

Verordening Handhaving Verplichtingen Participatiewet Gemeente Heumen 2026

De raad van de gemeente Heumen in openbare vergadering bijeen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 16 december 2025;

gezien het advies van de Burgeradviesraad van 5 januari 2026;

gelet op:

- artikel 8b van de Participatiewet, en
- artikel 35 onderdeel b, van de IOAW en IOAZ welke bepalen dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt in het kader van het financiële beheer voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een uitkering op basis van genoemde wetten en het misbruik en oneigenlijke gebruik van de wet en de daarop berustende bepalingen;
- de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude;

overwegende dat:

- er meer nadruk op vertrouwen, maatwerk en vroegsignalering wordt gelegd, maar met behoud van het uitgangspunt dat misbruik en oneigenlijk gebruik moet worden voorkomen;
- een zorgvuldig balans bestaat tussen handhaving en vertrouwen;

besluit:

vast te stellen de

Verordening Handhaving Verplichtingen Participatiewet Gemeente Heumen 2026

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekening als in de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. De wet: de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)
 - b. College: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heumen
 - c. Belanghebbende: de persoon die een uitkering ontvangt op grond van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
 - d. Misbruik: het doelbewust onjuist of onvolledig verstrekken van informatie, met als gevolg dat ten onrechte bijstand wordt verstrekt
 - e. Oneigenlijk gebruik: het zodanig gebruikmaken van de bijstand dat dit niet in overeenstemming is met doel en strekking van de wet.

Artikel 2. Doelen

1. Handhaving is gericht op:
 - a. het tijdig opmerken van signalen die kunnen wijzen op (dreigende) problemen of onregelmatigheden bij belanghebbenden, voordat het echt tot onrechtmatigheid, misbruik, terugvordering danwel schulden leidt;
 - b. het bieden van heldere kaders aan belanghebbenden en medewerkers ter bevordering van de naleving van wet – en regelgeving;
 - c. het versterken van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de belanghebbende.

2. De uitvoering van de wet is gericht op een evenwichtige toepassing van handhaving, maatwerk en vertrouwen in de belanghebbende.

Artikel 3. Handhavingsketen

1. Het college voert handhaving uit volgens een samenhangende aanpak van preventieve en repressieve activiteiten, bestaande uit de volgende fasen;
 - b. informeren
 - c. Vroegtijdige detectie
 - d. Repressieve handhavingsmaatregelen (sanctioneren) conform het Boetebesluit socialezekerheidswetten
2. Het college waarborgt een stelsel van tijdige, duidelijke en periodieke voorlichting aan de belanghebbende omtrent diens uit de wet- en regelgeving voortvloeiende rechten en verplichtingen, waaronder mede begrepen de gevolgen van het niet of niet naar behoren nakomen van de informatieplicht.
3. Indien het college vaststelt dat de belanghebbende de informatieplicht niet, niet tijdig of onvolledig is nagekomen, stelt het college de belanghebbende, tenzij sprake is van opzet of grove schuld, in de gelegenheid het geconstateerde verzuim binnen een door het college te bepalen redelijke termijn te herstellen.
4. Het college gaat eerst over tot toepassing van repressieve handhavingsmaatregelen, indien de belanghebbende het verzuim niet binnen de gestelde termijn heeft hersteld dan wel indien sprake is van opzet of grove schuld.

Artikel 4. Uitvoering van het handhavingsbeleid

1. Het college draagt zorg voor:
 - a. Optimaliseren van dienstverlening: waar mogelijk wordt maatwerk geboden, zodat de belanghebbende ondersteund wordt bij het correct naleven van zijn verplichtingen
 - b. Inzet op begrijpelijke/duidelijke communicatie alsook op de situatie van belanghebbende toespitste voorlichting en uitleg over de regels.
2. Bij de uitvoering wordt gebruikgemaakt van vroegsignalering en risicogerichte monitoring, met inachtneming van de wettelijke bepalingen over gegevensbescherming en transparantie.

