



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(SZW)
Mw. ir. C.E.G. van Gennip
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
26 april 2023
Kenmerk
TIS/U202300333
Telefoon
06 38993616
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid

Geachte mevrouw Van Gennip,

Naar aanleiding van de brief¹ van 1 oktober 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer ontving de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het verzoek jaarlijks een signaleringsbrief op te stellen. Over de jaren 2018, 2019 en 2020 is er jaarlijks een signaleringsbrief aan uw voorganger aangeboden. Zo ook door de andere uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid zoals UWV, SVB en ISZW.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Zij willen daarbij werken vanuit vertrouwen in de inwoner, met aandacht voor de menselijke maat en maatwerk waar nodig. Handhaving is het sluitstuk van deze uitvoering en ook hierin zijn – in lijn met de Meerjarige handhavingskoers – de menselijke maat, maatwerk en voorkomen van fouten en fraude (preventie) cruciaal. Dit zorgt ervoor dat inwoners de inkomensondersteuning krijgen waar zij recht op hebben, fouten bij een aanvraag worden voorkomen en deze gedurende een uitkeringsperiode de bijstandsuitkering beïnvloeden. In deze brief focussen we op het handhavingsaspect van de Participatiewet.

De toenmalige staatssecretaris Wiersma, kondigde in de Meerjarige handhavingskoers 2022-2025 aan dat hij de signaleringsbrief fraudefenomenen laat opgaan in de jaarlijkse knelpuntenbrieven (van UWV en SVB). Daarbij gaf hij ook aan om in gesprek met de VNG na te gaan hoe ook signalen en knelpunten vanuit de gemeentelijke handhavingspraktijk periodiek geagendeerd kunnen blijven worden².

¹ Kamerstukken II 2018-2019, 17050, 545.

² Meerjarige Handhavingskoers 2022 – 2025 (16-12-2021), ref 2021-0000212885
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ad102ba8-6c16-4d9e-b193-45dae6cebbc4/pdf>

In overleg met uw ministerie is besloten om u vanaf dit jaar tweejaarlijks te informeren over de signalen en de geconstateerde fenomenen uit de verschillende rechtmatigheidsonderzoeken ten aanzien van bijstandsuitkeringen. De andere uitvoeringsorganisaties rapporteren door middel van een knelpuntenbrief via de reeds bestaande rapportagecyclus.

De VNG brengt periodiek een Stand van de Uitvoering Gemeenten uit. De Stand van de Uitvoering geeft een overzicht van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, met daarin aandacht voor zowel zaken die goed gaan als knelpunten die in de uitvoering ervaren worden. Bij de opvolging van de aanbevelingen uit de Stand worden ook de aandachtspunten uit deze Signaleringsbrief meegenomen. De eerstvolgende Stand van de Uitvoering Gemeenten wordt in juni gepubliceerd.

Alle gemeenten leveren al geautomatiseerd gegevens aan het CBS voor de Bijstandsuitkeringsstatistiek (BUS)³ en de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek (BDFS)⁴. In deze signaleringsbrief gaan we in op de signalen van vermoeden van fraude en de daadwerkelijke geconstateerde fenomenen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet, die schuilgaan achter de statistieken van het CBS. Daarbij geven we aan hoeveel signalen gemeenten en samenwerkingsverbanden ontvangen hebben, wat de aard van signalen is en hoe deze signalen verder zijn opgepakt. Wij kijken daarbij terug naar de voorgaande signaleringsbrief om de trend en ontwikkeling te duiden. We staan stil bij de knelpunten en toepassingsvraagstukken die gemeenten ervaren ten aanzien van de handhaving op en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet. We gaan ook nader in op enkele specifieke fraudefenomenen die door gemeenten zijn geconstateerd, het zij in meer of mindere mate. Hoewel deze signaleringsbrief over 2022 gaat, kijken we – net als in de voorgaande signaleringsbrieven - ook vooruit. En we sluiten af met een aantal conclusies en beleidsaanbevelingen met betrekking tot knelpunten in de uitvoering, frauderisico's en de bestrijding hiervan.

