



Rijksoverheid



Onderzoek naar de toepassing van 'mate van verwijtbaarheid' in Fraudewet.

April 2014 – versie 2

Colofon

Uitgave

Stimulansz
Postbus 2758
3500 GT Utrecht
T (030)2982800
F (030)2982801
www.stimulansz.nl
info@stimulansz.nl

Projectleiding

Dit onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie SZW.

Auteurs

Annejet Kerckhaert – adviseur en onderzoeker
Jetske de Jong – adviseur en onderzoeker
Evelien Meester – jurist

© Stimulansz, maart 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Stimulansz kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend..

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
2.	De bestuurlijke boete in de Fraudewet.....	5
2.1	Schending inlichtingenplicht.....	5
2.2	Recidive	5
2.3	Benadelingsbedrag en nulfraude	5
2.4	Bestuurlijke boete.....	5
3.	Matigen in verband met verminderde verwijtbaarheid.....	7
3.1	Matiging vanwege verminderde verwijtbaarheid in wet- en regelgeving	7
3.2	Gemeentelijke regelgeving.....	7
4	Hoe gaan gemeenten om met de mate van verwijtbaarheid?.....	8
4.1	In hoeverre is de mate van verwijtbaarheid uitgewerkt in gemeentelijke regelgeving?	8
4.1.1	Voorbeelden waar de mate van verwijtbaarheid nader is uitgewerkt.....	9
4.1.2	Voorbeelden waar de gevolgen van verminderde verwijtbaarheid zijn uitgewerkt.....	10
4.2	Wat is de reden om de mate van verwijtbaarheid wel of juist niet uit te werken?.....	12
4.2.1	Redenen om de mate van verwijtbaarheid wel nader uit te werken.....	12
4.2.2	Redenen om de mate van verwijtbaarheid niet nader uit te werken	12
4.3	Kunnen gemeenten uit de voeten met het begrip 'mate van verwijtbaarheid'?	13
4.4	Raadpleging openbare bronnen.....	15
4.4.1	Nadere uitwerking van de regels uit het Boetebesluit.....	15
5	Conclusie	17
5.1	Is de mate van verwijtbaarheid uitgewerkt in regels?.....	17
5.2	Welke uitwerking wordt vaak toegepast?	17
5.3	Motivering voor het wel of juist niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid.....	18
5.4	Profijt of hinder van het wel of niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid.....	18
	Bijlage: vragen uit de enquête	19

1 Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid (verder: Fraudewet) in werking getreden. Deze wet bewerkstelligt een aanscherping van het sanctiebeleid voor het hele SZW-domein, te weten:

- de socialezekerheidswetgeving die wordt uitgevoerd door gemeenten, UWV en de SVB;
- de arbeidswetten (WAV, Waadi, WML, Arbowet en Atw);
- de kinderopvangtoeslag.

In dit onderzoek ligt de focus op de socialezekerheidswetgeving die wordt uitgevoerd door gemeenten, namelijk de WWB, IOAW en IOAZ.

De Fraudewet voorziet onder meer in de verplichting om een bestuurlijke boete op te leggen als de inlichtingenplicht wordt geschonden. Deze boete kan worden gematigd als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het begrip 'mate van verwijtbaarheid' nader vorm te geven in gemeentelijke regelgeving.

In het Algemeen Overleg Handhaving d.d. 31 oktober 2013 heeft de minister aangegeven dat hij de (uitvoering van) de Fraudewet zal monitoren en de Tweede Kamer hierover in (of bij) het jaarverslag 2013 van SZW zal informeren. Het jaarverslag wordt april/mei aan de Tweede Kamer gezonden.

Dit onderzoek geeft een beeld van de uitwerking van 'de mate van verwijtbaarheid' in gemeentelijke regelgeving. Daarnaast worden een aantal goede voorbeelden beschreven. Gezien het korte tijdsbestek waarin het onderzoek is verricht, kunnen we geen representatief beeld geven van heel Nederland.

Voor het onderzoek is een korte enquête uitgezet onder gemeenten. De enquête meet of gemeenten het begrip "de mate van verwijtbaarheid" hebben uitgewerkt in gemeentelijke verordeningen en waarom wel of niet. De enquêtevragen zijn opgenomen in bijlage. In de enquête werd ook gevraagd om mee te doen aan een interview hierover. In diepte-interviews is dieper ingegaan op de motivatie om de mate van verwijtbaarheid wel of niet uit te werken. Er is ook gevraagd hoe er in de praktijk omgegaan wordt met de mate van verwijtbaarheid.

Drieëntwintig gemeenten hebben de enquête ingevuld. Er zijn negen¹ interviews gehouden. Van de geïnterviewde gemeenten hebben zes de mate van verwijtbaarheid nader ingevuld, twee hebben dat niet gedaan, één is er mee bezig. Van de geïnterviewde gemeenten hebben er vijf meer dan 100.000 inwoners, drie gemeenten hebben 50.000 tot 100.000 inwoners en één gemeente heeft 25.000 tot 50.000 inwoners.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte toelichting gegeven op de Fraudewet aan de hand van de belangrijkste begrippen. Hoofdstuk 3 gaat in op de juridische mogelijkheid van matiging in verband met verminderde verwijtbaarheid. In hoofdstuk 4 worden toegelicht hoe gemeenten hier in de praktijk mee omgaan. Hoofdstuk 5 geeft ten slotte de conclusies.

