

Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen

Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen

R 07/23, december 2007
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-199-1

Voorwoord

De Wet werk en bijstand heeft tot doel om personen die een uitkering ontvangen op grond van deze wet te ondersteunen bij arbeidsinschakeling zodat zij zelf kunnen voorzien in de kosten van bestaan. Daarnaast biedt de WWB een inkomenswaarborg in die situaties waarbij dit nog niet is gelukt.

Om ervoor te zorgen dat alleen die personen bijstand ontvangen die hier ook daadwerkelijk recht op hebben ondernemen gemeenten diverse activiteiten binnen de zogeheten handhavingsketen: preventie, controle, opsporing en afdoening. In dit rapport geeft de Inspectie Werk en Inkomen haar oordeel over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de laatste schakel van deze handhavingsketen, de afdoening. Om het draagvlak voor de sociale voorzieningen in stand te houden is het immers van belang dat gemeenten bevorderen dat personen die een uitkering aanvragen en ontvangen de juiste informatie verstrekken. Maar, het is ook van belang dat gemeenten adequaat reageren op geconstateerde overtredingen van de informatieverplichting.

Dit onderzoek wijst uit dat de keuzes die bepaalde gemeenten maken in hun beleid en uitvoering, die overigens in overeenstemming zijn met de Wet werk en bijstand, op gespannen voet kunnen staan met de visie/opvatting van het kabinet dat overtreding van wet- en regelgeving niet mag lonen.

Mw mr.dr.s. C. Kervezee
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Gemeentelijk beleid en uitvoering	9
2.1	Aangiftebeleid	9
2.2	Maatregelen	10
2.3	Terugvordering, beslag en incasso	11
2.4	Communicatie	16
2.5	Administratie en sturing	16
3	Oordeel	19

I Inleiding

Uit de fraudestatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het percentage geconstateerde schendingen van de informatieverplichting bij de Wet werk en bijstand (WWB), waarvoor geen bestuurlijke of strafrechtelijke sanctiëring plaatsvindt, de laatste jaren is opgelopen tot ruim 40 procent.¹

I
Bron: Fraudestatistiek CBS,
Het aantal en het
percentage gevallen geconstateerde
fraude waar geen boete of aangifte
volgt neemt fors toe:
1e halfjaar 2003:
747 of 14 procent
2e halfjaar 2003:
1.433 of 13 procent
1e halfjaar 2004:
1.672 of 15 procent
2e halfjaar 2004:
2.343 of 36 procent
1e halfjaar 2005:
2.830 of 49 procent
2e halfjaar 2005:
2.867 of 42 procent
1e halfjaar 2006:
2.705 of 43 procent
2e halfjaar 2006:
2.499 of 42 procent

Vraag is hoe dit gegeven zich verhoudt tot de visie/opvatting van het kabinet dat overtreding van wet- en regelgeving niet mag lonen. Indien er wordt afgezien van bestuurlijke of strafrechtelijke sanctiëring bij overtreding van de informatieverplichting, kan het maatschappelijke draagvlak voor de WWB afnemen.

Voor de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) is dit aanleiding geweest om te onderzoeken hoe gemeenten reageren op geconstateerde overtredingen van de informatieverplichting en of verklaard kan worden waarom er niet altijd bestuurlijke of strafrechtelijke sanctiëring plaatsvindt en waarom dit percentage de afgelopen jaren is toegenomen zoals blijkt uit de CBS-fraudestatistiek.

Kabinetsbeleid in relatie tot de WWB

In het Handhavingsprogramma 2003-2006 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is de visie van het kabinet over handhaving vertaald naar uitgangspunten en ondersteunende activiteiten.

Eén uitgangspunt van het programma is dat normschending niet mag lonen en moet worden bestraft. Via het bestuurlijke optreden worden maatregelen opgelegd waardoor uitkeringen worden verlaagd of stopgezet en teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd. Het herstel van de rechtmatige situatie, het voorkomen van verdere schade en prikkels tegen negatief gedrag, staan centraal in dit programma. Het strafrechtelijke optreden is het sluitstuk van de fraudebestrijding: opsporing, vervolging en berechting van strafbare gedragingen.

