

Toezicht en handhaving Participatiewet

Inleiding

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Met deze wet biedt de gemeente een sociaal vangnet aan kwetsbare inwoners in de vorm van tijdelijk inkomen en ondersteuning. Dit vergroot de zelfredzaamheid van inwoners en zij kunnen blijven meedoen in de samenleving. Beschikbare middelen voor uitkeringen en maatschappelijke ondersteuning moeten terecht komen bij de inwoners die het nodig hebben en er recht op hebben. De gemeente is verantwoordelijk voor de rechtmatige verstrekking van de uitkeringen. Vooropgesteld dat verreweg de meeste inwoners die een uitkering ontvangen zich aan de regels houden kan het voorkomen dat er iets mis gaat. Dat het mis gaat betekent niet automatisch dat er sprake is van bewuste misstanden of fraude. Zo kan het voorkomen dat iemand met een uitkering onbewust belangrijke informatie niet tijdig doorgeeft, want fouten maken we allemaal. Soms geeft iemand bewust onjuiste informatie door waardoor hij een voorziening krijgt waar hij geen recht op heeft. De gemeente werkt graag vanuit het basisprincipe van vertrouwen maar is zich ook doordrongen van het feit dat er ook misbruik kan worden gemaakt van dit vertrouwen, daarvoor zetten wij ons handhavingsbeleid in. Door handhaving in te zetten in het dienstverleningsproces van de gemeente, kunnen dit soort fouten en misstanden voorkomen worden. Handhaving is in al zijn facetten een onderdeel van de dienstverlening. Inwoners moeten er immers op kunnen rekenen dat er sprake is van een doelmatige en een rechtmatige besteding van overheidsgeld.

De gemeente Waddinxveen heeft geen specifiek uitvoeringsbeleid gehad voor handhaving. De laatste jaren wordt steeds meer gevraagd van gemeenten binnen het sociaal domein en ook binnen de Participatiewet. Denk bijvoorbeeld aan de WMO, Jeugdwet en maatwerk in de Participatiewet. In de praktijk is duidelijk geworden dat de strikte regels van de Participatiewet het soms heel moeilijk maken om te doen wat nodig is om een inwoner vooruit te helpen.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport: De Participatiewet in balans¹. De Rijksoverheid concludeert dat de balans al enige tijd ontbreekt binnen de wet. Dat komt volgens het Rijk vooral tot uiting in de stapeling van ervaren hardheden, in combinatie met menselijke beperkingen, die hardvochtig uitpakt en mensen in de knel brengt. Zo kennen wij de uitkomsten van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagfraude en de bredere enquêtecommissie Fraudebeleid. Er komt dus meer ruimte voor gemeenten om de inwoner centraal te stellen.

In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden zich houdt aan de regels die bij de uitkering horen. De gemeente Waddinxveen wil daarom handelen vanuit het oogpunt van vertrouwen. Tegelijkertijd willen we optreden als er sprake is van bewuste fraude. We willen ernaar streven om fraude te voorkomen en alleen maatregelen in te zetten als er sprake is van onwil of het moedwillig overtreden van de regels. Dit uitvoeringsbeleid legt hiervoor de kaders voor de uitvoering en beschrijft de wettelijke kaders waarop dit beleid gestoeld is en de uitgangspunten die voor de gemeente Waddinxveen van belang zijn bij het uitvoeren van dit beleid. Daarnaast wordt er ingegaan op de handhavinginstrumenten en de controle op de gemeente bij het uitvoeren van dit beleid.

1 Wettelijke kaders en normen

Dit hoofdstuk beschrijft welke wettelijke kaders en normen als basis dienen voor dit handhavingsbeleid. Denk bijvoorbeeld aan de Participatiewet, de Algemene wet Bestuursrecht maar ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

1.1 Participatiewet

Het wettelijk kader voor toezicht en handhaving wordt gevormd door de Participatiewet. Die wet beschrijft de verplichtingen die bij een uitkering horen. Belangrijke verplichtingen die de Participatiewet aangeeft, zijn de arbeids- en re-integratieverplichting en de inlichtingenplicht. Een bijstandsgerechtigde is verplicht om tijdig en volledig alle inlichtingen te verstrekken die belangrijk zijn voor de bijstandsverlening. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de leefsituatie of over inkomsten. Het niet nakomen van deze verplichting wordt fraude genoemd. Teveel ontvangen uitkering moet altijd worden terugbetaald. In sommige situaties wordt een overtreding van de inlichtingenplicht strafrechtelijk afgehandeld. Dit kan aan de orde zijn als bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat er voor een groot bedrag aan uitkeringsfraude is gepleegd of als iemand ook van andere strafbare feiten wordt verdacht. Bij de inlichtingenplicht hoort ook de

1) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/21/bijlage-rapport-participatiewet-in-balans>

medewerkingsplicht. Dat is de verplichting om alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een huisbezoek. De gemeente voert ook twee regelingen uit voor oudere werklozen en oudere ex-zelfstandigen: de IOAW en de IOAZ. De verplichtingen in de IOAW en de IOAZ lijken op de verplichtingen uit de Participatiewet. Dit uitvoeringsbeleid is ook van toepassing op de handhaving van deze wetten.