De deelnemende gemeenten

Net als in de voorgaande jaren hebben we een digitale vragenlijst uitgezet bij gemeenten om ons van input te voorzien. De vragenlijst is in totaal door 130 organisaties ingevuld, bestaande uit gemeenten en samenwerkingsverbanden. Door het grote aantal samenwerkingsverbanden dat de vragenlijst heeft ingevuld beschikken we over informatie van 217 gemeenten in totaal. De vorige signaleringsbrief had een response van 48% van de gemeenten, bij deze brief is dat 63%. De gemeenten en samenwerkingsverbanden liggen verspreid over Nederland en hebben diverse inwonertallen.

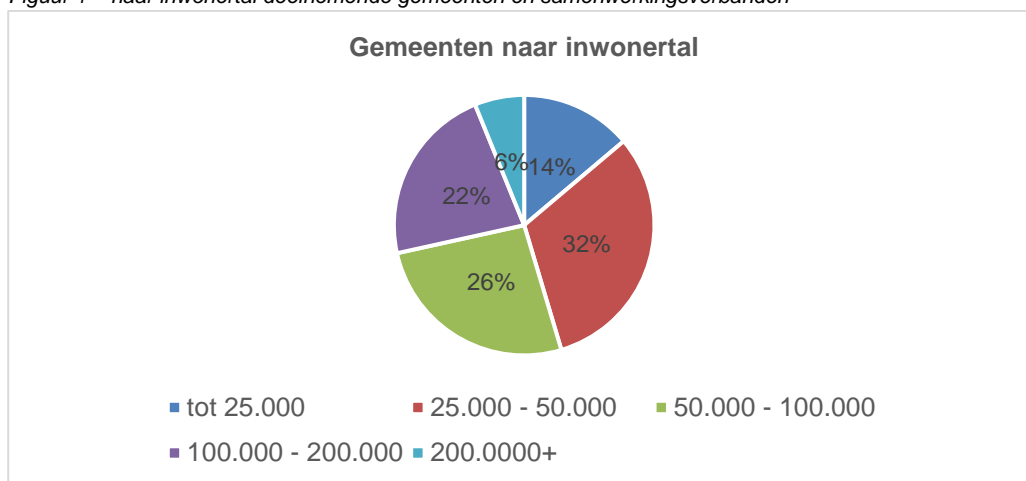
Om de input van de respondenten anoniem terug te kunnen koppelen en om te kunnen vergelijken zijn de gemeenten en samenwerkingsverbanden verdeeld in vijf categorieën naar inwonertal. De inwonertallen van gemeenten die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband zijn opgeteld en worden gezien als één organisatie, net als één gemeente. In deze brief worden zowel de gemeenten als de samenwerkingsverbanden verder aangeduid als gemeenten.

In de onderstaande figuur (1) zijn de respondenten naar inwonertallen per organisatie in beeld gebracht.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/soc-zekerheid-overheid/bijstandsuitkeringenstatistiek--bus-->

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/soc-zekerheid-overheid/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek--bdfs-->

Figuur 1 – naar inwonertal deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden



Signalen van vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik

Om een beter beeld te krijgen van de signalen van vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik bij gemeenten is onderscheid gemaakt tussen interne, externe en zelf gegenereerde signalen.

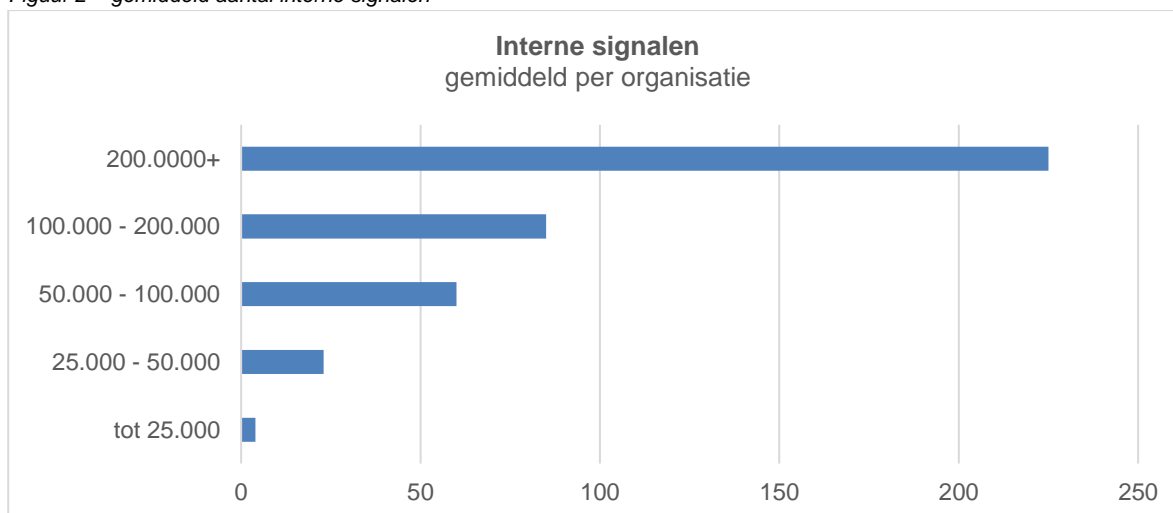
Interne signalen zijn signalen die gemeenten ontvangen vanuit de eigen organisatie, zoals van de afdeling Burgerzaken of vanuit het wijkteam. Externe signalen ontvangen gemeenten van externe organisaties zoals UWV, SVB en Politie. Zelf gegenereerde signalen komen voort uit onderzoeken zoals thema-, data- of heronderzoeken.