In het SZW handhavingsprogramma 2007-2010 wordt het uitgangspunt dat het overtreden van verplichtingen niet mag lonen gecontinueerd. Na de constatering van een overtreding moet de rechtmatige situatie worden hersteld en moet de overtreder met een adequate sanctie worden geconfronteerd. Eén van de ambities van het handhavingsbeleid is om door gerichte inzet van maatregelen het nalevingsniveau van de regelgeving te vergroten. Op die manier kunnen de doelstellingen van het beleid beter worden verwezenlijkt en wordt het draagvlak voor de inkomensbescherming in stand gehouden.

Het handhavingsprogramma 2003-2006 is opgesteld in 2002 toen de Algemene bijstandswet (Abw) nog van toepassing was. Op 1 januari 2004 is de WWB in werking getreden. Vanaf dat moment kregen gemeenten de volledige vrijheid om eigen beleid te voeren op het terrein van handhaving. Gevolg hiervan was dat het SZW handhavingsprogramma 2003-2006 op de aspecten die betrekking hebben op bijstandverlening, sinds 2004 geen sturende werking meer heeft richting gemeenten. In het handhavingprogramma 2007-2010 is in de paragraaf over bijstandsverlening nadrukkelijk rekening gehouden met deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De enige verplichting die gemeenten op grond van de WWB op het terrein van handhaving hebben, is dat de gemeenteraad verordeningen dient vast te stellen. In deze verordeningen worden regels gesteld voor het verlagen van de bijstand bij schending van bepaalde verplichtingen ofwel regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (art 8 jo art 8a jo art 18 tweede lid WWB).²

Opzet onderzoek

IWI heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke wijze geven gemeenten beleidsmatig invulling aan de afhandeling van geconstateerde schendingen van de informatieverplichting en hoe heeft dit zijn vertaling gekregen in de uitvoeringspraktijk? Hoe verhouden beleid en uitvoering zich vervolgens tot een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid dat normschendingen niet mogen lonen?

2
De wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan deze verordeningsoverplichting en de gegeven beleidsvrijheid is beschreven in het IWI-rapport "Verordening geordend", november 2005.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

- 1 Een landelijke enquête onder 108 gemeenten waarin gemeenten verzocht is om informatie over het gemeentelijke beleid en de uitvoering op het terrein van de schending van de informatieplicht.
Het aantal responderende gemeenten bedroeg 81 en is groot (en representatief) genoeg om een landelijk beeld te schetsen.
- 2 Een dossieronderzoek bij zeven grote gemeenten, waarbij IWI heeft onderzocht of de uitvoering op het terrein van de schending van de informatieplicht overeenstemt met het gemeentelijke beleid;
Bij de selectie van deze gemeenten is rekening gehouden met een regionale spreiding. De zeven gemeenten omvatten 31,4 procent (99.566) van het landelijke aantal bijstanduitkeringen (316.811). In totaal zijn 325 dossiers onderzocht. De resultaten kunnen weliswaar niet worden vertaald naar een landelijk beeld, maar ze geven wel een goede indicatie hoe in een substantieel deel van alle gevallen waarin schending van de informatieverplichting aan de orde is, de afdoening hiervan plaatsvindt.
- 3 Een interview onder dezelfde zeven grote gemeenten om het beeld uit het dossieronderzoek nader geëxpliciteerd te krijgen.

Afbakening

De handavingsketen bestaat uit de schakels preventie, controle, opsporing en afdoening. In dit onderzoek heeft IWI uitsluitend de schakel 'afdoening' bij gemeenten onderzocht. Onder afdoening wordt verstaan het formeel afronden van de bestuurlijke of strafrechtelijke behandeling van een geconstateerde overtreding door de daarvoor noodzakelijke besluiten te nemen en te effectueren. Bij het bestuurlijke traject is de gemeente degene die bevoegd is een sanctie (maatregel) op te leggen. Bij het strafrechtelijke traject is de rol van de gemeente beperkt tot het doen van aangifte. In beide situaties is de gemeente bevoegd tot het terugvorderen van de ten onrechte verstrekte uitkering.

In het strafrechtelijke traject bepaalt het Openbaar Ministerie (OM) of tot vervolging wordt besloten of dat de zaak wordt geseponneerd. Nadat het OM strafvervolging heeft ingesteld, doet de rechter uitspraak (niet ontvankelijk, vrijspraak of veroordeling).

