



Samenvatting

De Centrale Raad van Beroep heeft in een tweetal uitspraken bepaald dat het boeteregime van gemeenten bij schending van de inlichtingenplicht in bijstandszaken veel te strikt was. Dit was het geval in de periode van 1 januari 2013 tot 1 maart 2016. Door die uitspraken vallen boetes voortaan veel lager uit. Omdat er grote verschillen te zien zijn in de hoogte van de boetes die zijn opgelegd vóór en na 1 maart 2016, wordt besloten de oude boetes (van voor 1 maart 2016) alsnog in overeenstemming te brengen met de nieuwe kaders van de Centrale Raad van Beroep. Dit uit coulance en vanuit een zeker rechtvaardigheidsgevoel. Er bestaat dus géén juridische noodzaak voor de herbeoordeling, omdat het in principe gaat om onherroepelijke besluiten met formele rechtskracht.

Beslispunten

1. Akkoord gaan met het herbeoordelen van boetebesluiten WWB/Participatiewet die genomen zijn tussen 1 januari 2013 en 1 maart 2016 en die in die periode ook formele rechtskracht hebben gekregen;
2. Ermee instemmen dat de kosten van die herbeoordeling ad. € 85.000,-- ten laste zullen worden gebracht van het saldo BUIG-budget 2016;
3. Ermee akkoord gaan dat de neerwaartse correctie van de boetevorderingen ad. € 300.000,-- “meeloopt” in de jaarlijkse onttrekking/dotatie dubieuze debiteuren;
4. Ermee akkoord gaan dat het collegebesluit ter kennisname aan de raad wordt aangeboden.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 17 mei 2016:

Conform.



1. Aanleiding

Uit een uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 blijkt opnieuw dat het boeteregime dat in het kader van WWB/Participatiewet sinds 1 januari 2013 is toegepast te streng was. In die uitspraak is, in vervolg op een eerdere uitspraak van de CRvB, nadrukkelijk bepaald dat bij het opleggen van boeten naast de mate van verwijtbaarheid ook rekening moet worden gehouden met de financiële draagkracht van belanghebbenden. Omdat thans grote verschillen te zien zijn tussen de hoogte van de boeten die vóór en na de recente uitspraak van de CRvB zijn opgelegd, wordt vanuit een zeker rechtvaardigheidsgevoel en op basis van coudance voorgesteld de oude boetebesluiten alsnog in overeenstemming te brengen met de door de CRvB aangereikte nieuwe kaders.

2. Context

Het voorstel heeft geen relatie met een kaderstellende nota maar houdt verband met jurisprudentie van de CRvB die zich rondom het opleggen van boeten binnen de sociale zekerheid heeft ontwikkeld.

3. Gewenste situatie

Uit een tweetal uitspraken van de CRvB kan worden afgeleid dat het toegepaste boeteregime WWB/Participatiewet veel te strikt was.

In de eerste uitspraak (van 24 november 2014) heeft de CRvB daartoe onder meer bepaald dat het opleggen van boeten voor het niet naleven van de inlichtingenplicht in het kader van bijstandsverlening niet had mogen plaatsvinden over een periode die gelegen is vóór 1 januari 2013 (datum inwerkingtreding WWB/Wet boeten). Daarnaast is door de CRvB in die uitspraak beslist dat bij het opleggen van boeten meer consequent en vooral indringender aan het evenredigheidsbeginsel (is sprake van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid) moet worden getoetst.

In de meest recente uitspraak (van 11 januari 2016) is door de CRvB aangegeven dat bij het bepalen van de hoogte van de boete ook moet worden gekeken naar de draagkracht van belanghebbende. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt inmiddels dat de meeste boeten door het volgen van beide uitspraken aanzienlijk lager uitvallen.

Ten aanzien van de boeten die opgelegd zijn vóór de uitspraken van de CRvB heeft de minister van SZW herhaaldelijk aangegeven dat het hierbij gaat om inmiddels rechtens onaantastbare besluiten



(zgn. onherroepelijke besluiten met formele rechtskracht). Volgens de minister bestaat daarom voor een herbeoordeling geen juridische noodzaak en is het dus aan de gemeente zelf te bepalen of wel daartoe wordt overgegaan. Omdat het om een gemeentelijke keuze gaat, krijgen gemeenten -aldus de minister- geen compensatie van (uitvoerings)kosten.