We hebben gemeenten gevraagd om de signalen te specificeren naar de aard ervan. Er waren vier opties mogelijk, namelijk verzwijgen van samenlevingssituaties, verzwijgen van vermogen, verzwijgen van inkomen of niet bekend. Meer dan 37% van de respondenten heeft aangegeven de signalen in hun systemen niet te specificeren. Dit is ook de reden waarom de categorie 'niet bekend' in de cijfers soms vrij hoog uitvalt.

Interne signalen

In onderstaande figuren (2 en 3) wordt het gemiddeld aantal signalen weergegeven dat gemeenten vanuit de interne organisatie ontvangen. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van de signalen die men vanuit de interne organisatie ontvangt.

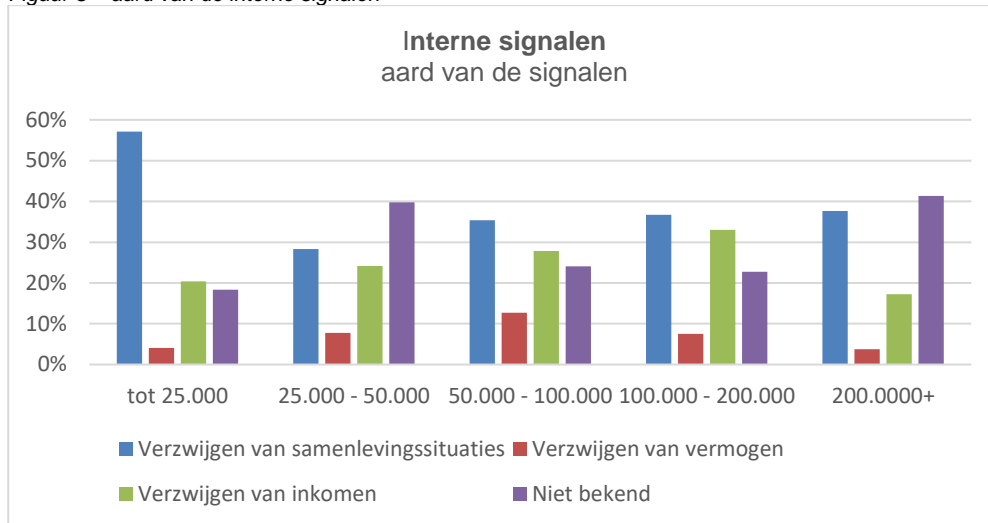
Figuur 2 – gemiddeld aantal interne signalen



De aantallen ontvangen signalen uit de interne organisatie die door de respondenten zijn

opgegeven lopen sterk uiteen. Om een voorbeeld te geven; een organisatie met 100.000 – 200.000 inwoners ontvangt 300 interne signalen tegenover een andere organisatie in dezelfde categorie inwonertal die 7 interne signalen ontvangt. Deze uiteenlopende aantallen gelden voor alle categorieën inwonertallen. In de antwoorden van respondenten is terug te lezen dat er grote diversiteit is aan interne processen en de werkwijze rondom registratie. Dit kan mogelijk de oorzaak zijn van deze grote verschillen. In de eerdere signaleringsbrieven kwam ditzelfde beeld naar voren.