Onder afdoening en daarmee onder de reikwijdte van dit onderzoek valt ook het terugvorderen en de incasso van een ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering. Van belang is dat gemeenten indien zij aangifte hebben gedaan bij het OM, in afwachting van de rechterlijke uitspraak, de mogelijkheid hebben om over te gaan tot terugvordering en incasso.

IWI heeft verder alleen onderzoek verricht naar schendingen van de informatieplicht, die al dan niet tot financieel nadeel voor de gemeente hebben geleid. Het onderzoek richt zich niet op het schenden van andersoortige verplichtingen zoals arbeidsverplichtingen.

Het jaar waarop het onderzoek betrekking heeft, is 2006.

2 Gemeentelijk beleid en uitvoering

Ten opzichte van de Abw hebben gemeenten, zowel voor wat betreft de inhoud als de wijze van uitvoering, bij de WWB aanzienlijk meer beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid hebben gemeenten dus ook op het terrein van handhaving. In de WWB is slechts aangegeven dat de gemeenteraad verordeningen dient vast te stellen waarin regels worden gesteld voor het verlagen van de bijstand bij schending van bepaalde verplichtingen ofwel regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (artikel 8 jo, artikel 8a jo, artikel 18 tweede lid WWB). Dit betekent dat gemeenten zelf invullen welke gedragingen leiden tot een schending van de informatieplicht en hoe ze schendingen sanctioneren. Verder is het terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkering een bevoegdheid van de gemeente (geen verplichting, artikel 58 lid I aanhef onder I WWB).

2.1 Aangiftebeleid

De Aanwijzing sociale zekerheidsfraude bestrijkt het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen, verstrekt krachtens de sociale zekerheidswetgeving.³ In deze aanwijzing wordt voor de afhandeling van fraudezaken op het terrein van de sociale zekerheid onderscheid gemaakt in fraudezaken tot 6.000 euro en 6.000 euro of meer. Is er sprake van een fraudezaak van 6.000 euro of meer dan wordt daarvan in beginsel aangifte bij het OM gedaan en het OM beslist vervolgens of strafrechtelijke vervolging zal worden ingesteld. Uit de landelijke enquête blijkt dat 97 procent van de gemeenten de aangiftegrens van 6.000 euro hanteert (vastgelegd in beleid dan wel conform handelend in de praktijk). Een fraudeofficier kan binnen zijn/haar eigen arrondissement nadere afspraken maken met gemeenten over de exacte toepassing van de aanwijzing. Dit gebeurt met name op punten zoals de hoeveelheid aangiftes die gemeenten (jaarlijks) aanleveren en/of wanneer in geval van recidive of een beëindigde uitkering aangifte wordt gedaan. Deze afspraken worden onder meer ingegeven door mogelijke capaciteitsbeperkingen bij het OM tot het innemen van aangiftes, aldus is aangegeven door enkele van de zeven door IWI geïnterviewde gemeenten. Dit heeft volgens hen ook consequenties voor het aangiftebeleid van gemeenten bij schendingen van de informatieplicht tot 6.000 euro, waarbij een beëindiging van de uitkering aan de orde is.

Zaken met een benadelingsbedrag tot 6.000 euro waarin geen bestuurlijke boete of maatregel kan worden opgelegd, kunnen volgens de aanwijzing wel strafrechtelijk worden afgedaan.⁴ Dit geldt in de WWB met name voor zaken tegen verdachten die geen bijstandsuitkering meer ontvangen en waartegen de gemeente derhalve geen corrigerende maatregel of boete kan treffen.⁵ Uit de landelijke enquête blijkt dat 64 procent van de gemeenten bij beëindigde uitkeringen geen aangifte doet bij het OM als het gaat om een schending van de informatieverplichting tot 6.000 euro. Dit betekent dat in dergelijke gevallen – uitgaande van het feit dat gemeenten geen corrigerende maatregel kunnen opleggen – een schending van de informatieplicht tot 6.000 euro noch strafrechtelijk noch bestuurlijk wordt gesanctioneerd. Gemeenten kunnen in dergelijke situaties wel overgaan tot het terugvorderen van de ten onrechte verstrekte uitkering. Wel geeft 58 procent van de gemeenten aan in geval van een beëindigde uitkering, alsnog over te gaan tot het opleggen van een maatregel bij een toekenning van een nieuwe bijstandsaanvraag. In die gevallen waarin na beëindiging (na verloop van tijd), niet opnieuw bijstand wordt verleend, wordt een schending van de informatieplicht dus niet gesanctioneerd.

