

Nalevings- en handhavingsbeleidsplan Participatiewet MER-gemeenten 2025-2029

1. Inleiding

De kern van dit beleidsplan is: Handhaven op basis van vertrouwen. Wij gaan uit van vertrouwen in de inwoner en treden de inwoner met respect tegemoet. Een fout maken kan, maar dat maakt iemand nog geen fraudeur.

Ons doel is het garanderen van bestaanszekerheid en het bevorderen van spontane naleving van de Participatiewet (Pw) door handhaving integraal onderdeel te maken van onze dienstverlening.

De focus ligt de komende jaren op de volgende actielijnen:

- Preventie (bij de start en tijdens de uitkeringsperiode).
- Signaalsturing (het behandelen van signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik).

Het wettelijk kader

Hoe de wet moet worden uitgevoerd, is vastgelegd in de Participatiewet (Pw). Op dit moment is er een nieuw wetsvoorstel ("Handhaving in de sociale zekerheid") in aantocht dat een einde maakt aan het huidige boetestelsel binnen de Pw. Er wordt binnen dit wetsvoorstel gekozen voor één uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten. Binnen het nieuwe wetsvoorstel staat juist het "passend sanctioneren" centraal. Voor de gemeenten is er meer vrijheid om in sommige gevallen geen sanctie op te leggen of om een sanctie op te leggen die beter past bij de situatie. Gemeenten krijgen meer ruimte om maatwerk te bieden en sancties af te stemmen op de situatie. Huidige wetten (Pw, IOAW, IOAZ, Bbz 2004) blijven van kracht en benadrukken dat inwoners zelf verantwoordelijkheid dragen. Sinds 2015 zijn gemeenten en het Servicecentrum MER financieel verantwoordelijker geworden. Dit vergroot het belang dat uitkeringen rechtmatig worden verstrekt. Het boetestelsel is kritisch bekeken: kwetsbare inwoners worden soms te streng gestraft en regels zijn vaak te ingewikkeld om goed te begrijpen.

Visie

Wij willen werken vanuit vertrouwen. Dit betekent dat we ruimte bieden voor maatwerk en goed contact met onze inwoners belangrijk vinden. Het gaat erom kwetsbare inwoners te beschermen en te zorgen voor draagvlak in de samenleving voor sociale zekerheid. Preventie en vroegtijdige signalering zijn hierbij belangrijk.

Handhaving in de praktijk

Met dit beleidsplan willen we handhaving meer borgen en integreren in onze dienstverlening. Wij gaan in op de huidige ontwikkelingen, de cirkel van naleving en het wettelijk kader.

Spontane naleving van de wet- en regelgeving wordt optimaal bevorderd wanneer handhaving, van preventie tot repressie, onderdeel van de dienstverlening is. Met voorlichting krijgt de cliënt handvatten om de regels na te leven. Controle en sanctionering geven de gemeente de kans om waar nodig bij te sturen.

Handhaving moet integraal onderdeel uitmaken van de uitvoering. Dit op basis van de uitgangspunten zoals weergegeven in de cirkel van naleving.

De focus ligt de komende jaren op de volgende actielijnen:

1. Preventie (bij de start en tijdens de uitkeringsperiode) en
2. Signaalsturing (het behandelen van signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik).

Bij handhaving gebruiken we proportionaliteit en subsidiariteit. Dit betekent dat:

- Handhaving in verhouding moet staan tot de inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer.
- Het minst ingrijpende middel wordt ingezet om het doel te bereiken.

Ons doel is het verkrijgen van volledige en juiste informatie om het recht op een uitkering vast te stellen. Bij handhaving streven wij dit doel ook na.

2. Wettelijk kader en ontwikkelingen

2.1 Participatiewet in balans (vanaf 2026)

Op 1 januari 2026 zal de Participatiewet in Balans in werking treden. Het uitgangspunt van deze wet is niet dat de regels maar de menselijke maat centraal worden gesteld. Het garanderen van bestaanszekerheid en een mensbeeld dat uitgaat van vertrouwen zijn één van de uitgangspunten.

