

Collegevoorstel



Onderwerp **Terugbetaling boetes Participatiewet**

Registratienr 5802080 Steller/telnr. Deborah van Duin/ 51 67 Bijlagen 1 Fatale datum

Portefeuillehouder wethouder Gijsbertsen Overlegd met SSC Fin, Control

Voorstel voor agendering Discussiedeel Conformdeel
Classificatie Openbaar Intern Vertrouwelijk Geheim
Publiciteit Persbericht Persconferentie:
 Geen publiciteit, want

Voorgesteld collegebesluit

Het college besluit

1. de boetes die zijn opgelegd onder de Participatiewet over de periode van 1 januari 2013 tot 1 mei 2016 te herbeoordelen zoals voorgesteld;
2. de brief aan de raad hierover vast te stellen.

Samenvatting

Sinds de invoering per 1 januari 2013 van het verscherpte handhavingsbeleid in de Participatiewet heeft de Centrale Raad van Beroep twee belangrijke uitspraken gedaan. Het gevolg van deze uitspraken is dat er bij het opleggen van boetes meer rekening moet worden gehouden met de verwijtbaarheid. Hoe minder verwijtbaar, des te lager de boete en daarmee de betaalperiode. Formeel zijn deze aanpassingen pas van kracht vanaf de datum van de uitspraken, maar in een brief aan de raad van 28 oktober 2015 heeft uw college gezegd te kijken of de boetes die vanaf 1 januari 2013 zijn opgelegd, kunnen en moeten worden herbeoordeeld.

Wij stellen voor om de boetes in de periode van 1 januari 2013 tot 1 mei 2016 opnieuw te bekijken aan de hand van de uitspraken, en dit te doen dusdanig dat de werkzaamheden geen extra kosten opleveren binnen de directie Inkomensdienstverlening. We stellen daarom voor om alle boetes volgens één norm te behandelen. De hoogte van elke boete wordt dan dusdanig vastgesteld dat de aflostermijn maximaal 6 maanden is. Het betreft in totaal 1.330 boetes. Na de zomer wordt gestart met deze herbeoordeling, die naar schatting een jaar zal duren.

B&W-besluit d.d.:

Agendering collegevergadering	14 juli 2016	<input type="checkbox"/> Discussie	<input type="checkbox"/> Conform		
		Gemeentesecretaris	Paraaf	Datum	
Portefeuillehouder	Paraaf	Datum	Afgehandeld en naar archief	Paraaf	Datum

Vervolg voorgesteld collegebesluit

Aanleiding en doel

In de brief van 28 oktober 2015 (kenmerk 5314019) heeft uw college vragen van de SP ex artikel 41 RvO beantwoord. De vragen betroffen de hoogte van boetes onder het nieuwe handhavingsregime van de Participatiewet. De SP vroeg of een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uit november 2014 reden voor de gemeente was om met teruggaande werking de boetes sinds 1 januari 2013 te gaan herzien. We hebben toen geantwoord dat de mate van verwijtbaarheid in veel gevallen al is meegenomen, maar dat we de raad in april 2016 zouden informeren over eventuele verdere stappen.

Inmiddels ligt er een nieuwe uitspraak van de CRvB over boetes. Beide uitspraken zijn van grote invloed op de hoogte van op te leggen boetes. De uitspraken worden vanaf het voorjaar van 2016 in de praktijk toegepast op nieuwe boetes. De vraag is nu of we ze ook alsnog zouden moeten toepassen op de boetes die zijn opgelegd tussen 1 januari 2013 en 1 mei 2016.

Kader

Fraudebeleid per 1 januari 2013

Sinds 1 januari 2013 is het handhavingsregime binnen de Participatiewet aangescherpt. Bijstandsgerechtigden die niet alle inlichtingen hebben gegeven die nodig zijn om het recht op bijstand te kunnen vaststellen, en die daardoor te veel bijstand hebben gekregen, moeten niet alleen de te veel ontvangen bijstand terugbetalen, maar ook een boete betalen. Deze boete is vastgesteld op 100% van het netto bedrag dat te veel aan bijstand is ontvangen. Feitelijk betaalt de klant dus iedere euro die te veel is ontvangen, dubbel terug. De gemeente heeft geen ruimte om maatwerk toe te passen of om verminderde verwijtbaarheid mee te wegen.