¹ Daarvan is er één omwille van de tijd per mail afgenomen

2. De bestuurlijke boete in de Fraudewet

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de Fraudewet toegelicht voor zover van belang voor dit onderzoek, aan de hand van de belangrijkste begrippen.

2.1 Schending inlichtingenplicht

Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht om op verzoek van het college of uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Voorbeelden (niet uitputtend) van feiten en omstandigheden die aan het college moeten worden doorgegeven:

- werkaanvaarding
- samenwoning
- verhuizing
- ontvangen van een erfenis
- detentie

2.2 Recidive

De hoogte van de sanctie is onder meer afhankelijk van de vraag of het gaat om een eerste overtreding, of om recidive. Er is sprake van recidive als binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van de overtreding een eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie is opgelegd vanwege de schending van de inlichtingenplicht. Bestond de sanctie uit een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dan geldt een tijdvak van tien jaar². De eerder opgelegde boete of straf moet wel onherroepelijk zijn, dat wil zeggen dat er geen rechtsmiddel meer open staat. Is er geen sprake van recidive, dan wordt het als een eerste overtreding beschouwd.

2.3 Benadelingsbedrag en nulfraude

Het schenden van de inlichtingenplicht kan tot gevolg hebben dat daardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag uitkering is verstrekt. Dat bedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt is het 'benadelingsbedrag'³. Is niet ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering verstrekt dan is er sprake van 'nulfraude'.

2.4 Bestuurlijke boete

Als een uitkeringsgerechtigde de inlichtingenplicht heeft geschonden, dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Deze boete moet óók worden betaald als de uitkering is beëindigd omdat het recht niet kan worden vastgesteld of omdat er geen recht meer is. Betrokkene moet deze betalen uit zijn eigen middelen (uitkering, loon, alimentatie, vermogen, etc.).

De hoogte van de boete is afhankelijk van de situatie.

Is er sprake van nulfraude en is er in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing gegeven? Dan heeft de gemeente de keuze of zij een boete oplegt van € 150,-, of dat ze volstaat met een schriftelijke waarschuwing⁴.

² Artikel 18a, vijfde en zesde lid WWB

³ Artikel 18a, tweede lid WWB

⁴ Artikel. 18a, derde en vierde lid WWB en artikel 2, derde lid Boetebesluit socialezekerheidswetten
Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

Is er sprake van nulfraude en is er in de afgelopen twee jaar wel eerder een waarschuwing gegeven? Dan bedraagt de boete € 150,-. Dit is een vast bedrag, matiging is niet aan de orde⁵.

Is er wel een benadelingsbedrag en is dit een eerste overtreding? Dan bedraagt de boete 100% van het benadelingsbedrag, maar nooit minder dan € 150,-⁶. Matiging vanwege verminderde verwijtbaarheid is mogelijk, maar de boete mag nooit lager worden dan € 150,-.

Is er wel een benadelingsbedrag en is er sprake van recidive? Dan bedraagt de boete 150% van het benadelingsbedrag, maar nooit minder dan € 150,-⁷. Ook hier geldt dat de boete gematigd kan worden in verband met verminderde verwijtbaarheid, maar de boete bedraagt in alle gevallen ten minste € 150,-.

⁵ Artikel 18a, derde en vierde lid WWB en artikel 2, derde lid Boetebesluit socialezekerheidswetten

⁶ Artikel 18a, eerste lid WWB en artikel 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten

⁷ Artikel 18a, vijfde lid WWB en artikel 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

3. Matigen in verband met verminderde verwijtbaarheid

Gemeenten hebben op grond van de wet en het Boetebesluit de mogelijkheid om een boete te matigen vanwege verminderde verwijtbaarheid. Gemeenten kunnen de mate van verwijtbaarheid:

- nader uitwerken in gemeentelijke regelgeving; of
- ze kunnen dit individueel bepalen zonder hier iets voor op te nemen in de gemeentelijke regelgeving.

Bij het bepalen of er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt gekeken naar het moment van de overtreding. Waren er op dat moment bijzondere omstandigheden waardoor de gedraging betrokkene niet volledig valt aan te rekenen?

3.1 Matiging vanwege verminderde verwijtbaarheid in wet- en regelgeving

De mogelijkheid om te matigen is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, en nader uitgewerkt in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Daar worden de volgende categorieën genoemd:

1. 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;
2. de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen, of
3. de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog 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.