3

Aanwijzing van het college van Procureurs-Generaal, datum inwerkingtreding 1 oktober 2004.

4

Met de inwerkingtreding van de WWB is voor gemeenten de mogelijkheid om in dergelijke gevallen een boete op te leggen, komen te vervallen. De Aanwijzing sociale zekerheidsfraude voorziet in de mogelijkheid tot het doen van aangifte in geval van informatiefraude tot 6.000 euro, om juist in de lacune te voorzien die met het wegvallen van de Wet boeten is ontstaan.

5

In de toelichting op dit onderdeel wordt in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude het volgende beschreven: 'Aan plegers, zelf zijnde niet uitkeringsgerechtigden, deelnemers en begunstigen kan in het algemeen geen bestuurlijke maatregel of boete worden opgelegd. Het strafrecht is hier het enige handhavingsinstrument. Indien deze aanwijzing onverkort op deze categorie personen van toepassing zou zijn, zou, bij fraude met een nadeel onder de 6.000 euro (tot 1 januari 2002 12.000 euro) noch een bestuurlijke, noch een strafrechtelijke reactie plaatsvinden. Dat zou ongewenst zijn, nu de personen die deze bepaling regardeert zich schuldig hebben gemaakt aan (veelal: lucratieve) strafbare feiten.'

2.2 Maatregelen⁶

⁶ Onder maatregel wordt verstaan het op grond van de afstemmingsverordening, verlagen van de bijstandsuitkering. Een terugvoeringsbesluit wordt in dit verband niet als maatregel beschouwd.

⁷ Zie de eind 2005 in het kader van de evaluatie WWB 2004-2007 uitgebrachte nota 'Verordeningen geordend'. Voor de analyse van de verordeningen is in belangrijke mate gebruik gemaakt van een inventarisatie 'Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand' uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen.

Op grond van artikel 8 eerste lid van de WWB is de gemeenteraad verplicht een verordening vast te stellen voor het verlagen van de bijstand bedoeld in artikel 18, tweede lid. In deze afstemmingsverordening bepalen gemeenten welke gedragingen leiden tot een schending van de informatieplicht, welke gradaties daarbinnen kunnen worden aangebracht en hoe deze gesanc-tioneerd (verlaging van de uitkering) worden.

Uit een eerder door IWI bij een representatief aantal gemeenten ingesteld onderzoek is gebleken dat gemeenten een afstemmingsverordening hebben vastgesteld.⁷

Alle zeven gemeenten waar dossieronderzoek is verricht, blijken in hun handhavingsbeleid te hebben beschreven dat bij schending van de informatieverplichting een maatregel wordt getroffen. Bij vijf van de zeven gemeenten is de procentuele verlaging gerelateerd aan het bruto benadelingsbedrag. In een andere gemeente wordt uitgegaan van een verlaging van 10 procent van de normuitkering gedurende één maand. In weer een andere gemeente wordt een vast bedrag gehanteerd (200 euro) indien er sprake is van een ernstige tekortkoming en wordt de bijstand voor 100 procent gedurende een maand verlaagd indien er sprake is van een zeer ernstige tekortkoming.

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat van de 245 onderzochte dossiers waarin sprake is van schending van de informatieplicht met een benadelingsbedrag tot 6.000 euro, waarin geen aangifte is gedaan, waardoor bestuurlijke afdoening (gemeente) aan de orde is, er in 131 gevallen (53 procent) geen maatregel is opgelegd. Dit kwam bij 54 procent van deze 131 gevallen doordat de bijstandsuitkering was beëindigd (voor een groot deel handelen gemeenten hiermee conform eigen beleid).

In de overige gevallen waarin is afgezien van het opleggen van een maatregel waren de volgende redenen van toepassing: niet-verwijtbaarheid, persoonlijke omstandigheden, kosten-batenafweging, terughoudendheid bij het toepassen van het gemeentelijke maatregelenbeleid en overige factoren. Van de 114 gevallen waarbij wél een maatregel is opgelegd, bleek 94 procent in over-eenstemming te zijn met hetgeen de gemeenten in hun handhavingsbeleid (afstemmingsverorde-ning of handhavingsverordening) hebben vastgelegd.