Uitspraken CRvB

Sinds de invoering van dit regime zijn er echter twee belangrijke uitspraken geweest van de CRvB over boetes. Beide stellen dat de gemeente wel degelijk rekening moet houden met de verwijtbaarheid. In het kort komen de uitspraken op het volgende neer:

1. Uitspraak november 2014: Bij het vaststellen van de hoogte van de boete moet de gemeente rekening houden met de mate van verwijtbaarheid. Uitgaande van het standaardbedrag moeten matigingen van 25%, 50% of 75% worden toegepast, afhankelijk van de verwijtbaarheid.
2. Uitspraak januari 2016: De hoogte van de boete moet zo worden vastgesteld dat betrokkene deze binnen redelijke termijn moet kunnen aflossen. Ook dit wordt gekoppeld aan de verwijtbaarheid. Hoe minder de verwijtbaarheid, hoe korter de termijn mag zijn en hoe lager dus de boete.

Ook vóór uitspraak 1 heeft Groningen al rekening gehouden met de verwijtbaarheid. Wij vonden het namelijk ook toen al belangrijk om binnen de ruimte die de wet biedt, maatwerk te hanteren bij het opleggen van de boete. Vanaf november 2014 is uitspraak 1 toegepast op nieuwe boetes. Sinds mei 2016 wordt ook uitspraak 2 toegepast.

Brief aan de raad d.d. 28 oktober 2015

In de collegebrief van 28 oktober 2015 hebben we de raad niet toegezegd dat we de boetes met teruggaande werking vanaf 1 januari 2013 gaan aanpassen. We hebben verteld dat we in veel gevallen ook in 2013 en 2014 al rekening hebben gehouden met de verwijtbaarheid. We hebben de raad toegezegd dat we zouden kijken naar de herbeoordelingen door andere gemeenten om te zien of wij ook met teruggaande werking de boetes zouden gaan aanpassen. Zo konden we de ervaringen van andere gemeenten betrekken bij het vaststellen van een eventuele aanpak voor onze klanten. In het licht van de nieuwe uitspraak van de CRvB is het gelukkig dat we nog niet waren begonnen met aanpassingen.

Standpunt minister over herbeoordeling

In de zomer van 2015, na publiciteit in de media, heeft minister Asscher laten weten dat gemeenten geen verplichting hebben om met teruggaande werking de boetes aan te passen, dat het mogelijk een precedent kan scheppen, dat het kostbaar is en dat gemeenten die hiervoor kiezen zelf de uitvoeringskosten moeten dragen.

Mogelijke oplossingen

We zien de volgende drie scenario's:

Scenario 1: Niet aanpassen

We gaan niet met teruggaande werking de hoogte van de boetes sinds 2013 aanpassen.

Scenario 2: Met maatwerk aanpassen

We gaan met teruggaande werking de hoogte van alle boetes per 2013 aanpassen op basis van de individuele situatie van de klant.

Scenario 3: Volgens standaardwerkwijze aanpassen

We passen de hoogte van de opgelegde boetes per 2013 aan, maar doen dit ambtshalve en behandelen alle klanten volgens één norm. Volgens de uitspraak van de CRvB uit januari 2016, moet de boete kunnen worden afgelost binnen een termijn van tussen de 6 maanden (bij verminderde verwijtbaarheid) en de 2 jaar (bij opzet). Wij stellen alle aflostermijnen op 6 maanden.

Scenario 4: Combinatie van maatwerk en standaardwerkwijze

Bij de dossiers van wie de verwijtbaarheid bekend is, leveren we maatwerk (= scenario 2). Bij de rest passen we scenario 3 toe.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Scenario 1: Niet aanpassen

Voor de bijstandsgerechtigden is dit het minst gunstige scenario.

Scenario 2: Met maatwerk aanpassen

We bieden maatwerk aan de bijstandsgerechtigden. Er ontstaan geen verschillen tussen deze oude boetes en de boetes die sinds 1 mei 2016 worden opgelegd.

Scenario 3: Volgens standaardwerkwijze aanpassen

Dit scenario is voor alle betrokken bijstandsgerechtigden voordelig in vergelijking met scenario 1. Nadelig is echter dat we hier geen maatwerk toepassen. Mensen die opzettelijk hebben gefraudeerd komen er relatief gunstig van af.

Scenario 4: Combinatie van maatwerk en standaardwerkwijze

We leveren maatwerk bij vooral bijstandsgerechtigden die in beeld zijn, vooral dossiers dus die voorkomen uit (intensief) fraudeonderzoek en waarbij vaak sprake is van ernstige verwijtbaarheid. Hiermee voorkomen we dat we met deze herziening fraude (bijna) belonen. Ook ontstaan er voor die groep geen verschillen met boetes die sinds 1 mei 2016 worden opgelegd. Tegelijk is het de gunstige oplossing voor overige klanten. Wel kan het ongunstiger uitpakken voor mensen die van het hoorrecht hebben gebruikgemaakt.