3.2 Gemeentelijke regelgeving

Gemeenten kunnen de mate van verwijtbaarheid nader uitwerken in hun eigen regelgeving, bijvoorbeeld in verordeningen of beleidsregels. Een gemeentelijke verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift en wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Een beleidsregel is een regel gemaakt door een bestuursorgaan, veelal het college van burgemeester en wethouders. Beleidsregels geven aan hoe een bepaalde bevoegdheid van een bestuursorgaan zal worden uitgevoerd. Zowel verordeningen als beleidsregels worden gepubliceerd en zijn in te zien door burgers. Gemeenten kunnen dit ook nader uitwerken in interne richtlijnen of werkinstructies. Deze hebben geen juridische status.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om:

- de categorieën uit het Boetebesluit nader uit te werken; (wij vinden dat er sprake is van de situatie als genoemd in het Boetebesluit onder sub als...)
- een categorie toe te voegen aan de categorieën uit het Boetebesluit; (naast de categorieën genoemd in het Boetebesluit, kan er ook sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid als...)
- niets uit te werken en aan te sluiten bij het Boetebesluit; De individuele medewerker stelt vast of in dit specifieke geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
- De gevolgen van verminderde verwijtbaarheid vast te leggen. (als sprake is van verminderde verwijtbaarheid, dan bedraagt de boete X% van het benadelingsbedrag)

4 Hoe gaan gemeenten om met de mate van verwijtbaarheid?

Er is onderzoek gedaan onder gemeenten hoe zij omgaan met de vaststelling van de mate van verwijtbaarheid. Hier spelen de volgende vragen:

- Is de mate van verwijtbaarheid uitgewerkt in gemeentelijke regelgeving?
- Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?
- Werkt dit wel of juist niet vastleggen van de mate van verwijtbaarheid in de praktijk goed?

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een enquête (23 respondenten) en negen diepte-interviews (waarvan één omwille van de tijd per e-mail). Tot slot zijn openbare bronnen bestudeerd, bestaande uit beleidsregels en verordeningen.

In de enquête is gevraagd of gemeenten de mate van verwijtbaarheid hebben uitgewerkt en waarom wel of waarom niet. Verder is gevraagd of men er in de dagelijkse uitvoering profijt van had als de mate van verwijtbaarheid wel of niet is uitgewerkt in de verordening.

In de interviews is nader ingegaan op de motivatie om de mate van verwijtbaarheid in gemeentelijke regelgeving wel of juist niet op te nemen. Ook is gevraagd hoe er in de uitvoering omgegaan wordt met het begrip mate van verwijtbaarheid.

4.1 In hoeverre is de mate van verwijtbaarheid uitgewerkt in gemeentelijke regelgeving?

Heeft uw gemeente het begrip 'mate van verwijtbaarheid' uitgewerkt in de verordening	Aantal gemeenten
Ja, wij hebben de categorieën uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten nader uitgewerkt /toegelicht	7
Ja, wij hebben zowel de categorieën uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten nader uitgewerkt als hier één of meer categorieën aan toegevoegd	3
Ja, wij hebben één of meer categorieën toegevoegd aan de lijst uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten.	1
Nee, wij hebben dit niet verder uitgewerkt in de verordening	11
Anders: nog mee bezig	1
Totaal	23

Twaalf van de ondervraagde gemeenten hebben ervoor gekozen om het begrip mate van verwijtbaarheid niet op te nemen in een verordening of beleidsregels. Twee gemeenten hebben de mate van verwijtbaarheid niet uitgewerkt in een verordening of beleidsregels, maar wel in interne richtlijnen of werkinstructies:

We hebben intern wel de werkwijze dat als er sprake is van enige mate van verwijtbaarheid, de boete standaard wordt gehalveerd.

Elf gemeenten geven als antwoord dat ze de categorieën uit het Boetebesluit nader hebben uitgewerkt of toegelicht: drie daarvan hebben ook één of meer categorieën toegevoegd aan de lijst uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Eén gemeente heeft wel een categorie toegevoegd, maar heeft de bestaande de bestaande categorieën niet nader toegelicht.

Veel gemeenten uit ons onderzoek hebben de drie categorieën uit het Boetebesluit overgenomen in de verordening of in beleidsregels.

Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

4.1.1 Voorbeelden waar de mate van verwijtbaarheid nader is uitgewerkt

In veel beleidsregels en verordeningen komen we de categorieën uit het Boetebesluit tegen. Deze categorieën hebben we hier niet herhaald. Uitsluitend nieuwe categorieën en toelichtingen op de categorieën uit het Boetebesluit zijn genoemd.

1. *Er sprake is van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel, leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid; dan wel*
2. *er anderszins sprake is van omstandigheden, die leiden tot verminderde verwijtbaarheid.*

Deze categorieën zijn door een aantal van de gevraagde gemeenten toegevoegd. Deze zelfde bepalingen zijn ook aangetroffen in de openbare bronnen (verordeningen en beleidsregels).

Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen als er sprake is van verschillende omstandigheden die elk op zichzelf geen verminderde verwijtbaarheid opleveren. Het feit dat al die omstandigheden zich in één persoon verenigen, kan toch aanleiding zijn om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen.

