is geconstateerd;
- b. in welke maatregelcategorie dat gedrag valt;
- c. wat de hoogte is van de maatregel;
- d. wat de duur en ingangsdatum is van de maatregel;
- e. indien van toepassing: waarom geheel of gedeeltelijk is afgezien van het opleggen van een maatregel;
- f. welke mogelijkheden er zijn om de maatregel te herzien.

6.2.7 Hoe kan de maatregel worden herzien?

Inkeerregeling

Het kan zijn dat de klant zijn gedrag verbetert nadat een maatregel is opgelegd. Zodra dit aantoonbaar het geval is, kan de klant een beroep doen op de zgn. 'inkeerregeling'. De klant kan dan binnen een maand na verzending van het maatregelbesluit een beroep doen op herziening van de maatregel omdat hij zijn gedrag heeft verbeterd. Als er sprake is van recidive, dan wordt die termijn gesteld op de duur van de maatregel (zie par. 6.2.3). De inkeerregeling geldt alleen voor maatregelen die betrekking hebben op het niet nakomen van arbeidsverplichtingen.

De gedragsverbetering van de klant moet *ondubbelzinnig* blijken uit zijn houding en gedragingen. Het is onvoldoende dat de klant alleen 'beterschap' belooft of goede bedoelingen heeft. Het moet duidelijk zijn dat de klant volledig aan zijn verplichtingen is gaan voldoen. Dan kan de maatregel worden ingetrokken. Het verzoek moet schriftelijk worden ingediend of via het mailadres van Het Plein.

Wanneer de uitkeringsgerechtigde zijn gedrag heeft verbeterd en verzoekt om toepassing van de inkeerregeling, wordt de maatregel ingetrokken.

Bezwaar en beroep

Als de klant het niet eens is met het besluit, kan hij bezwaar maken bij Het Plein. Zie verder hoofdstuk 7 'Uitvoeringszaken' over hoe dit in zijn werk gaat. Nadat een besluit op bezwaar is genomen door Het Plein, kan eventueel beroep worden ingesteld bij de rechtbank Midden-Gelderland.

6.3 Boete

Degene die gebruik maakt van de sociale zekerheid is verplicht aan het uitkeringsorgaan alle informatie te verstrekken die van belang is voor het juist verstrekken van een uitkering. We noemen dat de inlichtingenverplichting. Zie ook hoofdstuk 5 'Verplichtingen'. Het niet nakomen van de inlichtingenverplichting wordt in de wet- en regelgeving beschouwd als een *overtreding*. Het Plein legt daarom een bestuurlijke boete op, als de klant de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Soms moet Het Plein aangifte doen bij het openbaar Ministerie. Dan wordt geen boete opgelegd. Zie par. 6.3.1.

6.3.1 Aangifte of boete

Als er sprake is van *financiële benadeling* van Het Plein, kan een boete worden opgelegd of aangifte bij het Openbaar Ministerie worden gedaan. Benadeling kan bijvoorbeeld ontstaan door het verzwijgen van inkomsten, vermogen of samenwoning. We noemen dit fraude. Wanneer het fraudebedrag boven de aangiftengrens uitkomt, doet Het Plein aangifte. De aangiftengrens ligt op € 50.000, maar soms kan ook bij een lager fraudebedrag aangifte worden gedaan. Aangifte wordt gedaan door sociaal rechercheurs van Het Plein. Er wordt dan ook een proces-verbaal opgemaakt voor het Openbaar Ministerie.

Het Plein legt geen boete op zolang het Openbaar Ministerie een aangifte van het strafbare feit onderzoekt. Het strafbare feit is in het algemeen het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Opsporing en vervolging van bijstandsfraude zullen in het algemeen gebaseerd zijn op artikel 225 Wetboek van Strafrecht (WvSr - valsheid in geschrifte), de artikelen 227 a en 227 b WvSr, of 447 c en 447 d WvSr (schending wettelijke inlichtingenplicht).