Figuur 3 – aard van de interne signalen

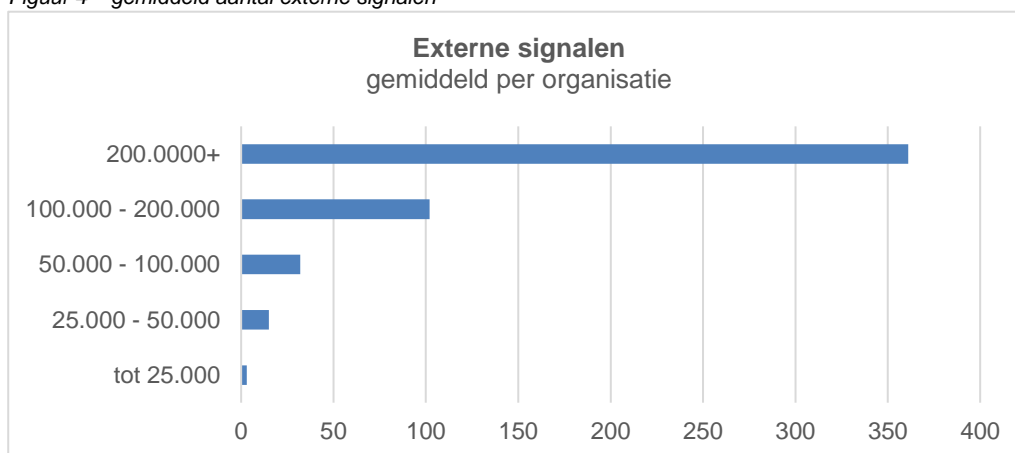


Vermoeden van verzwijgen van de samenlevingssituatie is het meest voorkomende interne signaal, gevolgd door verzwijgen van inkomen. De grootte van een gemeente heeft hier weinig invloed op, het beeld is heel eenduidig. Ook in de vorige signaleringsbrieven was het vermoeden van verzwijgen van de samenlevingssituatie het meest voorkomende interne signaal dat men vanuit de eigen organisatie ontvangt.

Externe signalen

In onderstaande figuren (4 en 5) wordt het gemiddeld aantal externe signalen weergegeven dat gemeenten ontvangen. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van deze externe signalen. Om nog verder in te gaan op de externe signalen hebben de respondenten ook aangegeven van welke organisatie(s) ze deze signalen ontvangen (figuur 6).

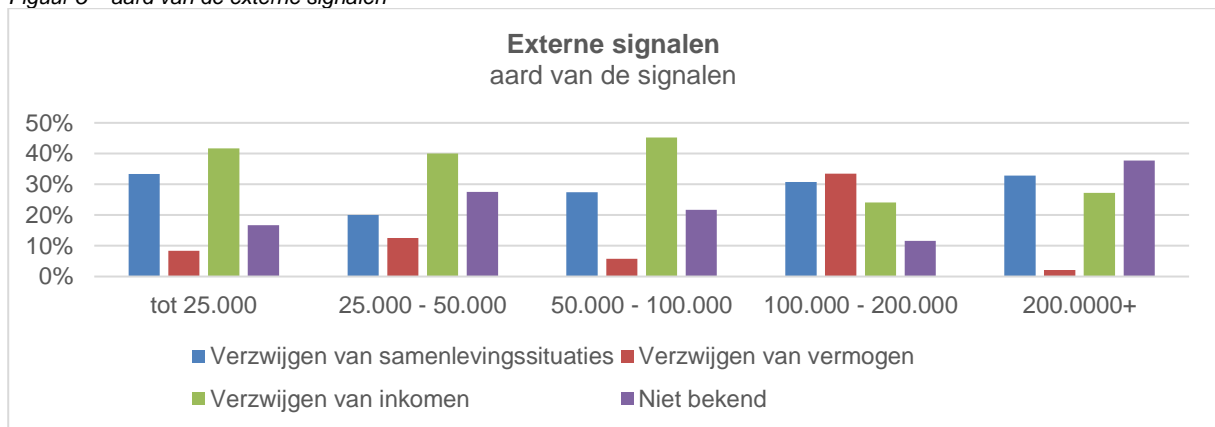
Figuur 4 – gemiddeld aantal externe signalen



We zien een forse toename ten opzichte van de voorgaande signaleringsbrief in het gemiddeld aantal externe signalen die gemeenten hebben ontvangen. Dit geldt voor alle categorieën gemeenten. De aanname in de vorige brief was dat de coronacrisis ervoor zorgde dat gemeenten maar een beperkt aantal signalen ontvingen. Gezien de huidige stijging is die aanname zeer aannemelijk te noemen.