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan belanghebbende kan worden verweten leiden de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:

(...)

overige omstandigheden van sociale, psychische of medische aard waardoor de overtreding de belanghebbende niet volledig is aan te rekenen.

Deze categorie is door een grote gemeente opgenomen in de verordening. Een vergelijkbare bepaling zijn we vaker tegen gekomen, al verschilde de bewoording enigszins.

Naast het toevoegen van categorieën zijn er ook gemeenten die uitleg geven over de categorieën die genoemd worden in het Boetebesluit. Een grote gemeente heeft in de toelichting van de beleidsregels concrete voorbeelden genoemd:

Hieronder volgen enkele concrete voorbeelden bij de genoemde criteria:

- a. *Te denken valt bijvoorbeeld aan overlijden van de partner of kind, een plotselinge ziekenhuisopname of onvoorzien ontslag.*
- b. *De belanghebbende is tijdelijk administratief onbekwaam, vanwege zijn geestelijke vermogens. Gaat het om een structurele situatie dan mag worden verwacht dat belanghebbende zich laat bijstaan door een wettelijke vertegenwoordiger.*
- c. *Als de belanghebbende uit eigen beweging alsnog de juiste informatie verstrekt voordat de gemeente de schending van de inlichtingenplicht heeft geconstateerd, is dat ook grond voor verminderde verwijtbaarheid.*
- d. *Als er geen sprake is van de hierboven genoemde situaties, maar het college is toch van mening dat de omstandigheden aanleiding geven tot het aannemen van verminderde verwijtbaarheid, dan kan dat (mits goed gemotiveerd).*

In de toelichting⁸ op de verordening of beleidsregels is in een aantal gevallen nader uitgewerkt wanneer er juist géén sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

In de volgende situaties is in geen sprake van verminderde verwijtbaarheid:

- *De inlichtingenplicht gaat uit van de plicht om informatie onverwijld te melden, waarvan het de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk is dat het van invloed kan zijn op het recht op en de hoogte van de uitkering. Van belanghebbende wordt daarnaast een redelijke inspanning gevergd om op de hoogte te zijn en blijven van de feiten die van invloed zijn op de uitkering. Het enkele feit dat de gemeente belanghebbende niet expliciet op de hoogte heeft gesteld van de plicht een bepaalde omstandigheid door te geven, is geen reden om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen.*
- *Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal is geen reden voor aannemen van verminderde verwijtbaarheid. Van belanghebbende mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de rechten en plichten rondom de uitkering, en over de inhoud van correspondentie.*
- *Verminderde verwijtbaarheid is verder niet aan de orde als de belanghebbende langere tijd niet in staat is zijn eigen belangen te behartigen. Hij wordt dan geacht ervoor te zorgen dat een ander zijn zaken regelt.*

Deze uitwerking is meerdere keren aangetroffen bij gemeenten, waarbij de laatste twee vaker zijn aangetroffen dan de eerste. Zowel bij de ondervraagde gemeenten als in openbare bronnen is dit terug te vinden.

4.1.2 Voorbeelden waar de gevolgen van verminderde verwijtbaarheid zijn uitgewerkt

Als duidelijk is dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, dan wordt de boete gematigd. Sommige gemeenten bepalen dat individueel, sommigen hebben het vastgelegd in beleidsregels, een verordening of in interne richtlijnen of werkinstructies. Dit zijn niet altijd dezelfde gemeenten als die de mate van verwijtbaarheid hebben vastgelegd.

Verlaging boete bij verminderde verwijtbaarheid

1. *Het college verlaagt de boete met 50% indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, onder a en b van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.*
2. *Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, onder c van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, stelt het college de boete vast aan de hand van de hoogte van het benadelingsbedrag en de duur van de overtreding:*
 - a. *indien het benadelingsbedrag lager dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt voordat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 75%;*
 - b. *indien het benadelingsbedrag lager dan € 1.500,- is, maar de overtreding gemeld wordt nadat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 50%;*
 - c. *indien het benadelingsbedrag gelijk aan of hoger dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt voordat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 50%;*
 - d. *indien het benadelingsbedrag gelijk aan of hoger dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt nadat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 25%.*

⁸ Dit is dus niet uitgewerkt in de verordening of beleidsregels zelf, alleen in de toelichting.

Van de gemeenten die de matiging bij verminderde verwijtbaarheid hebben vastgelegd houd de overgrote meerderheid aan dat de boete 50% van de oorspronkelijke boete bedraagt. Een aantal gemeenten – zowel van de ondervraagde gemeenten als uit openbare bronnen – maakt de hoogte van de boete voor zelfmelders afhankelijk van de hoogte van het benadelingsbedrag en de duur van de overtreding. Dit komt minder vaak voor dan de matiging tot 50%.