Met preventie (voorkomen), toezicht (controleren), en handhaving (ingrijpen) zorgen we ervoor dat overheidsgeld op de juiste manier wordt gebruikt. Zo bewaken we de kwaliteit van voorzieningen en voorkomen we dat regels verkeerd worden gebruikt of misbruikt, ook als dat per ongeluk gebeurt.

Voor de uitkeringen krijgen we geld van de overheid, het zogenaamde BUIG-budget. Om dit geld goed te beheren en uit te leggen waar het naartoe gaat, moeten we ervoor zorgen dat uitkeringen alleen aan mensen worden gegeven die er recht op hebben. Ook moeten we er alles aan doen om ten onrechte ontvangen bijstand terug te krijgen. Dit is ook een van de voorwaarden, als gemeenten een beroep willen doen op de Vangnetregeling.

2.2 Wetsvoorstel handhaving in de sociale zekerheid

De Participatiewet kent nu stevige, landelijk genormeerde standaardverlagingen van de bijstandsuitkering bij het niet nakomen van arbeids-, en re-integratieverplichtingen. Dit wordt door zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden veelal als te strikt en disproportioneel ervaren. Daarom wordt in het wetsvoorstel Participatiewet in Balans het systeem van verlagingen aangepast, zodat meer ruimte voor gemeenten bestaat bij afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van maatregelen. In aansluiting op de Participatiewet in Balans is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart met de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid, het reeds genoemde wetsvoorstel "Handhaving in de sociale Zekerheid". Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen wijzigingen betreffende de handhaving van de inlichtingenplicht, deze is opgenomen in het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Op dit punt is dus geen sprake van overlap. Uitgangspunt is dat beiden wetsvoorstellen zoveel mogelijk gelijktijdig in werking treden op de punten waarop dat gewenst is.

Bij deze herijking wordt uitgegaan van het vertrouwen dat de meeste mensen het juiste willen doen. Het streven is om door middel van maatwerk schrijnende situaties als gevolg van (onbedoelde) overtredingen te voorkomen. Met de verrijking wordt ingezet op preventie van fouten en vergissingen. Er is een Team Preventie opgericht door het ministerie van SZW, het UWV, de SVB en gemeenten. Het streven van dit team was om inzicht te geven in de punten waarop we met een preventieve aanpak gezamenlijk verder kunnen versterken. De kernboodschap van het eindadvies [1] is om te gaan werken volgens de vier actielijnen:

1. Begrijp de uitkeringsontvanger
2. Ontmoet de uitkeringsontvanger
3. Leer van fouten en vergissingen
4. Stel preventie centraal in het proces

De inzet op basis van de vier actielijnen zal het uitgangspunt zijn in het beleidskader.

Op deze manier zorgen we ervoor dat uitkeringsontvangers beter op de hoogte zijn van de rechten en plichten binnen de Participatiewet. We willen voorkomen dat informatie bewust of onbewust niet of niet tijdig wordt doorgegeven en daardoor te veel of onterecht bijstand wordt verstrekt.

Ook bevorderen we het alert zijn op signalen, zowel bij inkomen als re-integratie. Dit doen we door in de praktijk continu aandacht te hebben voor het delen van kennis, bijvoorbeeld door met de deskundigen te bespreken wat signalen zijn die kunnen wijzen op een onrechtmatige situatie. We willen voorkomen dat uitkeringsgelden onnodig worden uitgekeerd. Dit is ook in het belang van degene die bijstand ontvangt. Hoe eerder de situatie opgemerkt wordt, hoe kleiner het gevolg voor de uitkeringsgerechtigde is.

2.3 Privacy

Sinds 25 mei 2018 geldt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die strengere eisen stelt aan gegevensverwerking. Verwerking is alleen toegestaan als er een wettelijke basis voor is. We verwerken alleen gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de wet, en we proberen dit op de minst belastende manier te doen. Bijvoorbeeld, een huisbezoek is niet toegestaan als de informatie op een minder belastende manier verkregen kan worden. We volgen ook de principes van doelbinding en dataminimalisatie, wat betekent dat we alleen noodzakelijke gegevens verwerken.