1.2 Algemene wettelijke kaders en normen

Los van de Participatiewet zelf zijn er kaders en normen waar de gemeente zich als toezichthouder en handhaver aan moet houden. Deze kaders komen voort uit de huidige wetgeving zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitvoeringswet AVG. De gemeente dient altijd zorgvuldig een afweging te maken of en onder welke omstandigheden het opvragen van informatie en het doen van onderzoek noodzakelijk en geoorloofd is.

1.2.1 De noodzakelijkheidseis

De rechtmatige verkrijging en verwerking van informatie wordt getoetst aan de eis van noodzakelijkheid. Het is duidelijk dat het optreden tegen misbruik van bijstandsuitkeringen een maatschappelijk belang dient. Dat blijkt ook wel uit de vele wetten waarin het gebruik van persoonsgegevens voor dat doel is toegestaan. Ook in rechterlijke uitspraken is dit vaak erkend. In het bestuursrecht vormt artikel 8 van het (Europees) Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EVRM), het kader om te bepalen of een ambtenaar bij een onderzoek naar uitkeringsfraude rechtmatig heeft gehandeld. Dit artikel stelt dat de overheid slechts inbreuk mag maken op de persoonlijke levenssfeer van een burger, wanneer dat bij de wet is toegestaan, noodzakelijk is en niet op een voor de burger minder belastende manier kan plaatsvinden. De noodzakelijkheidseis wordt verder vormgegeven door de principes van proportionaliteit en subsidiariteit.

1.2.2 Proportionaliteit en subsidiariteit

Naast het recht op privacy dient ook het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel te allen tijde gewaarborgd te zijn.

Subsidiariteitsbeginsel betekent: Als het doel via een minder ingrijpende weg bereikt kan worden, moet die weg genomen worden.

Proportionaliteitsbeginsel betekent: De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende moet in redelijke verhouding staan tot het doel. Ook betekent dit, dat niet meer informatie gevraagd mag worden dan noodzakelijk is voor dat doel.

Beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn ook normen uit de privacyregelgeving. Alleen als de gegevensverwerking mede aan deze beginselen voldoet is de verwerking in overeenstemming met de AVG en dus toelaatbaar. Uiteraard spelen deze beginselen, in een andere hoedanigheid, ook een rol bij het uitvoeren van de toezicht- en de handhavingstaken. Ze zijn dan ontleend aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur van het bestuursrecht dat beperkingen en voorwaarden oplegt aan alle overheidshandelingen en besluiten.

1.2.3 Privacy

Bij uitvoeren van handhavingstaken op grond van de Participatiewet worden persoonsgegevens betrokken. Het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in het kader van een handhavingsonderzoek gebeurt op grond van een wettelijke grondslag. Dit geldt ook voor het verstrekken van persoonsgegevens aan derde partijen met wie wij samenwerken. Het verzamelen en analyseren van persoonsgegevens voor een handhavingsonderzoek wordt zorgvuldig gedaan, er worden niet meer gegevens verzameld dan nodig is voor het doen van goed onderzoek. Het verwerken van persoonsgegevens moet plaatsvinden binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens en sinds 25 mei 2018 binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De bewustwording rondom het verzamelen en analyseren van persoonsgegevens voor onderzoek is versterkt met de inwerkingtreding van de Europese AVG-verordening.

2 Uitgangspunten toezicht en handhaving gemeente Waddinxveen

De gemeente Waddinxveen neemt de taak van handhaver en toezichthouder binnen de Participatiewet serieus. De wetten en kaders beschreven in hoofdstuk 1 worden hierbij in acht genomen. De Divosa benchmark 2023 laat zien dat uitstroom door handhaving landelijk op gemiddeld 8,1% ligt. Voor de gemeente Waddinxveen is dit 4,1%. Fraudegevallen die er zijn worden opgepakt, en het percentage van 4,1% voor onze gemeente wordt als realistisch gezien. Dit betekent dat er in Waddinxveen relatief minder fraude voorkomt dan het landelijk gemiddelde. Toch neemt dit niet weg dat het belangrijk is om voor toezicht en handhaving binnen de Participatiewet een aantal uitgangspunten te formuleren. Dit biedt duidelijkheid voor zowel de inwoner als voor de medewerkers van de gemeente Waddinxveen.