UWV en SVB

Het UWV en de SVB leggen ook een bestuurlijke boete op bij verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. De beleidsregels van het UWV en de SVB zijn daarom ook bruikbaar voor gemeenten. Het UWV heeft in haar beleidsregels opgenomen dat ook sprake is van verminderde verwijtbaarheid als sprake is van 'een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid'. In deze afweging betreft UWV onder meer:

- de informatievoorziening van UWV aan de klant (kenbaarheidsvereiste);
- de argumenten van de klant; en
- de mate waarin de klant de mogelijkheid had om aan zijn informatieplicht te voldoen.

Er wordt geen verwijtbaarheid aangenomen als een structurele loonsverhoging die een rechtstreeks gevolg is van een CAO-afspraken niet uit eigen beweging wordt doorgegeven. Voor individuele loonsverhogingen geldt deze uitzondering niet.

Tot slot heeft het UWV nog een mogelijkheid om de boete te matigen als betrokkene de verzwegen inlichtingen alsnog uit eigen beweging verstrekt. De hoogte van de boete is dan afhankelijk van de hoogte van het benadelingsbedrag en de duur van de overtreding (geldt alleen bij een eerste overtreding). Hier gelden wel hele strenge regels voor (zie toelichting onder de tabel). Twee van de ondervraagde gemeenten geven aan deze beleidsregels van het UWV te volgen.

Hoogte boete bij uit eigen beweging melden	Benadelingsbedrag lager dan € 2.000	Benadelingsbedrag lager dan € 5.000	Benadelingsbedrag hoger dan € 5.000
Gemeld binnen zes weken	€ 150,-	-	-
Gemeld binnen één jaar	-	25% van het basisbedrag	50% van het basisbedrag
Gemeld na één jaar	-	50% van het basisbedrag	75% van het basisbedrag

Toelichting op de tabel

Veel belanghebbenden melden pas dat ze aan het werk zijn gegaan als ze hun eerste loonstrookje hebben ontvangen. Loon wordt meestal per maand uitbetaald, terwijl uitkeringsbetalingen vaak per week of vier weken gedaan worden. Een deel van deze belanghebbenden heeft op het moment dat ze hun loonstrookje ontvangen en alsnog voldoen aan hun informatieplicht nog geen uitkeringsbetaling ontvangen. Dan is er geen benadelingsbedrag en kan aan deze klanten meestal een waarschuwing opgelegd worden. Bij een ander deel van deze belanghebbenden heeft op dat moment echter al wel een uitkeringsbetaling plaatsgevonden. Dan is er wel een benadelingsbedrag en kan niet volstaan worden met een waarschuwing. Om het onderscheid tussen deze groepen belanghebbenden zo klein mogelijk te houden, wordt aan deze belanghebbenden bij een eerste overtreding de minimumboete zoals bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Boetebesluit socialezekerheidswetten opgelegd. Indien het een tweede of volgende overtreding betreft, dan wordt een boete van 25% van het basisbedrag opgelegd.

Zodra er naast het spontaan melden ook andere omstandigheden aanwezig zijn die van invloed kunnen zijn op de mate van verwijtbaarheid, geldt de tabel niet. De mate van verwijtbaarheid hangt dan af van alle

(verzachtende en verzwarende) omstandigheden van het geval; deze kunnen leiden tot een gelijke, lagere of hogere verwijtbaarheid.

4.2 Wat is de reden om de mate van verwijtbaarheid wel of juist niet uit te werken?

Welke motivering ligt ten grondslag aan het wel of juist niet opnemen van de 'mate van verwijtbaarheid' in de verordening? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Politiek	3
Beleidsmatig	16
Anders	6
Totaal	25

In de enquête geven zestien gemeenten aan dat de reden beleidsmatig was. Drie gemeenten noemen de reden politiek.

In de interviews is nader ingegaan op vraag over het opnemen van de mate van verwijtbaarheid in het eigen beleid. De meeste ondervraagde gemeenten kunnen niet aangeven wat de motivering is om het wel of niet op te nemen in beleidsregels of een verordening. Het beeld dat naar voren komt is dat de politiek hierin een marginale rol speelt.

4.2.1 Redenen om de mate van verwijtbaarheid wel nader uit te werken

De meeste gemeenten konden zoals gezegd niet goed achterhalen wat de reden was geweest om dit op te nemen in de beleidsregels of verordening. Twee (grote) gemeenten hebben wel een reden aangegeven:

Vanuit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid was zowel de verantwoordelijk wethouder als de ambtelijk ondersteuner overtuigd van de noodzaak van nadere beleidsregels.

Dit is de enige inhoudelijke, politieke motivering die is gegeven om dit nader uit te werken.

De andere gemeente geeft een wat meer praktische reden:

Wij hebben de VNG modelverordening gebruikt, daar was dit in opgenomen.