Tabel 1

Aantal dossiers waarbij sprake is van schending van de informatieplicht met een benadelingsbedrag < 6.000 euro en waarbij geen aangifte is gedaan (N = 245)

	aantal	percentage
sanctie opgelegd	114	47%
geen sanctie opgelegd	131	53%

Tabel 2

Aantal dossiers waarin geen sanctie is opgelegd (N = 131)

	aantal	percentage
reden: beëindigde uitkering	71	54%
reden: overig (kosten/batenafweging, niet verwijtbaarheid, etc)	60	46%

In een aantal interviews hebben medewerkers van gemeenten opgemerkt dat in geval van een beëindigde uitkering er vaak geen aangifte plaatsvindt of maatregel wordt getroffen omdat een schending van de informatieverplichting soms moeilijk te bewijzen dan wel aannemelijk te maken is. Een aangehaald voorbeeld is partnerfraude. Aangezien het aannemelijk maken van het voeren van een gezamenlijke huishouding naar het verleden toe veelal arbeidsintensief is en de uitkomst van het onderzoek onzeker, gaan gemeenten in dit soort situaties vaak over tot het beëindigen van de uitkering vanaf het moment dat de schending van de informatieverplichting feitelijk is geconstateerd/vastgesteld. Het recht op uitkering wordt dan niet met terugwerkende kracht herzien, er wordt niets teruggevorderd omdat er geen benadelingsbedrag is vastgesteld en eventuele aangifte bij het OM blijft veelal achterwege. Omdat de uitkering is beëindigd heeft de gemeente ook geen mogelijkheden meer om (zelf) een sanctie op te leggen.⁸

⁸ Zie voetnoot 4.

Vanuit het oogpunt van schadelastbeperking vinden gemeenten bovenstaande handelwijze - gezien de gegeven omstandigheden en mogelijkheden – acceptabel, waarbij van primair belang is dat de onrechtmatige situatie in ieder geval is beëindigd.

2.3 Terugvordering, beslag en incasso

Uit de landelijke enquête blijkt dat alle gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid (die de WWB hen biedt) om een ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering in verband met schending van de informatieverplichting terug te vorderen. Verder blijkt dat 60 procent van de gemeenten in alle gevallen besluit tot terugvordering van de ten onrechte verstrekte bijstand. Veertig procent doet dat niet (in alle gevallen), vaak omdat het om zogenoemde kruimelbedragen gaat (waarvan de grens veelal is vastgelegd in de afstemmingsverordening, in casu liggen de waarden tussen 100 en 250 euro). Als andere redenen worden nog genoemd een kosten-batenafweging, onbekende verblijfplaats of het langdurig ontbreken van aflossingscapaciteit.

Vermeld dient te worden dat gemeenten regelmatig de middelen die in de voorafgaande drie maanden zijn ontvangen en die betrekking hebben op een periode waarover bijstand is verleend, verrekenen met de uit te betalen algemene bijstand. In dat geval ligt aan de verrekening geen terugvorderingsbesluit ten grondslag (artikel 58 lid 3 WWB).

De helft van alle gemeenten beperkt de terugvordering bij regelmatige aflossing tot een maximum aantal jaren, waarbij de meest gehanteerde termijn vijf jaar is. De andere helft kent geen maximale termijn. Ten slotte heeft IWI gemeenten gevraagd of zij, indien mogelijk, beslag leggen op inkomsten en/of vermogen. Vierendertig procent van alle gemeenten geeft aan dit niet altijd te doen.

Uit het dossieronderzoek bij de zeven gemeenten (in totaal 325 dossiers) blijkt dat als de informatieplicht is geschonden, in ongeveer driekwart van de gevallen wordt besloten tot het terugvorderen van de ten onrechte verstrekte uitkering. In 17 procent van de gevallen hoefde niet tot terugvordering te worden besloten omdat er geen benadelingsbedrag was vastgesteld. Dit kan verschillende redenen hebben. Zoals in paragraaf 2.2 al is aangegeven, stellen sommige gemeenten bij geconstateerde partnerfraude vanwege een moeilijke bewijslast naar het verleden (de gemeente kan moeilijk vaststellen of aannemelijk maken vanaf wanneer de onrechtmatige situatie al bestaat), geen terugvorderingsbedrag vast maar besluiten alleen de bijstandsuitkering te beëindigen dan wel de bijstandsnorm aan te passen aan de rechtmatige situatie. Een andere reden waardoor er geen sprake was van een benadelingsbedrag is het te laat verstrekken van informatie. Dit wordt bij sommige gemeenten wel als maatregelwaardig gedrag aangemerkt, maar hoeft vaak niet te leiden tot een benadelingsbedrag. Ten slotte besloten de zeven gemeenten in 5 procent van de gevallen niet tot terugvordering om redenen als lage terugvorderingsbedragen, zogeheten kruimelbedragen, of omdat het ten onrechte verstrekte bedrag nog verrekend kon worden met de lopende uitkering.