2.1 Wat is handhaving?

Handhaving kan als volgt gedefinieerd worden: *Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Het gaat mede om het beïnvloeden van het gedrag van burgers en bedrijven tot wie deze regels zich richten en heeft als doel het volgen van de regels te bewerkstelligen.*²

Wij werken vanuit het oogpunt van vertrouwen en zien handhaving niet als doel op zich. Handhaving draagt bij aan het bereiken van achterliggende doelen van de Participatiewet: zorgen dat uitkeringen verstrekt worden aan mensen die er recht op hebben en het echt nodig hebben en daarnaast deze mensen te ondersteunen bij het vinden van werk of een passende dagbesteding. Over de vraag hoe wij als gemeente onze handhavingstaak willen uitvoeren is gekozen voor een aantal uitgangspunten. Hierbij is gekeken naar de methodiek van hoogwaardig handhaven³ en natuurlijk naleven die in veel gemeenten wordt gehanteerd.

De belangrijkste uitgangspunten van hoogwaardig handhaven is dat duidelijke voorlichting, dienstverlening, gerichte controle en sancties alle vier voldoende voorkomen in het beleid en goed op elkaar afgestemd zijn. Op basis van deze uitgangspunten zijn wij beter in staat om effectief en efficiënt te kunnen handhaven. Het biedt de juiste mix van preventie en controle dat goed in balans met elkaar is.

Het doel van Natuurlijk Naleven⁴ is de inwoner helpen om zijn verplichtingen na te komen, het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van voorzieningen. Maar ook voor het waarborgen van de kwaliteit van de ondersteuning. Daarbij ligt de nadruk op preventie waarbij ingezet wordt op gedragsbeïnvloeding, met oog voor maatwerk ten behoeve van de inwoner zodat die uiteindelijk meer vanuit zichzelf de regels en verplichtingen naleeft. Natuurlijk naleven is een verdere uitwerking van het concept van hoogwaardig handhaven en ligt in het verlengde daarvan. Kijkend naar deze beproefde methodes en de visie van de gemeente Waddinxveen komen wij tot een aantal uitgangspunten bij de inzet van handhaving binnen de Participatiewet.

2.2 Uitgangspunten Handhaving

De gemeente Waddinxveen hanteert de volgende uitgangspunten bij het inzetten van toezicht en handhaving binnen de Participatiewet.

2.2.1 Preventie

De Participatiewet is wat betreft toezicht en handhaving gebaat bij een preventieve insteek. Preventie is zowel voor inwoners als voor betrokken medewerkers van groot belang. Als voorwaarden op juiste en begrijpelijke wijze worden uitgelegd – aan zowel inwoners als andere betrokkenen – leidt dat doorgaans tot toename van de nalevingsbereidheid. Als het voor inwoners niet duidelijk is wat de rechten en plichten zijn, is de kans op fouten en fraude veel groter. We willen voorkomen dat er (onbewust) misbruik wordt gemaakt van de ondersteuning die de gemeente biedt. Preventie raakt het gehele proces, vanaf het moment dat een zorgvraag wordt gesteld tot het moment dat een besluit wordt genomen en verwerkt: kennis van zaken is van belang bij iedereen die betrokken is in het gehele proces.

Ook vanuit het oogpunt van schuldhelpverlening is een preventieve insteek gewenst. Een preventieve insteek vooraf zorgt dat inwoners niet onterecht een uitkering ontvangen, die achteraf moet worden teruggevorderd, waardoor vaak (extra) schulden ontstaan.

2.2.2 Heldere Dienstverlening

In het verlengde van preventie, ligt een goede dienstverlening. Een toegankelijke en transparante overheid vergroot het vertrouwen in de overheid. Wij zorgen er daarom voor dat onze medewerkers bereikbaar zijn en dat wij inwoners met vragen te woord staan. Mensen die bijstand nodig hebben, zijn afhankelijk van de gemeente. Dat zorgt voor onzekerheid. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen aarzelen om belangrijke informatie te delen omdat ze niet weten welke invloed dat heeft op hun uitkering. Wij willen dit voorkomen door inwoners een 'vast gezicht' bij de gemeente te geven. Daarnaast willen wij ook kijken waar inwoners wél recht op hebben. Mochten er regelingen zijn waar inwoners voor in aanmerking komen dan wordt dit benoemd.

2) Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk. Vereniging voor Nederlandse gemeenten.

3) Zie ook: Hoogwaardig handhaven, gemeente uit de startblokken. Ministerie van SZW.

4) 'Handhaven is Maatwerk'. Uitvoeringsplan Integrale handhaving sociaal domein gemeente Zwolle

2.2.3 Maatwerk

Bij de manier van handhaven en toezicht houden binnen de Participatiewet verliezen we de mens niet uit het oog. Dit betekent dat we rekening houden met de complexiteit van regelgeving binnen de Participatiewet. Ook hanteren we het maatwerkprincipe: per casus de verwijtbaarheid beoordelen. Hierbij houden we te allen tijde rekening met het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen, gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk behandelen. Dit betekent ook dat toezicht en handhaving zacht is waar het kan en hard is waar het moet.

2.2.4 Aanpakken waar nodig

Het uitgangspunt van de gemeente Waddinxveen is dat wij vertrouwen hebben in onze inwoners dat zij het juiste doen. Dit betekent niet dat wij niet controleren op de juiste verstrekking van uitkeringen. De gemeente kan op verschillende manieren onderzoek doen naar de rechtmatige verstrekking van uitkeringen. Deze wettelijke taak blijven wij uitvoeren. Er worden consequenties verbonden aan het niet-naleven van de regels en afspraken. Er wordt ingezet op het voorkomen van overtredingen, maar als de regels (bewust) worden overtreden, dan volgt een passende interventie. Hierbij volgen we het maatwerkprincipe: zacht waar het kan en hard waar nodig en houden wij ons aan de wettelijke regels en kaders voor handhaving.

3 Instrumenten voor handhaving

De Participatiewet is complex en de inzet van handhavinginstrumenten mag niet willekeurig worden gekozen. Er moet altijd rekening worden gehouden met de noodzakelijkheidseis en de overwegingen van proportionaliteit, subsidiariteit, doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat betekent dat er steeds vooraf moet worden nagaan of er ook andere mogelijkheden zijn om de juistheid van de (verkregen) gegevens te krijgen. Zijn er minder ingrijpende mogelijkheden moet daarvoor gekozen worden.

Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd kunnen er verschillende instrumenten worden ingezet. De gemeente Waddinxveen maakt gebruik van onderstaande instrumenten, met uitzondering van de instrumenten genoemd in 3.7.

3.2 Persoonlijk gesprek

Goede informatie en communicatie richting de inwoner levert een belangrijke bijdrage aan de naleving van de Participatiewet. In een persoonlijk gesprek bespreekt de gemeente de persoonlijke omstandigheden van de inwoner, maar ook de rechten en plichten die horen bij de Participatiewet. Ook biedt een persoonlijk gesprek de mogelijkheid om alert te reageren op signalen van eventueel onrechtmatig gebruik van een uitkering. Daarnaast is het persoonlijke gesprek ook een mogelijkheid voor de inwoner om zijn of haar zienswijze te geven op bevindingen van de gemeente.

3.3 Internetonderzoek

Bij het onderzoek naar de rechtmatige verstrekking van een uitkering mag relevante informatie uit open bronnen van het internet worden gebruikt. Artikel 53a van de Participatiewet geeft hier ruimte voor. Hierbij gaat het dus om open bronnen die algemeen toegankelijk zijn. Er mag geen gebruik worden gemaakt van nep accounts of uitlokking op bijvoorbeeld social media⁵.

3.4 (Onaangekondigd) huisbezoek

Om te bepalen of een inwoner recht heeft op een uitkering moet onder andere de feitelijke woon- en verblijfsituatie van de inwoner vastgesteld worden. Is er twijfel over deze woon- en verblijfsituatie dan kan de gemeente een huisbezoek afleggen. Wel moet altijd worden afgewogen of een huisbezoek echt nodig is. Als bijvoorbeeld het vaststellen woon- en verblijfsituatie bereikt kan worden met een minder ingrijpend middel, dan moet hiervoor gekozen worden. Voor het uitvoeren van een huisbezoek is een huisbezoekprotocol opgesteld. Hierin worden de voorwaarden en regels beschreven waaronder een huisbezoek kan en mag plaatsvinden.

3.5 Heimelijke waarnemingen

Bij het in beeld brengen van gedragingen van een inwoner om bijvoorbeeld vast te stellen of iemand werkt of niet, kunnen heimelijke waarnemingen verricht worden. Dit betekent dat de inwoner 'in de gaten' mag worden gehouden en ook kort gevolgd mag worden.