Rotterdam is één van de gemeenten die niet gaat herbeoordelen omdat het van mening is dat ten tijde van het opleggen van de boeten wet- en regelgeving correct zijn toegepast. Rotterdam vindt dat, nu achteraf is gebleken dat die wet- en regelgeving gebreken heeft, het Rijk ook verantwoordelijk is voor de gevolgen daarvan. Het ziet er echter niet naar uit dat de minister van SZW hierin nog een ander standpunt gaat innemen.

Omdat, mede gelet op de verschillen in hoogte van de boeten, een sterk gevoel van onrechtvaardigheid blijft bestaan, heeft een aantal gemeenten waaronder Amsterdam en hier in Zuid-Limburg, Kerkrade en Roermond, wel al besloten wel tot een herbeoordeling van de oude boetebesluiten over te gaan en zijn Sittard-Geleen en Heerlen voornemens dat te doen.

Het voorstel is dat Maastricht ook gaat herbeoordelen. Dit dient dan te gebeuren op basis van coulance. Het gaat niet om een herziening van de boetebesluiten. Die zijn immers onherroepelijk. Herbeoordeling vindt plaats op basis van de bekend staande feiten. Deze worden dan globaal langs de kaders gelegd die door de uitspraken van de CRvB zijn aangereikt.

Precedentwerking

Opgemerkt moet worden dat de kans zeer gering wordt geacht dat aan de voorgestelde herbeoordeling precedentwerking ontleend kan worden. Wat mee kan wegen als tegenargument is dat het in het onderhavige geval toch om een vrij unieke situatie gaat waarbij zo duidelijk naar voren is gekomen dat het toegepaste boeteregime veel te strikt was. Een ander argument is dat het de “minst weerbaren” in onze samenleving betreft. Mensen die allemaal op het sociaal minimum zitten en die door de herbeoordeling toch weer enig perspectief op inkomensverbetering kan worden geboden. Voor een gemeente die het armoedebeleid zo hoog op de agenda heeft staan, is bijna geen andere keuze mogelijk dan een herbeoordeling uit te voeren. Verder gaat het om een afgebakende periode (2 jaar) en kan er in veel gevallen worden verrekend met nog openstaande terugvorderingen. Met name dat laatste maakt het ook een bijzondere situatie. Tenslotte kan nog als argument gelden dat er ook voldoende middelen zijn om de herbeoordeling thans uit te financieren. Het BUIG-budget 2016 biedt daartoe nog de ruimte.

Om de uitvoeringskosten zo beperkt mogelijk te houden, wordt de herbeoordeling lean uitgevoerd. Dit betekent dat waar mogelijk een aantal snelle selecties worden toegepast die baseren op de kaders zoals de CRvB die heeft aangereikt.



Zo zullen alle boeten over de periode vóór 1 januari 2013, die dus met terugwerkende kracht zijn opgelegd, worden getraceerd. Deze boeten komen vervolgens te vervallen (de CRvB heeft hier immers nadrukkelijk geoordeeld dat het met terugwerkende kracht opleggen van boeten rechtens niet juist is).

Voor wat betreft de mate van verwijtbaarheid wordt het oorspronkelijk toegepast percentage gehalveerd. Omdat het in vrijwel alle gevallen ging om een 100% boete betekent dat een halvering van dit percentage. Overigens blijkt uit de uitvoeringspraktijk dat bij het opleggen van “nieuwe” boeten vrijwel altijd dit percentage wordt vastgesteld omdat in de meeste gevallen sprake is van de bij dit percentage passende gemiddelde verwijtbaarheid. Naast het kostenaspect zijn het juist deze ervaringsgegevens die een sterk argument vormen om niet intensief te gaan herbeoordelen maar op basis van selecties.

Met betrekking tot het bepalen van de draagkracht van belanghebbende wordt uitgegaan van een schema dat voortvloeit uit de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 en waarbij onder meer een draagkrachtgrens bij gemiddelde verwijtbaarheid is vastgesteld. De hoogte van de boete wordt dan hierop aangepast.