Zodra het Openbaar Ministerie strafvervolging heeft ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is gestart, kan Het Plein geen boete meer opleggen. Dit is ook het geval als een schikkingsvoorstel van het Openbaar Ministerie wordt geaccepteerd. Daardoor vervalt het recht tot strafvervolging en het opleggen van een boete.

6.3.2 Grondslagen bestuurlijke boete

De boete is geregeld in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Verder schrijft de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de procedure voor. Daarnaast zijn enkele uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van belang. Belangrijke uitspraken zijn o.a. de uitspraken van 24 november 2014 ([ECLI:NL:CRVB:2014:3754](#)) en van 11 januari 2016 ([ECLI:NL:CRVB:2016:10](#)).

6.3.3 Belangrijke aspecten bij opleggen van de bestuurlijke boete

De procedure die geldt voor het opleggen van een boete is geregeld in de Awb. Van belang is allereerst, dat een zorgvuldig onderzoek wordt verricht. Voor dat onderzoek zijn bepaalde procedurele stappen belangrijk. Verder gelden er verschillende vormvereisten waar Het Plein rekening mee moet houden.

In hoofdlijnen zijn de volgende procedurele stappen van belang:

- a. Vaststellen overtreding
- b. Overdragen aan boetemedewerker
- c. Rapporteren overtreding
- d. Voornemen tot opleggen boete
- e. Zienswijze van de klant
- f. Cautie
- g. Voorbereiden boete-besluit
- h. Besluit boete

Deze stappen worden hieronder verder toegelicht.

Vaststellen overtreding

Een boete kan pas worden opgelegd als Het Plein heeft vastgesteld, dat een klant de op hem rustende inlichtingenverplichting op grond van de Participatiewet, de IOAW of de IOAZ niet is nagekomen. Deze constatering kan door iedereen gebeuren die met de uitvoering van deze wetten belast is. Dit zijn o.a. de consultant werk en coaching, de inkomensspecialist en de handhavingsmedewerker.

Overdragen aan boetemedewerker

Het verdere onderzoek naar een mogelijke boete mag niet worden uitgevoerd door diegene die de overtreding heeft vastgesteld. Daarom moet er een overdracht plaatsvinden aan de boeteambtenaar van het team Inkomen. De boeteambtenaar voert het boeteonderzoek uit. Hij gaat daarbij uit van de gesignaleerde schending van de inlichtingenverplichting en de rapportage die hij daarover heeft ontvangen.

Rapporteren overtreding

De constatering van de overtreding moet worden vastgelegd in een 'boeterapport'. Dit boeterapport mag uitsluitend feiten bevatten, geen meningen, veronderstellingen of aannames.

Het boeterapport kent de volgende opbouw:

- a. de naam van de overtreder;
- b. het wettelijk voorschrift dat is overtreden (de schending van de inlichtingenverplichting);
- c. de datum/periode waarop de overtreding heeft plaatsgehad;
- d. de informatie die gemeld had moeten worden;
- e. de wijze waarop de overtreding is geconstateerd (omschrijving van hoe Het Plein de schending van de inlichtingenverplichting ontdekt heeft);
- f. de dagtekening van het boeterapport.

In dit rapport wordt in ieder geval *geen melding* gemaakt van:

- a. de reden van de overtreding;
- b. bijzonderheden die bij de beslissing om een boete op te leggen een rol kunnen spelen.

Voornemen tot opleggen boete

De klant moet schriftelijk worden geïnformeerd over het voornemen van Het Plein om een boete op te leggen. Als bijlage wordt het 'boeterapport' (Rapportage onderzoek opleggen boete) meegezonden. Het voornemen is geen besluit. Er is geen bezwaar mogelijk tegen het voornemen tot opleggen boete.