Artikel 5. Afstemming en samenwerking bij beleidsvorming

1. Het college stelt nadere regels vast over de manier waarop handhavingsinstrumenten worden toegepast en hoe rekening wordt gehouden met proportionaliteit en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende en dringende redenen.
2. Bij het opstellen of wijzigen van richtlijnen over handhaving en bestrijding misbruik betreft het college de relevante interne en externe partners, waaronder in ieder geval de sociaal recherche en schuldhulpverlening.
3. De afstemming met partners is gericht op een integrale en doelmatige uitvoering van de Participatiewet en op het voorkomen van onnodige overlap in taken en interventies.

Artikel 6. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening, indien toepassing ervan tot kennelijke onbillijkheid leidt.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie.

Artikel 8. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: "Verordening Handhaving Verplichtingen Participatiewet Gemeente Heumen 2026" .

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 januari 2026.

drs. M.J.H.N. Collombon

Griffier

mr. J.W.M.S. Minses
Voorzitter

Toelichting

Inkomensondersteuning is bedoeld voor burgers die het zelf financieel niet redden en voor korte of lange(re) tijd deze financiële ondersteuning nodig hebben. Onterecht gebruik van deze voorziening dient voorkomen te worden. De overheid moet zorgen dat het draagvlak en de solidariteit voor het sociale stelsel overeind blijft.

Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen past hierbij. De wetgever formuleert dit als volgt: *“het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, en waar nodig, op te treden tegen onterecht gebruik van voorzieningen, behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten.”* De gemeente is vrij in de wijze waarop deze verantwoordelijkheid door gemeenten wordt ingevuld. Goede handhaving is hierbij helpend. Handhaving is meer dan alleen het onderzoeken van rechtmatigheid. Het staat niet op zichzelf, maar is een onderdeel van de totale dienstverlening binnen de gemeente. Het beschermen van kwetsbare burgers is ook onderdeel van handhaving. Handhaven gaat over rechten en plichten. Ook het niet-gebruik (van rechten) of verkeerd gebruik (niet weten) wordt gehandhaafd.

Handhaving biedt ook kansen om situaties recht te zetten, bijvoorbeeld bij vergissingen of onduidelijkheid. Handhaving met oog voor herstel voorkomt onnodige escalatie. Door toezicht kunnen mensen geholpen worden in plaats van vastlopen of in de schulden raken. Door iemand actief te begeleiden (én te controleren), kan langdurige afhankelijkheid voorkomen worden. Handhaving heeft dus ook een grote sociale component.

De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de daarop berustende bepalingen. Met financieel beheer wordt bedoeld de inrichting van de werkzaamheden en controleprocessen in het kader van een financieel rechtmatige besteding van overheids-gelden.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Controle- en toezichthandelingen dient de gemeente in beginsel ook te zien als het verwerken van persoonsgegevens. De AVG (EU 2016/679) reguleert de bescherming van persoonsgegevens en is van kracht sinds 25 mei 2018. De AVG is verder uitgewerkt in de Uitvoeringswet AVG. Artikel 4 onder 1 AVG definieert persoonsgegevens als:

‘alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’. Daarbij kan gedacht worden aan gegevens die tot een persoon herleidbaar zijn, zoals NAW-gegevens, BSN, financiële gegevens, locatie, etc.

De verwerking van persoonsgegevens is alleen rechtmatig, als er een rechtens juiste grondslag voor is. Voor controle-, handhaving- en toezichthandelingen zijn de grondslagen ‘c’ en ‘e’ van artikel 6, lid 1 AVG van belang:

- c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
- e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.’