Het Servicecentrum MER verwerkt persoonsgegevens, waaronder financiële gegevens, maar ook bijvoorbeeld politiegegevens. Naast de regels uit de AVG spelen ook andere wetten een rol, zoals de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS) en de Wet politiegegevens (Wpg). Bijvoorbeeld wanneer

er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek of bij het delen van gegevens tussen de politie, de BOA's en handhaving.

Proportionaliteit en Subsidiariteit: Bij handhaving gebruiken we deze principes. Dit betekent dat de inbreuk op iemands privacy in verhouding moet staan tot het doel, en dat het minst ingrijpende middel wordt ingezet. We voeren een redelijkheidstoets uit om te voorkomen dat kwetsbare inwoners te hard worden gestraft en in de schulden belanden.

Gegevensuitwisseling tussen de verschillende domeinen, bijvoorbeeld met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), is essentieel voor de bevordering van het handhaven. Door zorgvuldige gegevensuitwisseling tussen de handhaving en de Wmo kan de gemeente effectiever inspelen op de behoeften van inwoners en tegelijkertijd misbruik van voorzieningen voorkomen op het gebied van de Participatiewet.

Het Servicecentrum MER werkt samen met ketenpartners op basis van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Belangrijke partners zijn het UWV, het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau (IB). Deze partners wisselen gegevens elektronisch uit via Suwinet. Voor de waarborging van de informatiebeveiliging hanteert het Servicecentrum MER een Informatiebeveiligingsbeleid.

3. Handhavingsvisie en beleidsuitgangspunten

De MER-gemeenten zijn volgens de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 verantwoordelijk voor:

1. Het verstrekken van een uitkering aan inwoners die er recht op hebben;
2. Het voorkomen en bestrijden van misbruik van uitkeringen.

We volgen hierbij de volgende beleidsuitgangspunten:

- **Handhaven op basis van vertrouwen:** We gaan uit van vertrouwen in de inwoner tot het tegendeel bewezen is.
- **De menselijke maat:** We houden rekening met de persoonlijke situatie van inwoners.
- **Zelfredzaamheid:** We kijken naar hoe zelfredzaam iemand is en maken onderscheid tussen onbewuste en bewuste regelovertredingen.
- **Spontane naleving:** We gaan ervan uit dat inwoners de regels uit zichzelf willen volgen.
- **Rechtmatige uitkering:** We verstrekken uitkeringen volgens de regels om draagvlak in de samenleving te behouden.
- **Adequate reactie:** We reageren snel en passend op signalen van misbruik.
- **Goede voorlichting:** We informeren inwoners goed over hun rechten en plichten, met nadruk op preventie.
- **Snelle en duidelijke procedure:** Aanvragen voor voorzieningen en uitkeringen worden snel en efficiënt behandeld, met tijdige informatie over veranderingen.

4. Wat is handhaving?

De term 'handhaving' in dit beleidsplan verwijst naar alle activiteiten van de gemeente die waarborgen dat de Participatiewet wordt nageleefd. Het handhavingsproces kan worden weergegeven met de 'cirkel van naleving'.

Onze algemene beleidsuitgangspunten en ambities sluiten aan bij de vier onderdelen uit de cirkel van naleving. Dit leidt tot onderstaande overzicht.



Handhaving is meer dan alleen onderzoeken uitvoeren. Een goed handhavingsbeleid combineert preventieve en strafmaatregelen. Wij volgen daarbij een aantal principes:

Gepaste zelfredzaamheid Inwoners moeten zelf op tijd de juiste gegevens doorgeven. We gaan uit van vertrouwen: inwoners krijgen ons vertrouwen tot het tegendeel bewezen is. Als inwoners even niet meekomen, helpen we hen weer op weg. Dit omvat ook preventie, zoals actieve voorlichting.