Zienswijze van de klant

Bij het informeren van de klant over het voornemen om een boete op te leggen wordt de klant ook in de gelegenheid gesteld om zijn mening (zienswijze) te geven op de door de gemeente geconstateerde overtreding. De klant kan zijn zienswijze geven op de volgende manieren:

- a. tijdens een gesprek op kantoor; of
- b. schriftelijk (niet via de mail, omdat een handtekening vereist is);

Het Plein laat het aan de klant over om te bepalen hoe hij zijn zienswijze wil geven.

Bijstaan door een tolk bij onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal

De Awb en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) schrijven voor dat de gemeente moet zorgen voor een tolk als duidelijk is dat dit nodig is voor de verdediging van de klant tijdens het zienswijzegesprek.

Cautie

De klant die kennis neemt van het voornemen tot het opleggen van een boete, kan gebruik maken van het zwijgrecht. Er bestaat geen wettelijke verplichting om mee te werken aan een veroordeling. Het Plein is daarom verplicht om de klant te wijzen op zijn zwijgrecht. Deze mededeling wordt de *cautie* genoemd. De cautie moet altijd worden gegeven voordat een gesprek over het voornemen tot opleggen van een boete wordt gevoerd. Zonder cautie geen boete. Dat betekent trouwens niet, dat de klant het recht heeft om in een gesprek onjuiste informatie te geven. De informatie die de klant wel verstrekt, moet altijd juist zijn.

Het zwijgrecht brengt met zich mee dat de klant niets hoeft te verklaren over zijn gedrag of zijn overwegingen die geleid hebben tot de overtreding. Dat staat echter los van de inlichtingenverplichting op grond van de Participatiewet, de IOAW of de IOAZ. Die is onverminderd van toepassing. Dat betekent, dat de klant nog steeds verplicht is om alle informatie te geven die van belang is voor de uitkering.

Vorbereiden boetebesluit

Ten slotte worden alle feiten en omstandigheden omtrent de overtreding beoordeeld. Wat van belang is wordt afgewogen om tot een definitief boetebesluit te komen.

6.3.4 Hoogte van de boete

De volgende punten zijn in ieder geval van belang bij het bepalen van de hoogte van de boete:

- a. benadelingsbedrag (zie par. 6.3.4.1)
- b. recidive (6.3.4.2)
- c. mate van verwijtbaarheid (6.3.4.3)
- d. draagkracht (6.3.4.4)
- e. dringende redenen (6.3.4.5)
- f. maximale boete (6.3.4.6)

Deze punten worden hieronder kort toegelicht. De uitkomst van deze voorbereidingsfase kan trouwens ook zijn dat er *geen* boete wordt opgelegd.

6.3.4.1 Benadelingsbedrag

De boete wordt in de eerste plaats bepaald door het *benadelingsbedrag*. Dat is het bedrag, dat de klant ten onrechte heeft ontvangen door de schending van de inlichtingenverplichting. Het benadelingsbedrag is gelijk aan de netto vordering die is ontstaan doordat de klant de inlichtingenverplichting niet is nagekomen.

Is de klant de inlichtingenverplichting niet nagekomen zonder dat dat heeft geleid tot een benadelingsbedrag (zgn. nulfraude), dan wordt een schriftelijke *waarschuwing* gegeven en legt Het Plein geen boete op. Als het benadelingsbedrag klein is, maximaal € 150,-, kan ook een waarschuwing worden gegeven. Dit is anders als er sprake is van recidive. Zie par. 6.3.4.2.

6.3.4.2 Recidive

Als de klant voor de tweede keer de inlichtingenverplichting heeft geschonden, dan moet de boete worden verhoogd als binnen vijf jaar nadat een onherroepelijke boete is opgelegd opnieuw een boete wordt opgelegd en bij de tweede boete sprake is van een benadelingsbedrag. In dat geval is er volgens de Participatiewet sprake van recidive en moet de boete verhoogd worden. Bepalend is de datum waarop het eerste en het volgende boetebesluit is genomen. Die periode mag niet langer zijn dan vijf jaar. Als de klant door de strafrechter is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, wordt de recidivetermijn tien jaar.

Bij recidive wordt de boete in beginsel verhoogd tot 150% van het benadelingsbedrag.