4.2.2 Redenen om de mate van verwijtbaarheid niet nader uit te werken

Een aantal gemeenten heeft er heel bewust voor gekozen om de mate van verwijtbaarheid niet nader uit te werken. Vijf van de ondervraagde gemeenten geven als reden voor het niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid:

De drie categorieën uit het Boetebesluit bieden maximale ruimte voor maatwerk. Wij willen juist niet teveel criteria stellen. De klantmanager is een professional die maatwerk toe kan passen.

of:

Wij hebben bewust geen checklist voor de uitvoering gemaakt, omdat er dan geen individuele toetsing plaatsvindt. Het is maatwerk, geen uniforme werkwijze. Wij willen niet dat de klantmanager zich kan verschuilen achter voorgedrukte criteria. In de toelichting bij de beleidsregels is aangegeven waaraan gedacht moet worden bij de criteria. Het is aan de klantmanager dan een gemotiveerd besluit over de verminderde verwijtbaarheid te nemen.

Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

of:

Wij hebben de mate van verwijtbaarheid niet nader uitgewerkt omdat dit nagenoeg niet in categorieën te vatten is en evenmin in de praktijk goed uitvoerbaar. Dat leidt tot willekeur.

Er zijn ook twee gemeenten die als reden opgeven:

We wachten eerst af wat we in bezwaar en beroep tegenkomen. Op basis daarvan zullen we beleidsregels opstellen.

En tot slot hanteert een aantal gemeenten wel een eenduidige werkwijze, maar die is niet vastgelegd in beleidsregels of een verordening.

Als gemeenten de mate van verwijtbaarheid niet hebben uitgewerkt, hoe stellen ze deze dan vast? Twee gemeenten lichten dit toe:

De klantmanagers hebben een werkinstructie voor het toetsen of de inlichtingenplicht geschonden is en er dus boete-onderzoek nodig is. Het boete-onderzoek wordt uitgevoerd door de boete-ambtenaar. De ambtenaar verzamelt informatie over de klant en voert een gesprek om te horen van de klant wat er precies gebeurd is. Het is heel belangrijk dat een deskundig iemand dit doet, die hierin expertise in opbouwt. Zo voorkom je willekeur.

of:

Alle besluiten worden steekproefsgewijs achteraf gecontroleerd, ook deze. Wij gaan ervan uit dat de klantmanagers heel goed in staat zijn deze afweging te maken en het komt niet of bijna niet voor.

4.3 Kunnen gemeenten uit de voeten met het begrip 'mate van verwijtbaarheid'?

In de enquête is gevraagd naar het profijt van het opnemen van de 'mate van verwijtbaarheid' dan wel de last van het niet opnemen er van. Hieronder de antwoorden op beide vragen.

Als uw gemeente de 'mate van verwijtbaarheid' heeft opgenomen in de verordening, heeft u hier profijt van in de dagelijkse uitvoering?	Aantal
Ja	4
Een beetje	4
Nee	0
Niet van toepassing	14
Totaal	22

Van de gemeenten die de mate van verwijtbaarheid nader heeft uitgewerkt heeft de helft hier profijt van, de andere helft een beetje profijt van. Geen enkele gemeente geeft aan dat het nader uitwerken van de mate van verwijtbaarheid als belemmerend wordt ervaren. Kennelijk is het geen belemmering voor het leveren van maatwerk. Eén gemeente gaf aan:

De casemanagers hebben hier veel profijt van. Ze hebben behoefte aan houvast en deze uitwerking van de mate van verwijtbaarheid biedt ze de mogelijkheid om de boete te matigen. Voor de uitkeringsgerechtigden is het voordeel vooral dat de boete nu in voorkomende gevallen gematigd wordt. De beleidsregels worden weliswaar gepubliceerd, maar ik heb niet de indruk dat de uitkeringsgerechtigde

Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

hiervan op de hoogte zijn. Er heeft in ieder geval nog nooit een klant verwezen of gevraagd naar de beleidsregels.

Als uw gemeente de 'mate van verwijtbaarheid' niet heeft opgenomen in de verordening, heeft u hier last van in de dagelijkse uitvoering?	Aantal
Ja	2
Een beetje	5
Nee	8
Niet van toepassing	7
Totaal	22

Van de gemeenten die de mate van verwijtbaarheid niet hebben uitgewerkt, geven er twee aan hier in de dagelijkse uitvoering last van te hebben. Vijf gemeenten hebben hier een beetje last van en voor acht gemeenten is dit geen belemmering.

Twee gemeenten gaf aan hier geen last van te hebben omdat er intern wel een eenduidige werkwijze wordt gehanteerd. Dit is niet vastgelegd in beleidsregels of een verordening die voor alle burgers inzichtelijk is, maar in interne richtlijnen of werkinstructies.

We hebben intern wel de werkwijze dat als er sprake is van enige mate van verwijtbaarheid, de boete standaard wordt gehalveerd.

of:

Wij hebben in het kader van harmonisatie aansluiting gezocht bij beleid UWV namelijk bij verminderde verwijtbaarheid boete 50%.

Een andere gemeente gaf aan juist wel last te hebben van het feit dat het niet is uitgewerkt in een verordening of beleidsregels:

De last komt voort uit het feit dat het altijd een subjectief oordeel is, waarover altijd discussie mogelijk blijft. Men name in bezwaarprocedures komt dit duidelijk naar voren.