Financiële consequenties

Scenario 1: Niet aanpassen

Dit scenario brengt geen kosten met zich mee.

Scenario 2: Met maatwerk aanpassen

De kosten zijn hoog omdat per dossier onderzoek moet worden gedaan. In de periode van 1 januari 2013 tot 1 mei 2016 zijn 1.330 boetes opgelegd. De uitvoeringskosten voor de totale herbeoordeling zouden eenmalig € 166.000 bedragen. Deze kosten kunnen niet worden gedekt binnen de begroting van de directie Inkomensdienstverlening.

Scenario 3: Volgens standaardwerkwijze aanpassen

Dit is de meest goedkope manier om de boetes met teruggaande werking aan te passen. De uitvoeringskosten kunnen worden gedekt binnen de begroting van de directie Inkomensdienstverlening, mits de operatie over een langere periode (denk aan een jaar) kan worden gespreid.

Scenario 4: Combinatie van maatwerk en standaardwerkwijze

We schatten de uitvoeringskosten op € 80.000.

Met scenario's 2, 3 en 4 lopen we wel boete-inkomsten mis. Het is moeilijk in te schatten om hoeveel geld het is omdat de hoogte van de boetes sterk verschilt en daarmee ook het totaal aan geïnde boetes per jaar.

In 2015 hebben we € 130.000 ontvangen, in 2016 tot nog toe € 45.000. We kunnen niet precies vaststellen hoeveel we mislopen met de voorgestelde werkwijze, maar het zal al gauw enkele tientallen duizenden euro's per jaar zijn, misschien een ton. Op het totaal van de BUIG (140-150 miljoen) is dit relatief een klein bedrag. De 'baten' uit de Participatiewet (waaronder de inning van boetes) zijn per definitie moeilijk te voorspellen. Pas over meerdere jaren zijn dalingen of stijgingen te herkennen. We adviseren om er voorlopig van uit te gaan dat de gevolgen klein zijn.

Overige consequenties

Voor scenario 2, 3 en 4 geldt dat er mogelijk kleine juridische risico's zijn, hoewel de minister niet onomwonden heeft gezegd dat aanpassen niet mag. Daarnaast kan precedentwerking optreden. Scenario 1 brengt geen overige risico's met zich mee.

We hebben navraag gedaan bij andere gemeenten. Van de G4 herziet alleen Amsterdam de boetes. Den Haag, bijvoorbeeld ziet ervan af vanwege mogelijke precedentwerking en het feit dat het Rijk geen uitvoeringskosten wil vergoeden. Gemeenten die wel herzien hebben dat gedaan n.a.v. de eerste uitspraak van de CRvB. Amsterdam, Leeuwarden en Zoetermeer, bijvoorbeeld, hebben in 2015 elk dossier individueel herzien ('scenario 2') maar hebben afgezien van een nieuwe herbeoordeling op basis van de tweede uitspraak.

Voor scenario's 2, 3 en 4 geldt nog het volgende. Als een klant al langer dan 6 maanden aflost, wordt het te veel afgeloste niet aan hem terugbetaald maar in mindering gebracht op de vordering voor de te veel ontvangen bijstand. Met het aflossen van die vordering begint de klant immers nadat de boete is betaald. Dat we dit zo kunnen doen staat in artikel 60 lid 4 Participatiewet. Voor de klant ligt het voordeel van de herbeoordeling van de boete er dan in dat sneller begonnen kan worden met de aflossing van de vordering en dat hij daar dan dus ook eerder mee klaar is.

Ambtelijk advies (weging mogelijkheden, draagvlak en consequenties)

Wij adviseren u om te kiezen voor scenario 3, omdat we daarmee zeker weten dat geen enkele bijstandsgerechtigde langer aflost dan hij zou doen als de uitspraken van de CRvB eerder waren gekomen. Scenario 3 kan bovendien uitgevoerd worden binnen de bestaande uitvoeringspraktijk zonder dat extra middelen te hoeven worden ingezet.

Wij adviseren u verder om de brief aan de raad hierover vast te stellen.

Publiciteit

Persconferentie.

Vervolg

De raad wordt per brief geïnformeerd.

Na de zomer start de uitvoering Inkomensdienstverlening met de herbeoordeling. De herbeoordeling duurt naar schatting een jaar.