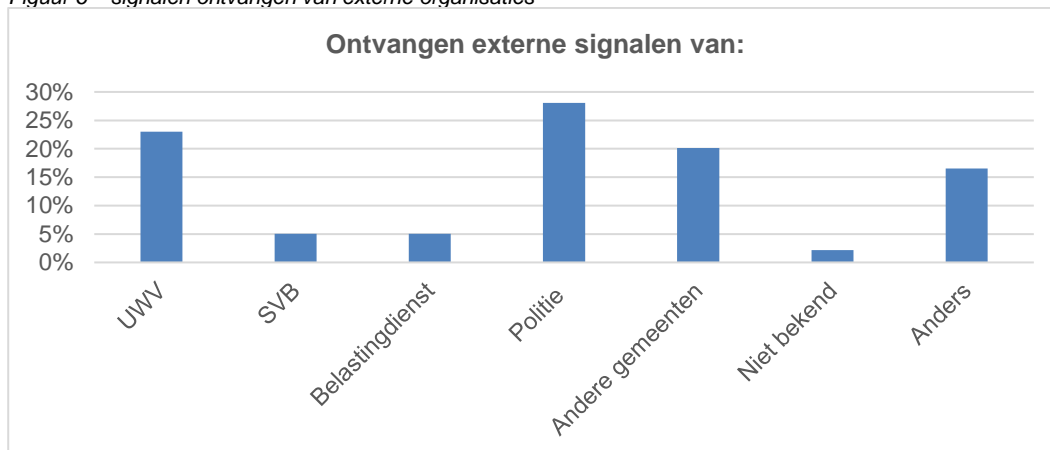
De aantallen ontvangen externe signalen die door de respondenten zijn opgegeven lopen ook hier sterk uiteen. Om een voorbeeld te geven; een organisatie met 100.000 – 200.000 inwoners ontving bijna 500 externe signalen tegenover een andere organisatie in dezelfde categorie inwonertal die 6 externe signalen ontving. Deze uiteenlopende aantallen gelden voornamelijk voor de categorieën inwonertal vanaf 100.000 – 200.000 en 200.000+. Ook hier is in de antwoorden terug te lezen dat de diversiteit aan interne processen en de werkwijze rondom registratie een grote rol spelen.

Figuur 5 – aard van de externe signalen



Net als in de vorige signaleringsbrief komen de signalen van vermoeden van het verzwijgen van samenlevingssituaties en het verzwijgen van inkomen het meeste voor. Door de toename van het aantal externe signalen zien we wel meer diversiteit in de aard van de signalen bij sommige categorieën inwonertallen. In de vorige signaleringsbrief zagen we het vermoeden van het verzwijgen van de samenlevingssituatie en het verzwijgen van inkomen niet terug in de cijfers van de categorie inwonertal tot 25.000. Echter zien we bij deze categorie nu wel beide signalen terug in de aangeleverde cijfers. Bij de categorie inwonertal 100.000 – 200.000 melden de respondenten meer signalen over verzwijgen van vermogen dan in de vorige signaleringsbrief.

Figuur 6 – signalen ontvangen van externe organisaties



De externe signalen die gemeenten ontvangen zijn voornamelijk afkomstig van de Politie, het UWV en andere gemeenten. Net als in de vorige signaleringsbrief geven de respondenten aan dat dit met name signalen zijn die betrekking hebben op het vermoeden van het verzwijgen van samenlevingssituaties en verzwijgen van inkomen.