Tijdens de interviews is meerdere keren aangegeven dat er eigenlijk nooit sprake is van verminderde verwijtbaarheid:

"In de praktijk is altijd sprake van verwijtbaarheid. Consulenten of boeteambtenaren die de zaken beoordelen, komen altijd tot de conclusie dat er sprake is van verwijtbaarheid. Eigenlijk is het nog niet voorgekomen dat er sprake was van verminderde mate van verwijtbaarheid."

of:

Tijdens meerdere interviews hebben respondenten aangegeven dat de wet niet veel ruimte laat en dat dit zeer strikt wordt uitgevoerd.

of:

We wegen alle omstandigheden mee, maar het is eigenlijk nog niet voorgekomen dat er sprake was van verminderde mate van verwijtbaarheid. Misschien komt dat nog, omdat nu ook veel waarschuwingen zijn

Onderzoek naar de toepassing van de mate van verwijtbaarheid in de Fraudewet, Stimulansz, maart 2014

opgelegd vanwege nulfraude.

of:

De staande praktijk is dat een boete slechts bij hoge uitzondering wordt gematigd. Dat is inderdaad een beoordeling die de uitvoerend medewerker, al dan niet in overleg met zijn kwaliteitsmedewerker, maakt.

of:

Iemand is bijvoorbeeld overspannen. Maar is dat echt een reden dat iemand z'n inlichtingenplicht niet na kon komen? Dat hebben we alleen toegepast bij iemand die een verklaring van de huisarts had waaruit bleek dat hij door zijn overspannenheid de inlichtingenplicht niet na kon komen. Er worden gesprekken houden met deze overtreders, maar meestal wordt de volledige boete opgelegd. Want concreet is het heel moeilijk aan te tonen dat er sprake was van verminderde mate van verwijtbaarheid.

Er is beperkt informatie beschikbaar over het aantal bezwaarschriften over de mate van verwijtbaarheid.

Er is tot nu toe twee keer bezwaar gemaakt tegen de boete omdat de klant vond dat het niet verwijtbaar was. Eén bezwaarschrift is gegrond verklaard en de boete is teruggedraaid in verband met het ontbreken van iedere verwijtbaarheid. Het andere bezwaarschrift is ongegrond verklaard, de klant is niet in beroep gegaan.

of:

Het aantal bezwaarschriften over de mate van verwijtbaarheid is 5% van het totale aantal bezwaarschriften.

4.4 Raadpleging openbare bronnen

Gemeenten zijn verplicht hun verordeningen en beleidsregels te publiceren. Via openbare bronnen is een tiental verordeningen / beleidsregels bekeken waarin de mate van verwijtbaarheid is uitgewerkt. Veel bepalingen die in de bekeken verordeningen en beleidsregels zijn aangetroffen, komen overeen met de bepalingen die we hebben aangetroffen in de verordeningen en beleidsregels van de ondervraagde gemeenten.

4.4.1 Nadere uitwerking van de regels uit het Boetebesluit

Er is een gemeente die één van de categorieën uit het Boetebesluit nader heeft uitgewerkt in de eigen beleidsregels.

De belanghebbende heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet binnen 36 kalenderdagen nadat de omstandigheden zich voordeden (onverwijld) gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de belanghebbende deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

Een andere gemeente heeft nadere toelichting gegeven op de categorieën die worden genoemd in het Boetebesluit.

(...) biedt de mogelijkheid de boete te verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Het gaat

hierbij om omstandigheden ten tijde van de gedraging.

a. Te denken valt aan onvoorzien ontslag, overlijden partner, overlijden kind.

b. Denk hierbij aan de situatie dat iemand tijdelijk administratief onbekwaam is in verband met zijn geestelijke vermogens. Gaat het om een structurele situatie, dan moet de belanghebbende een wettelijke vertegenwoordiger regelen. Heeft hij/zij dat niet gedaan, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid.

5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de bevindingen, waarbij de aandacht met name uitgaat naar zaken die door meerdere gemeenten worden toegepast.

5.1 Is de mate van verwijtbaarheid uitgewerkt in regels?

Van de ondervraagde gemeenten heeft ongeveer de helft de mate van verwijtbaarheid wel uitgewerkt in verordeningen of beleidsregels. De andere helft heeft dit niet gedaan. Daarvan heeft een aantal dit begrip nader uitgewerkt in interne richtlijnen of werkinstructies. Dat betekent dat toch een (kleine) meerderheid van de gemeenten de mate van verwijtbaarheid nader heeft uitgewerkt.