6.3.4.3 Mate van verwijtbaarheid

Als de inlichtingenverplichting niet is nagekomen, is dit verwijtbaar gedrag. Het kan zelfs zijn dat er opzet aan de orde is. Uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de boete is dat er sprake is van 'normale' verwijtbaarheid. Het ligt op de weg van de klant om aan te tonen dat het gedrag niet of minder verwijtbaar is geweest en dat de boete dus lager moet worden vastgesteld. Het ligt echter op de weg van de boetemedewerker van Het Plein om aan te tonen dat de gedraging opzettelijk of ernstig verwijtbaar is en de boete dus hoger moet worden vastgesteld. Dat is aan de orde als de boetemedewerker van mening is dat er sprake is van meer dan normale verwijtbaarheid.

De boetemedewerker beoordeelt aan de hand van alle feiten en omstandigheden of er sprake is van normale verwijtbaarheid of een verminderde of juist verhoogde mate van verwijtbaarheid. Als de klant van mening is, dat zijn gedrag minder verwijtbaar is, zal hij met argumenten en bewijzen moeten komen die de verminderde verwijtbaarheid aantonen. Dit kan de klant doen bij het geven van zijn zienswijze op het voornemen tot het opleggen van een boete.

Bij de verschillende gradaties van verwijtbaarheid horen verschillende boetepercentages:

- 100 % bij aangetoonde opzet;
- 75 % bij ernstige verwijtbaarheid of grove schuld;
- 50 % bij normale verwijtbaarheid;
- 25 % bij verminderde verwijtbaarheid

Als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt legt Het Plein geen boete op.

6.3.4.4 Draagkracht

Het besluit om een boete op te leggen, mag er niet toe leiden dat de klant een onevenredig nadeel ondervindt in zijn inkomen of vermogen. Het is niet geoorloofd om de boete zo hoog te maken, dat de klant voor een lange periode op of onder het bestaansminimum moet leven. Daarom geldt er bij het vaststellen van de hoogte van de boete een tijdsbegrenzing. Deze begrenzing is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid. Hoe sterker verwijtbaar de overtreding is, hoe langer de klant een boete moet kunnen afbetalen en hoe hoger daarom de boete kan zijn.

Dit wordt concreet zo uitgewerkt, dat bij opzettelijk handelen al het inkomen boven de standaard beslagvrije voet volledig beschikbaar is voor het aflossen van de boete met een maximum van 24

maanden. De boete is dan maximaal het bedrag dat iemand in die periode kan betalen boven de beslagvrije voet. Is er sprake van verminderde verwijtbaarheid, dan wordt de maximale boete lager, zoals onderstaande tabel duidelijk maakt:

Mate van verwijtbaarheid	Percentage van het benadelingsbedrag	Maximale boete op basis van aflossingscapaciteit
Opzet	100%	24x draagkracht per maand
Grove schuld	75%	18x draagkracht per maand
Normale verwijtbaarheid	50%	12x draagkracht per maand
Verminderde verwijtbaarheid	25%	6x draagkracht per maand
Geen verwijtbaarheid	0%	n.v.t.

Als de klant geen informatie wenst te verstrekken over zijn inkomsten wordt de boete niet gemaximeerd op grond van de draagkracht. Het is een verantwoordelijkheid van de klant om aan te tonen dat er geen of minder draagkracht in het inkomen is. Dit geldt niet voor personen die een bijstandsuitkering of soortgelijke uitkering van de gemeente ontvangen. Van hen is het inkomen immers bekend.

Kostendelers hebben ook draagkracht in het inkomen. Hun draagkracht wordt vastgesteld op 10% van de bijstandsnorm voor een alleenwonende alleenstaande, of meer, als het inkomen hoger is dan de bijstandsnorm voor die alleenstaande.