De Participatiewet en de daarin opgenomen taken, bevoegdheden en plichten, vormen de rechtmatige grondslag om gegevens te verwerken en informatie uit bronnen te halen. Ook geeft de Participatiewet de betrokken ambtenaar de bevoegdheid die taak uit te voeren. De gemeente beschikt daarnaast over informatie die ze nodig heeft voor de uitvoering van haar publiekrechtelijke taak. Ook deze zogeheten binnengemeentelijke bronnen kunnen gebruikt worden om de rechtmatigheid van de bijstandsverstrekking vast te stellen. Tenzij er een vestrekkingsbeperking op rust, zoals een geheimhoudingsplicht.

Informatieplicht

Dit is een plicht om de betrokkene te informeren over zijn verwerkte persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd. Deze plicht rust op grond van de AVG op de verwerkingsverantwoordelijke (de gemeente).

Is er sprake van onderzoek als middel om de rechtmatigheid van een uitkering vast te stellen, dan is het van belang dat de gemeente de betrokkene vooraf informeert over deze werkwijze. Dit is één van de eisen uit de AVG. Aan de informatieplicht wordt voldaan in algemene bewoordingen bij het eerste contact met een belanghebbende, in een folder en standaardformulieren en op de website van de gemeente.

Het moet betrokkenen duidelijk zijn, dat de gemeente te allen tijde onderzoek kan doen naar de rechtmatigheid van de verstrekte uitkering.

In ieder geval beschrijft deze verordening het beleid met betrekking tot de controle op de naleving van de Participatiewet. De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Heeft het college een concreet vermoeden van misbruik, dan hoeft de betrokkene hierover niet vooraf geïnformeerd te worden. De wet biedt een mogelijkheid om de plicht om de betrokkene vooraf te informeren, achterwege te laten. De informatieplicht kan worden uitgesteld als er sprake is van 'het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften', zoals het controleren en verifiëren van gegevens van een belanghebbende. Dit doet zich voor als er nader onderzoek wordt verricht, met name bij heimelijk onderzoek. Ook het recht op inzage en rectificatie in dat geval opgeschort worden. Het is wel zo dat na het afronden van het onderzoek, de informatieplicht weer herleeft. Het college dient de belanghebbende alsnog te informeren over het feit dat hij of zij onderwerp is geweest van onderzoek; ook wanneer het verrichte onderzoek niet tot besluitvorming heeft geleid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit artikel worden alleen die begrippen uitgelegd die niet nader omschreven zijn in de wetten die van toepassing zijn.

Artikel 2. Doel van de verordening

De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de daarop berustende bepalingen.

Artikel 3. Handhavingsketen

Met de hervorming van de Participatiewet is voor de toepassing van de menselijke maat de nadruk komen te liggen op een betere uitleg van de regels aan de betrokken belanghebbenden. Om die reden benadrukt de gemeenteraad de waarde die zij hecht aan de preventieve werking van duidelijke uitleg en aan de begrijpelijkheid van de toepassing van de wet voor de betrokken belanghebbende. Een op de individuele situatie toegespitste uitleg en afgestemd op het doenvermogen van de belanghebbende voorkomt oneigenlijk gebruik en daarmee voorkoming of beperking van schulden voor de belanghebbende(wegens terugvordering) dan wel benadelingsbedragen voor de gemeente.

Bij (vermoeden van) misbruik neemt het college passende maatregelen, waaronder:

- a. Opschorting of beëindiging van de bijstand (art. 54 Participatiewet);
- b. Terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen (art. 58 e.v. Participatiewet);
- c. Het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 18a Participatiewet).
- d. Melding aan de sociale recherche of toezichthouder;

Constaateert het college misbruik of oneigenlijk gebruik, dan schrijft de wet voor dat het college moet optreden door het opleggen van sancties. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestraffende sancties en herstelsancties. Dat onderscheid komt voort uit het doel waarmee het college een sanctie oplegt. Is dat om de overtreder 'leed toe te voegen' (te straffen), dan is er sprake van een bestraffende sanctie (artikel 5:2 lid 1 sub c Awb). Denk aan de bestuurlijke boete. De herstelsancties, benoemd in artikel 5:2 lid 1, sub b, Awb, zijn gericht op het herstel van de rechtmatige toestand, het beëindigen van een overtreding en/of het voorkomen van herhaling daarvan. Hierbij kan gedacht worden aan het intrekken van een begunstigende beschikking, het opleggen van een maatregel of het terugvorderen van onterecht of te veel verstrekte bijstand.