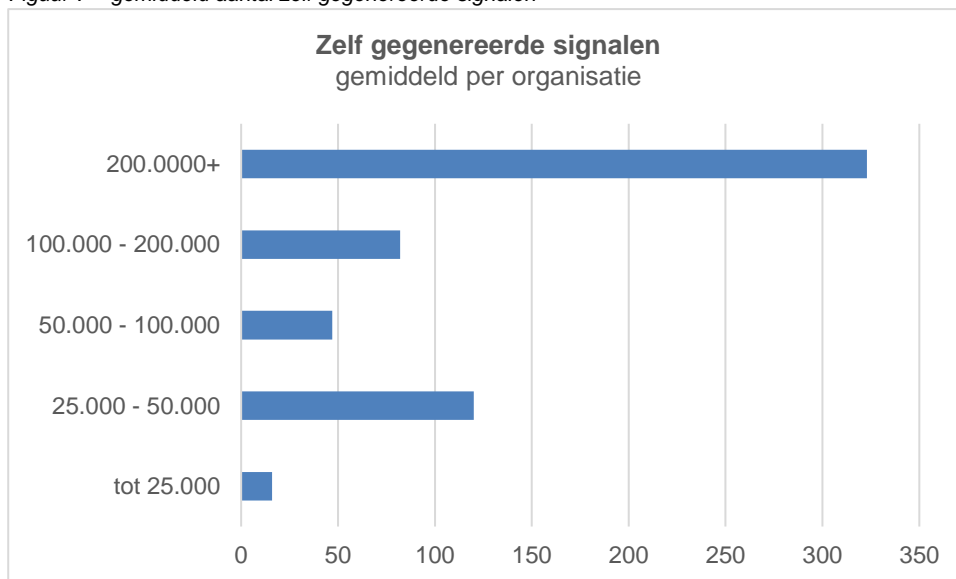
Deze keer hebben we ook uitgevraagd of er nog andere organisaties zijn waar gemeenten signalen van ontvangen. Hierbij noemde de respondenten Meld Misdaad Anoniem en de woningbouwcorporaties. De aard van de signalen die via Meld Misdaad Anoniem zijn ontvangen is niet bekend maar de signalen ontvangen via de woningbouwcorporaties betreffen met name het verzwijgen van samenlevingssituaties.

Zelf gegenereerde signalen

In onderstaande figuren (7 en 8) wordt het gemiddeld aantal signalen dat gemeenten zelf genereren weergegeven. Dat is een combinatie van themaonderzoek, dataonderzoek en overig onderzoek. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van de signalen die zelf worden gegenereerd.

Meer dan een derde van de respondenten geeft aan geen thema-, data- of overig onderzoek te hebben verricht in 2022. Nog eens 10% geeft aan wel onderzoek te hebben gedaan maar daarvan geen exacte cijfers te kunnen aanleveren. Deze percentages liggen lager dan de vorige signaleringsbrief waarin meer dan 50% van de respondenten had aangegeven geen thema-, data- of overig onderzoek te hebben uitgevoerd.

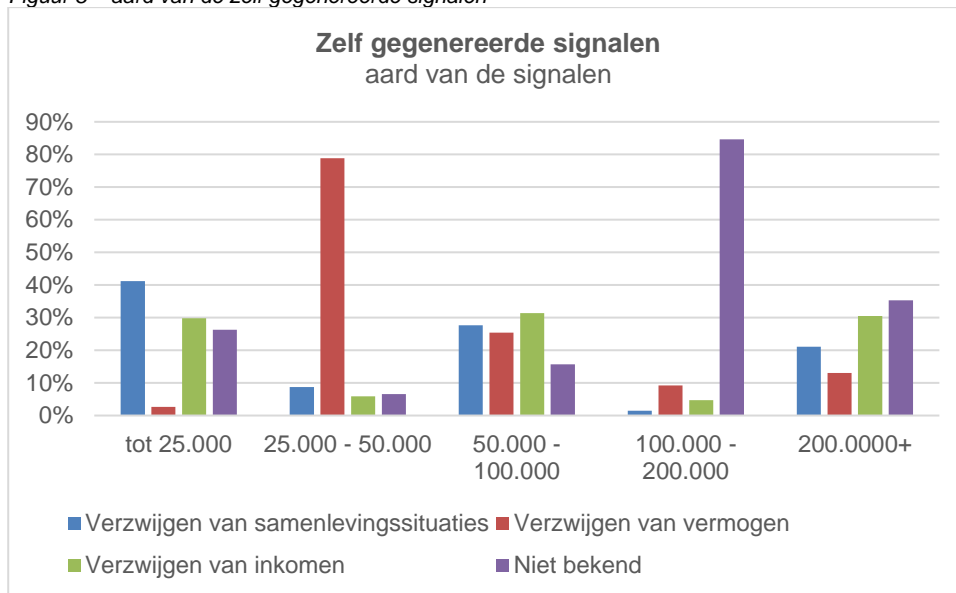
Figuur 7 – gemiddeld aantal zelf gegenereerde signalen