Integrale aanpak Handhaving is onderdeel van onze totale dienstverlening. We moeten voorkomen dat handhavingsbeleid versnipperd raakt, want dat maakt het minder effectief. Daarom werken we samen met andere organisaties binnen en buiten het sociale domein, zoals jeugdzorg, de Wmo en ondernijming. Korte lijnen en goede communicatie zijn hierbij essentieel, met inachtneming van de AVG.

Inlichtingenplicht

Inwoners zijn verantwoordelijk voor het doorgeven van de juiste informatie en hebben een inlichtingenplicht. Ook wij hebben een actieve rol in het geven van voorlichting. Handhaving is daarbij iets over de gehele breedte van de organisatie. Tijdens gesprekken hebben we een signalerende functie en vragen we bijvoorbeeld naar gewijzigde omstandigheden. Zo weten beide partijen wat de rechten en plichten zijn en wat we van elkaar kunnen verwachten. Door onderwerpen vaker bespreekbaar te maken, verlagen we de drempel voor inwoners om veranderingen door te geven en vergroten we hun bereidheid om de regels na te leven.

Gelijke behandeling

We behandelen alle inwoners op dezelfde manier, maar houden rekening met individuele omstandigheden. Dit kan leiden tot verschillende uitkomsten, wat niet erg is. De benadering blijft persoonlijk, ook in ons handhavingsbeleid.

Kosten en baten zorgvuldig afwegen

We willen met ons beleid en regels de juiste doelen bereiken en gaan uit van vertrouwen. Bij handhaving zetten we in op preventie en voorlichting. Controle (repressie) is het laatste middel dat we willen gebruiken. We stemmen de uitkering alleen af en vorderen geld terug na zorgvuldig onderzoek als blijkt dat er te veel is uitgekeerd.

4.1 Preventie

De term handhaving roept nog altijd de associatie op met repressie, maar preventie is ook een manier van handhaven. Steeds meer gemeenten ervaren de kracht hiervan. Door inwoners vooraf én tijdens het traject helder te informeren over wederzijdse rechten en verplichtingen wordt het gemakkelijker om deze regels na te leven. Met duidelijke communicatie kan voorkomen worden dat de inwoner onbewust fouten maakt. Iemand met een bijstandsuitkering weet dan bijvoorbeeld op welke manier hij moet doorgeven dat hij gaat samenwonen. Persoonlijk contact kan bewuste regelovertreding voorkomen. De inwoner voelt zich gezien en gehoord. Dit verkleint de kans dat hij zich laat verleiden tot oneigenlijk gebruik.

4.2 Repressieve maatregelen

Door in te zetten op preventie en vroegtijdig signaleren kan repressief handelen zoveel mogelijk worden voorkomen. Helaas zijn fouten en schendingen van de inlichtingenplicht nooit helemaal te voorkomen. Na controle kan blijken dat een inwoner niet eerlijk is geweest over zijn woonsituatie en daarom een hogere uitkering heeft ontvangen. Als gemeente kunnen we dan repressieve maatregelen nemen door het bedrag terug te vorderen, een boete op te leggen of – in de zwaardere gevallen – een beroep doen op het strafrecht.

Er ligt een taak bij de gemeente om te voorkomen dat een inwoner door vergeten of vergissen –vanwege bijvoorbeeld stress – in de problemen komt. Hij vergeet bijvoorbeeld tijdig door te geven dat hij betaalde werkzaamheden uitvoert, waardoor hij onterecht een uitkering ontvangt. Een terugvordering en een boete kunnen ertoe leiden dat een inwoner in de schulden belandt. Zowel vanuit financieel als menselijk oogpunt kent zo'n situatie vaak alleen maar verliezers.

4.3 Ondernijning

Ondernijning ontstaat door diverse vormen van criminaliteit waarbij de grenzen tussen de gewone samenleving en criminelen vervagen. Een effectieve aanpak vereist een georganiseerde overheid waarin alle middelen en instrumenten worden ingezet. Iedere ketenpartner – gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, belastingdienst, etc. – levert hieraan een bijdrage.