6.3.4.5 Dringende redenen

Voor het vaststellen van de hoogte van de boete is ten slotte nog van belang of er sprake is van persoonlijke omstandigheden die een dringende reden vormen om de boete te verlagen of er in het geheel van af te zien. Dat is het geval als de boete onevenredige gevolgen voor de klant heeft. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een dreigende huisuitzetting of bij ernstige verwaarlozing van kinderen, die geraakt worden als de boete wordt opgelegd. Dringende redenen zijn aanwezig als de boete leidt tot een levensbedreigende situatie of als ernstig geestelijk of lichamelijk letsel dreigt door de boeteoplegging.

6.3.4.6 Maximale boete

Als alles wat van belang is voor het vaststellen van een boete in beeld gebracht is, dan moet worden beoordeeld of de boete niet hoger is dan de maximale boetes die de strafrechter kan opleggen. In geval van opzet is dat het maximumbedrag voor een boete van de vijfde categorie (per 1 januari 2017: € 82.000). In geval van verwijtbaarheid is dat het maximumbedrag voor een boete van de derde categorie (€ 8.200). Is de boete, die op grond van de voorgaande punten is berekend, hoger dan deze bedragen, dan wordt de boete gemaximeerd op de hier genoemde maximumbedragen.

6.3.5 Beslissing over de boete

Nadat alle feiten en omstandigheden met betrekking tot de overtreding tegen elkaar afgewogen zijn, kan het boete-onderzoek worden afgerond. De beslissing over de boete wordt aan de klant bekendgemaakt door middel van een besluit. Tegen dat besluit kan de klant bezwaar maken en later beroep bij de rechtbank Gelderland instellen, als de klant het met de uitkomst van de

bezwaarprocedure niet eens is. Het instellen van bezwaar of beroep leiden er niet toe dat de invordering van de boete opgeschort wordt.

6.4 Wettelijke basis

De beleidsregels van dit onderdeel zijn gebaseerd op de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, de Algemene wet bestuursrecht en de Verzamelerordening werk en inkomen. Meer concreet:

Thema	Artikelen
Maatregelen – opleggen maatregel	18 lid 2 Participatiewet, 20 IOAW, 20 IOAZ en 5:4 Algemene wet bestuursrecht
Maatregelen – gedragingen	18 lid 4 Participatiewet en 4.6 Verzamelerordening
Maatregelen – ingangsdatum en tijdvak	4.3 Verzamelerordening
Maatregelen – afzien van verlaging	18 lid 9 en 10 Participatiewet, 20 lid 3 IOAW, 20 lid 3 IOAZ, 5:5 Algemene wet bestuursrecht en 4.3 Verzamelerordening
Maatregelen - hoogte	18 lid 1 en 2 Participatiewet, 20 lid 2 IOAW, 20 lid 2 IOAZ, 4.4 t/m 4.7 en 4.9 t/m 4.13 Verzamelerordening en 2 en 2a Boetebesluit sociale zekerheidswetten
Maatregelen - geüniformeerde	18 lid 4 t/m 8 Participatiewet en 4.5 Verzamelerordening
Maatregelen – inkeerregeling	18 lid 11 Participatiewet en 4.8 Verzamelerordening
Boete – opleggen boete	18a lid 1 Participatiewet, 20a lid 1 IOAW, 20a lid 1 IOAZ en 5:40 Algemene wet bestuursrecht
Boete – afzien van boete	18a lid 4 en 7 Participatiewet, 20a lid 4 en 7 IOAW, 20a lid 4 en 7 IOAZ en 5:41 t/m 5:45 Algemene wet bestuursrecht
Boete – hoogte	18a 1 t/m 4, 10 t/m 13 Participatiewet, 20a lid 1 t/m 4, 10 t/m 13 IOAW, 20a lid 1 t/m 4, 10 t/m 13 IOAZ, 5:46 Algemene wet bestuursrecht en Boetebesluit sociale zekerheidswetten
Boete – verhouding tot strafrecht	5.44 Algemene wet bestuursrecht
Boete – procedure	5:48 t/m 5:53 Algemene wet bestuursrecht