5.2 Welke uitwerking wordt vaak toegepast?

Er zijn twee categorieën die regelmatig worden opgenomen in de verordening of beleidsregels:

1. *Er sprake is van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel, leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid; dan wel*
2. *er anderszins sprake is van omstandigheden, die leiden tot verminderde verwijtbaarheid.*

In de toelichting op de verordening of beleidsregels worden ook een behoorlijk aantal keren situaties genoemd die juist niet leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Het gaat daarbij met name om de situaties:

- *Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal is geen reden voor aannemen van verminderde verwijtbaarheid. Van belanghebbende mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de rechten en plichten rondom de uitkering, en over de inhoud van correspondentie.*
- *Verminderde verwijtbaarheid is verder niet aan de orde als de belanghebbende langere tijd niet in staat is zijn eigen belangen te behartigen. Hij wordt dan geacht ervoor te zorgen dat een ander zijn zaken regelt.*

Naast een uitwerking wanneer sprake is van verminderde verwijtbaarheid, zien we ook een uitwerking van de wijze waarop de boete gematigd moet worden als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Meerdere keren is vastgelegd:

Het college verlaagt de boete met 50% indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, onder a en b van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

In een iets kleiner aantal gevallen, maar toch ook een aantal keer is vastgelegd:

1. *Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, onder c van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, stelt het college de boete vast aan de hand van de hoogte van het benadelingsbedrag en de duur van de overtreding:*
 - a. *indien het benadelingsbedrag lager dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt voordat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 75%;*
 - b. *indien het benadelingsbedrag lager dan € 1.500,- is, maar de overtreding gemeld wordt nadat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 50%;*
 - c. *indien het benadelingsbedrag gelijk aan of hoger dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt voordat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 50%;*
 - d. *indien het benadelingsbedrag gelijk aan of hoger dan € 1.500,- is en de overtreding gemeld wordt nadat deze meer dan een jaar heeft voortgeduurd, verlaagt het college de boete met 25%.*

5.3 Motivering voor het wel of juist niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid

Voor het wel nader uitwerken van de mate van verwijtbaarheid worden weinig inhoudelijke redenen aangedragen. Het niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid heeft vaak een beleidsmatige achtergrond. We zien enerzijds dat gemeenten de klantmanagers de ruimte willen geven om zelf een afweging te maken. Anderzijds willen gemeenten afwachten waar ze in de praktijk tegen aan lopen voor ze dit in een verordening of beleidsregels vastleggen.

5.4 Profijt of hinder van het wel of niet uitwerken van de mate van verwijtbaarheid

De gemeenten die het begrip mate van verwijtbaarheid nader hebben uitgewerkt, hebben hier allemaal in meer of mindere mate profijt van. Van twaalf ondervraagde gemeenten die dit niet hebben uitgewerkt in de beleidsregels of een verordening, hebben twee het wel uitgewerkt in interne richtlijnen of werkinstructies. Vijf gemeenten die niets hebben uitgewerkt hebben daar in de praktijk geen hinder van. Drie gemeenten die niets hebben uitgewerkt hebben daar in de praktijk wel in meer of mindere mate last van. Bijvoorbeeld omdat het een discussiepunt blijft bij bezwaar en beroep, nu het zo subjectief is. Eén gemeente heeft niet aangegeven of dit in de praktijk wel of niet lastig is.

De gemeenten die wel iets hebben uitgewerkt – hetzij in verordeningen en beleidsregels, hetzij in interne richtlijnen of werkinstructies – hebben daar allemaal profijt van. Van de gemeenten die niets hebben uitgewerkt is een kleine meerderheid daar heel tevreden over, een kleine minderheid niet.

Eventuele uitbreiding van de categorieën die genoemd zijn in het Boetebesluit kan klantmanagers en boete-ambtenaren extra houvast geven, maar individualisering blijft een belangrijk punt voor gemeenten.

Bijlage: vragen uit de enquête

Namens welke gemeente/samenwerkingsverband van gemeente(n) vult u de vragenlijst in?

.....Na(a)m(en) gemeente(n)

1. Heeft uw gemeente het begrip 'mate van verwijtbaarheid' uitgewerkt in de verordening?
 - Ja, wij hebben de categorieën uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten nader uitgewerkt / toegelicht.
 - Ja, wij hebben één of meer categorieën toegevoegd aan de lijst uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten.
 - Ja, wij hebben zowel de categorieën uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten nader uitgewerkt als hier één of meer categorieën aan toegevoegd.
 - Nee, wij hebben dit niet verder uitgewerkt in de verordening.

Toelichting op uitwerken / toevoegen categorieën.....
2. Welke motivering ligt ten grondslag aan het wel of juist niet opnemen van de 'mate van verwijtbaarheid' in de verordening? (meerdere antwoorden mogelijk)
 - Politiek
 - Beleidsmatig
 - Anders, nl.....

Toelichting.....
3. Als uw gemeente de 'mate van verwijtbaarheid' heeft opgenomen in de verordening, heeft u hier profijt van in de dagelijkse uitvoering?
 - Ja
 - Een beetje
 - Nee
4. Als uw gemeente de 'mate van verwijtbaarheid' **niet** heeft opgenomen in de verordening, heeft u hier last van in de dagelijkse uitvoering?
 - Ja
 - Een beetje
 - Nee
5. Zijn er nog andere zaken met betrekking tot 'mate van verwijtbaarheid' die van belang kunnen zijn voor ons onderzoek?

Toelichting.....
6. Mogen wij contact met uw opnemen voor een interview over dit onderwerp?

Naam en telefoonnummer...