De aanpak is verankerd in de meerjarige integrale veiligheidsplannen, die samenwerking tussen alle gemeentelijke diensten versterken. Het sociaal domein speelt een cruciale rol bij weerbaarheid, met taken op werk, inkomen, inburgering en zorg. De komende jaren wordt dit verder verankerd via de implementatie van de Limburgse Norm.

Volgens de Participatiewet hebben inwoners de plicht belangrijke informatie door te geven. Het Servicecentrum MER ziet toe op naleving. In eerste instantie gaan we ervan uit dat fouten vaak onbewust zijn. Bij opzettelijke overtredingen volgen boetes en terugvorderingen van te veel ontvangen uitkeringen.

Inwoners moeten daarnaast meewerken aan controles om het recht op uitkering vast te stellen, inclusief het verstrekken van extra informatie, volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb), titel 5.2 toezicht en naleving.

5. Werkwijze

Inwoners zijn primair verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. Wij versterken onze handhaving aan de hand van 3 hoofdlijnen:

1. **Handhaven en open bronnenonderzoek**
We maken gebruik van beschikbare klantgegevens en analyseren deze binnen de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Als er meer informatie nodig is om het recht op uitkering te beoordelen, kunnen we open bronnen raadplegen die voor iedereen toegankelijk zijn, zoals internet en sociale media. Toezichthouders kunnen ook gegevens vorderen van bijvoorbeeld autobedrijven, banken en Marktplaats (art. 5:16 en 5:17 Awb).
2. **Effectief handhaven**
Het is belangrijk om de juiste instrumenten en interventies te vinden en te monitoren wat effectief is, aangezien dit per inwoner kan verschillen. Daarom passen we maatwerk toe om zo effectief mogelijk te handhaven.
3. **Versterken en verbinden van de handhavingketen**
Complexe gevallen van oneigenlijk gebruik spelen niet alleen binnen het domein van werk en inkomen, maar ook in andere delen van het sociale domein en daarbuiten. Een integrale en multidisciplinaire aanpak kan hierbij noodzakelijk zijn. Samenwerking en kennisdeling met ketenpartners is essentieel om tot een sluitende aanpak te komen, binnen de wettelijke kaders van de AVG en aanverwante wetgeving.

6. Financiering, rapportage en monitoring

Het Servicecentrum MER monitort de voortgang van het beleid en legt hierover verantwoording af aan de MER-gemeenten via tertiaalrapportages. Deze rapportages helpen bij het volgen en beoordelen van de resultaten van ons beleid. In deze tertiaalrapportages wordt in ieder geval vastgelegd:

- Het aantal en type signalen dat is opgepakt, uitgesplitst naar preventief en repressief handelen.
- Aantal preventieve interventies, zoals voorlichtingsgesprekken, waarschuwingen en samenwerking met wijkteams.

- Samenwerking met ketenpartners (bijv. Wmo, schuldhulp, wijkteams) bij vroegsignalering en begeleiding.
- Casusvoorbeelden waarin preventieve inzet heeft geleid tot het voorkomen van sancties of terugvorderingen.
- Het aantal duurzame beëindigingen (> 6 mnd) dat is gerealiseerd inclusief de geresulteerde besparingen.

7. Slotbepalingen

7.1 Citeertitel

Dit beleidsplan wordt aangehaald als: "Nalevings- en handhavingsbeleidsplan Participatiewet MER-gemeenten 2025–2029"

7.2 Inwerkingtreding

Dit beleidsplan treedt in werking op de dag na de dag van bekendmaking.

7.3 Evaluatie en herziening

De uitvoering van dit beleidsplan wordt jaarlijks geëvalueerd aan de hand van de kwartaalrapportages van het Servicecentrum MER. Indien nodig worden beleidsaanpassingen voorgesteld aan de MER-gemeenten. Een herziening van het beleidsplan vindt uiterlijk plaats in het jaar 2029.

8. Lijst van afkortingen

AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbz	Bijstand voor zelfstandigen
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
SC MER	Servicecentrum MER-gemeenten
Pw	Participatiewet
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet politiegegevens