Tabel 3

Aantal dossiers onderzocht op terugvordering- en incassoactiviteiten (N = 325)

	aantal	percentage
besloten tot terugvordering	246	76%
niet besloten tot terugvordering als gevolg van 0 fraude	56	17%
niet besloten tot terugvordering overig	16	5%
wel/niet besloten tot terugvordering is niet vast te stellen op basis van dossier	5	2%

Hebben de zeven gemeenten het besluit genomen om terug te vorderen dan blijkt dat in 76 procent van de gevallen in 2006 een aanvang is gemaakt met de feitelijke terugbetaling (invordering). In ongeveer de helft van deze gevallen gebeurt dit door inhouding op een lopende WWB-uitkering. Daarnaast vorderen gemeenten terug door periodieke aflossing door de (ex)-cliënt of door periodieke inhouding via derden. In die gevallen waarin gemeenten niet innen (24 pro-

cent), houdt dit onder meer verband met een al eerdere aflossing van (een) andere schuld(en), met bezwaar- of beroepsprocedures tegen de terugvorderingsbeschikking, met het gegeven dat terugvordering op gespannen voet staat met het door de gemeente in dat specifieke geval te voeren armoede- of re-integratiebeleid of een onbekende woonplaats van (ex)- cliënt.

Tabel 4

Aantal dossier waarbij besloten is tot terugvordering (N = 246)

	aantal	percentage
feitelijk begonnen met incasso in 2006	187	76%
niet begonnen met feitelijke incasso in 2006	59	24%

In een aantal interviews hebben medewerkers van gemeenten opgemerkt dat het terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkeringen erg moeizaam en arbeidsintensief is. Cliënten hebben vaak beperkte (of geen) middelen om terug te betalen en incassoactiviteiten zijn arbeidsintensief. Dit leidt ertoe dat gemeenten vaak bepaalde keuzes maken op basis van een kosten- batenanalyse. Extra inzet op incassoactiviteiten kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de invulling van de poortwachtersfunctie of extra inzet op re-integratie-activiteiten. Hoe ver ga je als gemeente om zoveel mogelijk ten onrechte verstrekte uitkering terug te krijgen, vroeg men zich af?

Uit de landelijke enquête blijkt dat veel gemeenten ervoor kiezen om een limiet te stellen aan de duur dat een cliënt moet terugbetalen (gemeentelijke beleidsvrijheid). Betaalt de cliënt bijvoorbeeld vijf jaar consequent terug (gemeenten hanteren ook andere termijnen) dan wordt het restant afgeboekt dan wel buiten invordering gesteld.

Gemeenten die geen limiet stellen aan de invorderingsduur en die hoge benadelingsbedragen opboeken, waarop jaarlijks maar beperkt wordt afgelost (of helemaal niet), krijgen te maken met een hoge openstaande debiteurenpost. Sinds er een bestandskoppeling met de belastingdienst bestaat, hebben gemeenten in de jaren negentig vele samenloopsignalen ontvangen die geleid hebben tot omvangrijke aantallen geconstateerde fraudegevallen en een stijging van de terug te vorderen fraudebedragen. Daar waar de incassoratio vóór de bestandskoppeling lag op ongeveer 30 procent, daar is deze na afwerking van de belastingsignalen gedaald tot ongeveer 15 procent.⁹ De laatste jaren heeft de incassoratio geen grote wijzigingen ondergaan.

9

De incassoratio voor de bijstand over een bepaald jaar is gedefinieerd als ontvangsten in een jaar gedeeld door de som van (beginstand in een jaar + opboekingen in dat jaar).

2.4 Communicatie

Communicatie over doelstellingen en resultaten bij het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen in de WWB kan extern gericht zijn (richting burgers) maar ook intern (richting politiek).