Een herbeoordeling ziet er dan als volgt uit:

Belanghebbende is een alleenstaande van 21 jaar of ouder

- “oude” boete € 8.000,-- (waarvan € 4.000,-- vóór 1 januari 2013)
- vervallen € 4.000,--
- 50% verlaging € 2.000,-- (gemiddelde verwijtbaarheid)
- Minimale draagkracht
90% bijstandsnorm
12 maanden = € 1.160,-- (= hoogte boete na herbeoordeling)

N.B. betalingen die reeds op de boete zijn gedaan worden hiermee en/of met de opstaande terugvordering (die is € 8.000,--) verrekend.

Een meer gedetailleerd overzicht van de toe te passen werkwijze met behulp van selecties zal worden neergelegd in een directiebesluit van de dir. Sociale Zaken Maastricht Heuvelland.

Een herbeoordeling van boetebesluiten die genomen zijn na 1 maart 2016 is niet nodig omdat vanaf die datum bij de boetebesluiten al rekening wordt gehouden met de meest recente jurisprudentie van de CRvB (uitspraak van 11 januari 2016).



4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

5. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

6. Personeel en organisatie

De herbeoordeling van de oude boetebesluiten zullen extra personele inzet vergen van Sociale Zaken Maastricht Heuvelland. Het gaat voor Maastricht om ongeveer 690 besluiten die langs de meetlat van de uitspraken van de CRvB moeten worden gelegd.

Door hierbij selecties toe te passen kan worden volstaan met de inzet van één 0,5 fte functieschaal 9 op jaarbasis.

Een eerste snelle screening van de 690 besluiten laat zien dat:

-in ongeveer 180 gevallen geen verdere herbeoordeling hoeft plaats te vinden (zeer geringe boetebedragen en verwijtbaarheid is al getoetst, maar er dient voor de zekerheid toch nog kort nader onderzoek plaats te vinden);

-in zo'n 390 gevallen de boete vanwege de mate van verwijtbaarheid moet worden verlaagd, waarna onderzocht moet worden of kan worden verrekend en/of moet worden terugbetaald (inschatting duur: 1 uur per geval);

-in ongeveer 52 gevallen zowel naar de verwijtbaarheid als naar de draagkracht moet worden gekeken, waarna onderzocht moet worden of kan worden verrekend en/of moet worden terugbetaald (inschatting duur 1 ½ uur per geval);

-in 68 gevallen het er naar uitziet dat de boete onder de minimale draagkrachtgrens ligt (vergt nog een korte check).

Verder zal ook moeten worden onderzocht welk boeten voor een deel betrekking hebben op de periode vóór 1 januari 2013.

Ook zullen belanghebbenden in voorkomende gevallen moeten worden bericht en zullen naar aanleiding daarvan wellicht ook tel. vragen moeten worden beantwoord.

Al met al wordt rekening gehouden met een belasting van ongeveer 650 uur.

7. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing



8. Financiën

Uit de personele paragraaf volgt al dat de herbeoordeling financiële gevolgen heeft. Er is een bedrag voor personele inzet mee gemoeid van € 50.000,-- (inclusief overheadkosten).

Daarnaast kan herbeoordeling in een aantal gevallen leiden tot terugbetaling van reeds geïnde boeten. Dit kan met name het geval zijn bij de kleine boeten (€150,--) die zijn opgelegd bij schending van de inlichtingenplicht maar waarbij zich geen of een gering benadelingsbedrag voordeed.

Uitgaande van deze gevallen zou in de meest ongunstige situatie € 25.000,-- moeten worden terugbetaald. In het kader van de herbeoordeling zal echter waar mogelijk verrekening plaatsvinden met nog openstaande vorderingen. De mogelijkheid van verrekening wordt ook bekeken bij boetebesluiten waarbij naast de boete tevens sprake is van een groter benadelingsbedrag. De teveel betaalde boete zal dan worden verrekend met de terugvordering voortkomend uit dit benadelingsbedrag en/of mogelijke andere nog openstaande vorderingen. Mocht (verdere) verrekening niet tot de mogelijkheden behoren dan moet ook in die gevallen worden terugbetaald. Een inschatting is dat zich dit in beperkte mate zal voordoen. Het bedrag dat hiermee gemoeid zal zijn, zal niet meer bedragen dan € 10.000,--.