Strafrecht of bestuursrecht

In het algemeen heeft handhaven door middel van bestuursrechtelijke sancties de voorkeur boven het strafrecht. In het kader van het vervolgingsbeleid wordt het dossier onder bepaalde voorwaarden overgedragen naar het strafrechtelijke traject. In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude zijn de richtlijnen voor het te hanteren bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kader opgenomen.

Maar er is samenloop mogelijk. Onder bepaalde omstandigheden kan het zelfs wenselijk zijn om, in aanvulling op het toepassen van bestuursrechtelijke instrumenten, strafrechtelijk op te treden. In artikel 5:44 Awb is een afstemmingsregeling opgenomen voor het OM en bestuursorganen.

Is iemand voor een overtreding al strafrechtelijk gesanctioneerd, dan kunt u die persoon niet voor dezelfde overtreding ook nog eens een bestuurlijke boete opleggen. En omgekeerd geldt hetzelfde. Heeft iemand een bestuurlijke boete gekregen, dan kan die persoon in beginsel geen strafrechtelijke sanctie meer krijgen.

Zwijgrecht en cautie

In artikel 5:10a Awb ligt het recht besloten dat iemand niet gedwongen kan worden om mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Wordt iemand verhoord met het oog op een aan hem op te leggen bestraffende sanctie, dan is diegene niet verplicht om ten behoeve daarvan verklaringen over de overtreding af te leggen. Dit is het zwijgrecht. Voor het verhoor dient de gemeente aan de belanghebbene mede te delen dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Dat is de cautie die de gemeente moet geven. Ook een bezwaarschriftencommissie en de bestuursrechter moeten de cautie geven tijdens de mondelinge behandeling van een bezwaar of een beroep gericht tegen een opgelegde bestuurlijke boete (artikel 8:28a Awb).

Onderdeel d. Melding aan de sociale recherche of toezichthouder;

De toezichthouder heeft naast de reguliere controlebevoegdheden richting de uitkeringsgerechtigde, ook bepaalde bevoegdheden richting andere personen of bedrijven. Voorwaarde is wel dat die redelijkerwijs nodig zijn voor de invulling van de toezichttaak.

De toezichthouder verzamelt signalen die kunnen duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik en voert onder meer controles uit op individuele dossiers. Dit doet hij of zij op basis van signalen of – breder – aan de hand van periodieke themacontroles. De toezichthouder is bevoegd om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van lopende uitkeringen. Hij of zij kan – net als de consulent – in ieder geval kortstondig, en eventueel herhaald, waarnemen of de uitkeringsgerechtigde bepaalde activiteiten verricht. Daarnaast kan de toezichthouder meer gegevens vorderen uit bronnen die al beschikbaar zijn, zoals het Kadaster of het Handelsregister. Bijvoorbeeld als via Suwinet niet voldoende informatie te verkrijgen is.

De toezichthouder kan ook nog gegevens vorderen van derden, zoals Marktplaats, financiële instellingen, telecombedrijven, etc. De bevoegdheid is hierbij wel beperkt tot het opvragen van ‘zakelijke bescheiden’. Dus de toezichthouder kan geen privébescheiden opvragen die geen rol spelen bij de rechtmatigheidscontrole.

‘Zakelijke bescheiden’ kunnen in dit geval wel zeer ruim zijn. Dat komt natuurlijk omdat de bijstandsverlening betrekking heeft op de persoonlijke leefomstandigheden van de betrokkene.