5) <https://vng.nl/sites/default/files/2022-07/Handreiking-internetonderzoek-Participatiewet.pdf>

3.6 Buurtonderzoek

Bij een buurtonderzoek worden mensen ondervraagd die in de buurt van de belanghebbende wonen. Dit wordt veelal gedaan om te onderzoeken of iemand ook daadwerkelijk op een opgegeven adres of wat de gezinssamenstelling op een bepaald adres is.

3.7 Themacontroles en het gebruik van algoritmes

Bij een themacontrole worden inwoners met een voorziening gecontroleerd op een bepaald gemeenschappelijk thema. Themacontroles worden vanuit de Participatiewet uitgevoerd naar aanleiding van een risicoanalyse. Enkele voorbeelden hiervan zijn neveninkomsten, kostendelersnorm, of bijvoorbeeld hoog waterverbruik.

Bij het gebruik van algoritmes stelt een gemeente data beschikbaar aan een algoritmedatasysteem. Hierbij kunnen bepaalde risicofactoren opgegeven worden. Het systeem bepaald aan de hand van het algoritme en de opgegeven data welke profielen een hoog risico op fraude hebben.

Themacontroles en het gebruik van algoritmes worden niet ingezet door de gemeente Waddinxveen. Het aantal fraude gevallen in de gemeente Waddinxveen is relatief laag. Het wordt daarom niet noodzakelijk geacht om deze methodes in te zetten. Daarnaast is het inzetten van algoritmes nog een omstreden methode omdat dit niet altijd de rechtsbescherming van inwoners waarborgt.

4 Controle op de gemeente

De gemeente controleert haar inwoners op de rechtmatige verstrekking van voorzieningen. Om het vertrouwen in de overheid in het democratische proces te waarborgen is het ook belangrijk dat de gemeente gecontroleerd wordt op haar taken. In het kader van handhaving kunnen de volgende controlemechanismen onderscheiden worden.

4.1 Klachtenprocedure, cliëntondersteuning en vertrouwenspersoon

Inwoners kunnen een klacht indienen over gedrag van een medewerker van de gemeente die men onbehoorlijk vindt. Dit kan bijvoorbeeld als iemand vindt dat het erg lang duurt om antwoord op een vraag of brief te krijgen, of dat iemand niet op correcte wijze te woord is gestaan.

Daarnaast kan een inwoners ondersteuning krijgen van een cliëntondersteuner bij procedures met de gemeente. Ook is het voor inwoners mogelijk om beroep te doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Een vertrouwenspersoon luistert naar het verhaal, geeft advies en geeft begeleiding tijdens ontmoetingen tussen de inwoner en de gemeente. Een cliëntondersteuner ondersteunt de inwoner als deze niet precies weet waar de hulpvraag over zorg, jeugd of werk en inkomen gesteld moet worden. De cliëntondersteuner kan ook helpen in de voorbereiding van gesprekken met de gemeente en bij de gesprekken aanwezig zijn.

4.2 Bezwaar en Beroep

Als de gemeente Waddinxveen een besluit neemt waar een inwoner het niet mee eens is kan er bezwaar gemaakt worden. In de beschikking die de inwoner krijgt is altijd opgenomen hoe er bezwaar gemaakt kan worden. Dit moet binnen 6 weken nadat een besluit is genomen. Als iemand het niet eens is met de uiteindelijke beslissing op bezwaar kan diegene daartegen beroep aantekenen bij de Rechtbank Den Haag. Hoe iemand dit kan doen staat in het besluit op bezwaar vermeld. Aan deze procedure zijn wel kosten verbonden.

4.3 Interne controle

De intern controleur houdt zich grotendeels bezig met het adviseren, opbouwen en controleren van een kwaliteitssysteem. Dus niet zo zeer het een-op-een controleren van dossiers, maar meer met het kwaliteitssysteem op zichzelf dat garant moet staan voor de kwaliteit. De rol van de interne controle is in dit systeem: "het meten van de kwaliteit van de uitvoering" op grond van de vooraf geformuleerde criteria. Dit zijn Rijkscriteria maar ook gemeentelijke normen.

4.4 Accountant

Het is de verantwoordelijkheid van de accountant om zich een beeld te vormen van de aspecten die van belang zijn voor de controle op de getrouwheid en op de rechtmatigheid en de deugdelijke totstandkoming van de verantwoording van de uitgaven van gemeenten. Dit wordt gedaan op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en relevante wet- en regelgeving. Met name wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die ten grondslag liggen aan of van belang zijn voor de specifieke uitkering, bevatten de normen waaraan de accountant toetst.