Uit de landelijke enquête blijkt dat 79 procent van de gemeenten aangeeft dat binnen de eigen gemeenteraad en/of commissie het gevoerde handhavingsbeleid over 2006 geen onderwerp van beraadslaging is geweest, of dat onbekend is of over dit gevoerde beleid is gesproken.

Uit de interviews met de medewerkers van gemeenten blijkt dat zes van de zeven gemeenten denken dat burgers bekend zijn met de handhavingsinspanningen die de gemeente verricht bij de afdoening van fraudezaken. De gemeenten geven aan dat het publiceren van resultaten van fraudebestrijding, de publicatie van fraudezaken waarin aangifte bij het OM is gedaan en waarin rechters vonnis hebben uitgesproken alsmede goede voorlichting kunnen bijdragen aan de bekendheid van de handhavingsinspanningen van de gemeente onder burgers. Gemeenten maken echter niet allemaal gebruik van al deze vormen van communicatie en twee gemeenten gebruiken geen enkel instrument.

2.5 Administratie en sturing

De handhavingsactiviteiten bij de zeven gemeenten waar nader onderzoek is verricht, zijn bijna altijd belegd bij meerdere afdelingen. De verschillende schakels in het handhavingsproces (signalering, controle, opsporing en afdoening) zorgen voor veel overdrachtsmomenten tussen de verschillende organisatieonderdelen. Dit stelt hoge eisen aan de administratie hieromtrent. Een juiste en volledige administratie hangt mede af van de discipline die hierbij in acht genomen wordt, temeer daar verschillende administraties gevoerd worden die niet altijd even goed op elkaar aansluiten (FRIS-systeem, GWS-4all, debiteurenadministratie en eventueel ook nog een andere wijze van registratie). Volgens de meeste geïnterviewde gemeenten zorgen deze elementen ervoor - dan wel kunnen ze ervoor zorgen - dat aggregatie van geconstateerde fraudegevallen en de afwikkeling ervan (afkomstig van de verschillende administraties) op gemeentenniveau niet volledig accuraat is/kan zijn. De meeste gemeenten kennen geen duidelijke coördinatie op dat punt. Zo is bijvoorbeeld de aanlevering van fraudecijfers richting het CBS vaak belegd bij meerdere functionarissen die cijfers aanleveren vanuit hun eigen afdeling/taakveld. Ook is gebleken dat gemeenten verschillende definities hanteren voor begrippen als 'schending van de informatieplicht' of 'fraude'. Door deze omstandigheden wordt een éénduidige uitvraag door het CBS (of derden) en aggregatie van door gemeenten verstrekte fraudecijfers bemoeilijkt.

Een onderdeel van de landelijke enquête was de uitvraag van kwantitatieve doelstellingen en output van gemeenten over schendingen van de informatieplicht. Daaruit bleek dat gemeenten veelal algemene doestellingen hebben en geen kwantitatieve (bijvoorbeeld aantal aangiftes, maatregelen etc), en dat weinig gemeenten cijfers hebben aangeleverd over bijvoorbeeld het aantal schendingen van de informatieplicht, hoe vaak recidive zich hierbij voordeed, of de redenen (uitgedrukt in percentages) waarom is afgezien van een maatregel.

Gemeenten zijn niet verplicht om doelstellingen op te nemen en de realisatie ervan te registreren, gemeenten zijn vrij om dat zelf te bepalen. Echter, meer dan 300 gemeenten¹⁰ hebben gebruik gemaakt van de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving.¹¹ Deze stimuleringsregeling is onder meer in het leven geroepen om gemeenten te stimuleren een start te maken met beleidsontwikkeling dan wel een volgende stap te zetten in de concrete toepassing van het handhavingsinstrumentarium gericht op de uiteindelijke integrale toepassing van het concept Hoogwaardige Handhaving. Dit concept gaat uit van een beleids- en plancyclus. Om deze cyclische benadering van handhaven tot stand te brengen, moeten doelen en prestatie-indicatoren worden opgesteld en resultaten worden gemeten.

Om verdere verfijning en verdieping van het hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus te bevorderen ondersteunt het ministerie het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. Een bedrag van 36 miljoen euro is hiervoor reeds toegevoegd aan het gemeentefonds.¹²

10

Bron: SZW handhavingsprogramma
2007-2010.