Wat ook enkel is voorbehouden aan een toezichthouder, is het vorderen van de boekhouding van een werkgever die vermoedelijk zwartwerk faciliteert, met het doel een arbeidsrelatie aannemelijk te maken. Voor toepassing van artikel 63 Participatiewet, Inlichtingenverplichting werkgever, door bijvoorbeeld de consulent, is namelijk vereist dat de arbeidsrelatie al vaststaat.

Het College van B & W stelt de toezichthouder aan op grond van een besluit. Hij of zij ontleent zijn bevoegdheden aan de Algemene wet bestuursrecht art. 76a Participatiewet jo Awb art. 5:11 t/m 5:20.

Bij het toepassen van sancties houdt het college rekening met:

- a. De aard en ernst van het gedrag;
- b. De mate van verwijtbaarheid;
- c. Eventuele persoonlijke omstandigheden en dringende redenen (zoals schulden of psychische problematiek).

Artikel 4. Uitvoering van het handhavingsbeleid

Eerste Lid

Deze dienstverlening sluit aan bij de toelichting op Artikel 3.

Tweede Lid

Bij het uitvoeren van de Participatiewet en in het bijzonder bij het verrichten van rechtmatigheidsonderzoeken, dient de gemeente oog te hebben op de gemeente met inachtneming van de wettelijke bepalingen over gegevensbescherming en transparantie. Het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel worden te allen tijde gewaarborgd.

Proportionaliteitsbeginsel

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende moet in redelijke verhouding staan tot het doel. Dit betekent ook, dat niet meer informatie wordt gevraagd dan noodzakelijk is voor dat doel.

Het proportionaliteitsbeginsel geldt rechtstreeks op grond van artikel 8 van het EVRM. In jurisprudentie neemt dit beginsel een zeer centrale plek in. De inbreuk op de belangen van de betrokkene bij de verwerking van persoonsgegevens, mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met deze verwerking te dienen doel. Deze toets speelt een rol wanneer de bevoegdheid tot het verkrijgen van persoonsgegevens wordt ingezet, waarbij inbreuk wordt gemaakt op een fundamenteel recht. Het vergt per geval een belangenafweging aan de hand van de concrete omstandigheden. De grens ligt daar waar het middel niet in verhouding staat tot het doel. Dan is het optreden buiten proportie.

Subsidiariteitsbeginsel

Als het doel op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden, moet de gemeente daarvoor kiezen.

Het subsidiariteitsbeginsel wordt beschouwd als een factor die een rol speelt in het kader van de evenredigheidstoetsing. Dit beginsel kent twee aspecten. Het eerste is dat de gemeente af dient te zien van de verkrijging en verwerking van persoonsgegevens, als hetzelfde doel ook op een andere, minder ingrijpende manier gerealiseerd kan worden. Het tweede is dat, als de gemeente wel gebruik moet maken van gegevensverwerking, in redelijkheid alle eventuele bestaande mogelijkheden worden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene te beperken.

Artikel 5. Afstemming en samenwerking bij beleidsvorming

Het college stelt nadere regels op diverse onderdelen van deze verordening, denk aan de wijze waarop heronderzoeken plaatsvinden.

Het college houdt rekening met de relevante regelingen bij de handhavingstaken. Zo moet het college aangifte doen bij schendingen van de inlichtingenplicht in overeenstemming met de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude. Daarbij zijn alle uitzonderingen op de categorieën voor aangifte van belang maar is de nadruk gelegd op een veelvoorkomende situatie. Hiermee wordt bedoeld de situatie dat direct duidelijk is dat een boete niet of mogelijk niet kan worden geïnd. In die gevallen is het college niet voldoende in staat om de strafmaat te bepalen en is conform de Aanwijzing, aangifte geboden.

Artikel 6. Hardheidsclausule

Dit artikel behoeft geen toelichting

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting

Artikel 8. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.