Het gemiddeld aantal zelf gegenereerde signalen is bij alle categorieën inwonertallen gestegen ten opzichte van de vorige signaleringsbrief. De grootste stijgingen zien we bij de categorie inwonertal 25.000 – 50.000 (van 18 naar 120) en bij de categorie van inwonertal 200.000+ (van 100 naar meer dan 300).

Gemeenten hebben ofwel meer thema-, data- en overig onderzoeken uitgevoerd of de onderzoeken hebben meer signalen opgeleverd. De aanname is dat het een combinatie van beide is.

Figuur 8 – aard van de zelf gegenereerde signalen



Bij elke categorie inwonertal liggen de accenten anders. Het vermoeden van het verzwijgen van vermogen heeft een uitschieter in de categorie inwonertal 25.000 – 50.000 terwijl deze bij de categorie inwonertal tot 25.000 weer laag is. De signalen van vermoeden van het verzwijgen van inkomen en verzwijgen samenlevingssituaties zijn overall consistent aanwezig.

In de vorige signaleringsbrief betroffen de zelf gegenereerde signalen voornamelijk het verzwijgen van vermogen en verzwijgen van inkomen.

Registratie en in behandeling nemen van signalen

Zoals ook in de eerdere signaleringsbrieven naar voren is gekomen zitten er grote verschillen in de wijze van registreren van signalen door gemeenten. Daar waar de ene gemeente de signalen niet registreert, de andere alle binnengekomen signalen direct registreert, zijn er ook gemeenten die eerst een afweging maken of het signaal onderzoek waardig is voordat het wordt geregistreerd.

Registratie

Meer dan 88% van de respondenten geeft aan de signalen te registreren. Slechts 12% geeft aan de signalen niet te registreren. De meest genoemde redenen voor het niet registreren is dat het ontbreekt aan een uitgewerkt proces en/of dat de gebruikte systemen hiervoor niet de functionaliteiten bevatten.

In behandeling nemen

Bij het in behandeling nemen van de signalen van vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik zitten niet heel grote verschillen. Dit is ook gelijk gebleven ten opzichte van voorgaande jaren. Wanneer een gemeente een signaal in behandeling neemt, vindt er eerst een validatie van het signaal plaats door middel van aanvullende informatie die bij hen beschikbaar is. Na deze validatie worden de signalen beoordeeld naar aard. Vervolgens volgt er een afweging over het al dan niet instellen van nader onderzoek.

Een derde van de respondenten geeft aan alle signalen die binnenkomen in behandeling te nemen. De overige respondenten nemen tussen de 50 en 95 procent van de signalen in behandeling. Enkele respondenten geven aan dat zij door capaciteitsgebrek maar een beperkt aantal signalen

(< 50%) in behandeling heeft kunnen nemen. Wat opvalt is dat 16% van de respondenten deze keer aangeeft dat de beperkt beschikbare capaciteit een bepalende factor is bij het wel of niet in behandeling nemen van signalen. De door de respondenten genoemde oorzaken van het capaciteitsgebrek zijn een hoog ziekteverzuim (naweeën corona en hoge werkdruk) en de grote uitstroom van (senior) medewerkers waarbij ontstane vacatures door de krapte op de arbeidsmarkt nauwelijks opgevuld worden.

Resultaat

Het percentage van het aantal ontvangen signalen dat in behandeling is genomen en dat resultaat opleverde met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik loopt uiteen van 10 tot 95 procent. Dit komt overeen met voorgaande jaren, toen lag het percentage tussen de 16 en 95 procent. De aanname is dat de oorzaak van deze grote spreiding ligt in de diversiteit aan interne processen en de werkwijzen. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het hanteren van een strikte controle bij het aanvraagproces waardoor 'fouten' maar zeer beperkt voorkomen, het op grote schaal toepassen van thema- en heronderzoeken, het hanteren van een multidisciplinaire aanpak, het wel of niet voeren van intakegesprekken met inwoners, intensieve samenwerking met ketenpartners en het hebben van een centraal meldpunt. Afhankelijk hoe een gemeente bepaalde onderdelen heeft ingericht zal zij meer of minder signalen ontvangen of genereren, in behandeling nemen en zullen mogelijk daadwerkelijk resultaat opleveren. De ene gemeente ontvangt maar een beperkt aantal signalen maar de signalen die zij ontvangen leveren in hoge mate een resultaat op met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij de andere gemeente die bijvoorbeeld veel themaonderzoeken uitvoert op de gehele bijstandspopulatie ontstaan veel signalen van vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik maar na onderzoek is de daadwerkelijke constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik laag.