11

Staatscourant 29 januari 2003,
pag 22.

12

Gemeenteloket SZW, 16 oktober
2007.

3 Oordeel

IWI is positief over het gegeven dat alle gemeenten het uitgangspunt volgen dat schending van de informatieplicht niet mag lonen. Gemeenten zijn echter niet altijd even consequent in het vertalen van genoemd uitgangspunt naar alle beleidsaspecten en de uitvoering ervan op het terrein van de afhandeling van schendingen van de informatieplicht. Dit uit zich onder andere bij schendingen van de informatieplicht die hebben geleid tot bijstandsbeëindiging en waarbij het benadelingsbedrag lager is dan 6.000 euro. In dergelijke situaties vindt veelal noch bestuurlijke, noch strafrechtelijke sanctiëring plaats. Ook blijkt er niet altijd terug- en (volledig) ingevorderd te worden en wordt er niet altijd - in de situaties waar dat wel mogelijk is - beslag gelegd.

IWI is van mening dat het niet consequent naar beleid en uitvoering vertalen van het uitgangspunt dat overtreding van de informatieplicht niet mag lonen en moet worden bestraft, invloed kan hebben op de beeldvorming rondom - en het draagvlak voor - de WWB. Hoewel de keuzes die bepaalde gemeenten in beleid en uitvoering maken - ingegeven door onder meer kosten/baten afwegingen - begrijpelijk zijn, kunnen deze keuzes ertoe bijdragen dat het draagvlak voor instandhouding van de sociale voorzieningen bij de burger zal afnemen naarmate normschendingen in de praktijk meer lonend lijken te zijn. In dit verband merkt IWI op dat een goede communicatie naar de burger over de handhavingsinspanningen van gemeenten en de resultaten hiervan de bekendheid bij de burger vergroot en het draagvlak versterkt.

Ten slotte wijst IWI met nadruk op de consequenties van beleidskeuzes die bepaalde gemeenten maken bij de in de eerste alinea van het oordeel opgenomen schendingen van de informatieplicht bij beëindigde uitkeringen. IWI heeft geconstateerd dat dit kan leiden tot ongelijke behandeling tussen bijstandsccliënten en voormalige bijstandsccliënten. Bijna tweederde deel van de gemeenten heeft ten aanzien van voormalige bijstandsccliënten in haar beleid vastgelegd dat bij normschendingen met benadelingsbedragen tot 6000 euro geen aangifte plaatsvindt, terwijl een bestuurlijke sanctie in de praktijk veelal onmogelijk is. Daarentegen worden cliënten die de informatieplicht schenden met een benadelingsbedrag tot 6000 euro, maar bijstand blijven behouden veelal wel geconfronteerd met een sanctie.

Lijst van afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
OM	Openbaar Ministerie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WWB	Wet werk en bijstand

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2007

- R07/23 Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen
R07/22 Bescherming bepaald
Certificering in het werkveld 'Persoonlijke beschermingsmiddelen'
- R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten
2006
- R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006
R07/19 Goed geplaatst
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoor-
ziening
- R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV
Invloed van WW-cliënten en maatwerk bij re-integratie
- R07/17 Samen onder één dak
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoons-gegevens
in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het
eerstelijntoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige
schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijntoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten
2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandcliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
R07/04 Randon machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

2006

- R06/28 Duurzaamheid van re-integratie
Korte- en langetermijneffecten van re-integratie van arbeidsgehandicapten
- R06/27 Burger aan zet
Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie
- R06/26 Eerste contacten met de keten
Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten
- R06/25 Nabestaanden in beeld bij gemeenten
Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden
- R06/24 De Wia-claim beoordeeld
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 - 2008
- R06/23 UWV en Walvis
Zesde rapportage
- R06/22 Zorg om arbo
Werkveldonderzoek naar certificering van veiligheidkundigen, arbeids- en organisatieskundigen, arbeidshygiënist en bedrijfsartsen
- R06/21 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2005
- R06/20 Wsw-indicatiestelling door CWI
- R06/19 De eerste stappen
Onderzoek naar de implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang door de gemeenten in 2005
- R06/18 Zorgen voor bejegening
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening van WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft
- R06/17 Vreemdelingen aan het werk
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
- R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
- Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundigen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handavingsketen

R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