Omdat met betrekking tot de financiering van de uitvoering van de boeten in het kader van WWB door het ministerie van SZW eind 2012 is aangegeven de uitvoeringskosten ten laste te brengen van het saldo van het BUIG-budget (uitgaven en inkomsten bijstandsregelingen) wordt in lijn hiervan thans voorgesteld dit ook te doen met de tijdelijke personele kosten en met de eventueel terug te betalen boetebedragen.

Het totaal ziet er dan als volgt uit:

-loonkosten 0,5 fte, functieschaal 9/trede 10: (tijdelijke inzet, incl. overhead, salarispeil 2016)	€ 50.000,--
-kosten terugbetalen boeten, begroot op maximaal:	<u>€ 35.000,--</u>
Totaal:	€ 85.000,--

Het voorstel is de kosten i.v.m. de herbeoordeling ten laste te brengen van het saldo BUIG-budget 2016 aangezien de kosten dat jaar zullen worden gemaakt.

Afgezien van uitvoeringskosten en terugbetalingen leidt de herbeoordeling verder tot een administratieve correctie op de boetevorderingen. In de periode 1 januari 2013 tot 1 maart 2016 is een totaalbedrag aan boeten opgeboekt van rond de € 445.000,--. Een eerste inblik naar de effecten van herbeoordeling laat zien dat dit bedrag met ongeveer € 300.000,-- naar beneden toe moet



worden bijgesteld. Benadrukt moet worden dat het overgrote deel, zo'n € 187.000,-- ,boeten betreft die met terugwerkende kracht zijn opgelegd over de periode vóór 1 januari 2013. Zoals reeds eerder aangegeven, heeft de CRvB hier nadrukkelijk geoordeeld dat dit rechtens niet juist was. Deze boeten komen dan ook te vervallen. Uiteraard blijft terugvordering van de ten onrechte genoten uitkering overeind. Die bedragen dienen te worden terugbetaald.

Met betrekking tot de neerwaartse correctie van de boetevorderingen wordt voorgesteld deze "mee te laten lopen" in de jaarlijkse onttrekking/dotatie rondom dubieuze debiteuren die ten laste/gunste komt van het saldo BUIG-budget. De correctie van € 300.000,-- wordt dus niet ten laste gebracht van het saldo BUIG-budget 2016 maar wordt meegenomen in het groter geheel van debiteuren (rond de 12 mln.). Op basis van een gewogen gemiddelde van dit totale bedrag wordt dan de jaarlijkse onttrekking/dotatie bepaald. Het procentuele effect van de € 300.000,-- op dit gemiddelde wordt beperkt geacht.

Om de neerwaartse bijstelling van de boetevorderingen verder nog in perspectief te plaatsen, wordt erop worden gewezen dat op de langere termijn, zeker als het gaat om de grotere boete- en terugvorderingsbedragen, inning vaak beperkt zal zijn. Dus ook al zou er geen correctie op de boetevorderingen plaatsvinden dan is het zeer waarschijnlijk dat later alsnog een deel van die boeten en/of de daarmee corresponderende terugvorderingen moet worden afgeboekt.

9. Aanbestedingen

Niet van toepassing

10. Participatie tot heden

Niet van toepassing.

11. Voorstel

1. Akkoord gaan met het herbeoordelen van boetebesluiten WWB/Participatiewet die genomen zijn tussen 1 januari 2013 en 1 maart 2016 en die in die periode ook formele rechtskracht hebben gekregen;
2. Ermee instemmen dat de kosten van die herbeoordeling ad. € 85.000,-- ten laste zullen worden gebracht van het saldo BUIG-budget 2016;
3. Ermee akkoord gaan dat de neerwaartse correctie van de boetevorderingen ad. € 300.000,-- "meeloopt" in de jaarlijkse onttrekking/dotatie dubieuze debiteuren;
4. Ermee akkoord gaan dat het collegebesluit ter kennisname aan de raad wordt aangeboden.



12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Uitvoering vindt plaats via sociale zaken in 2016

Collegevoorstel