Geconstateerde fraudefenomenen

De cijfers in de vorige paragrafen gingen over de signalen van vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik. In deze paragraaf gaat het over de fenomenen van misbruik en oneigenlijk gebruik die daadwerkelijk zijn geconstateerd naar aanleiding van rechtmatigheidsonderzoeken.

Ook in 2022 wordt het misbruik en oneigenlijk gebruik voornamelijk geconstateerd in het geval van verzwijgen van samenlevingssituaties gevolgd door verzwijgen van inkomen en als laatste het verzwijgen van vermogen.

Verzwijgen van samenlevingssituatie

De meest geconstateerde fenomenen achter het verzwijgen van de samenlevingssituatie zijn dat een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld niet woonachtig is op het opgegeven adres of een gezamenlijk huishouden voert terwijl deze als alleenwonende staat ingeschreven. Dit wijkt niet af van voorgaande jaren. Er zijn bij het verzwijgen van samenlevingssituaties geen nieuwe fenomenen aangedragen door respondenten.

Verzwijgen van inkomen

Bij het verzwijgen van inkomen gaat het over de fraudefenomenen zoals inkomsten uit zwart werken en parttime werken (witte inkomsten uit parttime werk, aangevuld met zwarte inkomsten). Andere genoemde fenomenen hierbij zijn inkomsten die gegenereerd zijn uit activiteiten via social media, online gokplatforms of handel in goederen via digitale platforms. Ook dit komt overeen met de voorgaande jaren. Enkele respondenten geven echter wel aan dat zij een stijging zien van inkomsten verkregen uit criminele activiteiten, zoals illegale prostitutie en druggerelateerde zaken.

Verzwijgen van vermogen

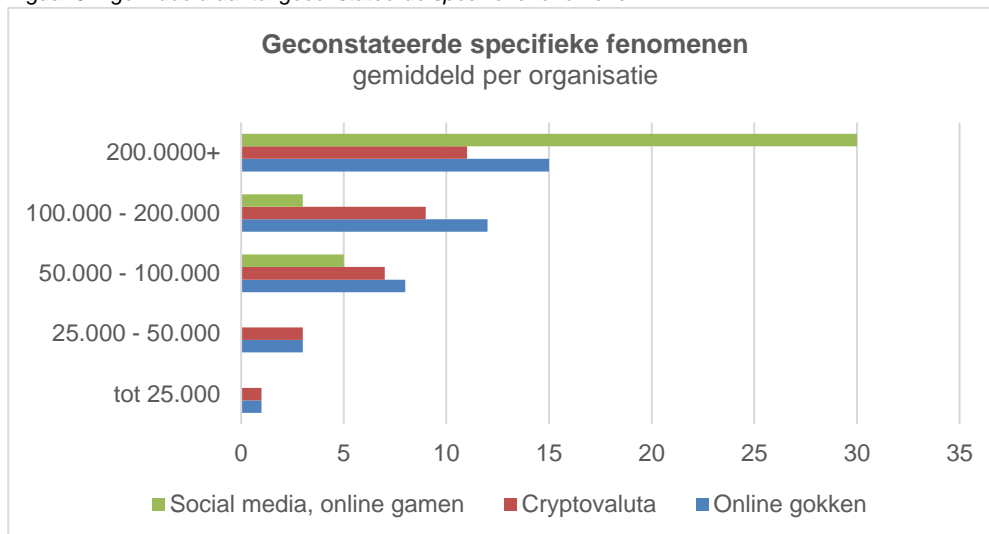
Hier betreft het vermogen dat op voor de gemeente op onbekende bankrekeningen staat. Genoemd wordt vermogen in het buitenland en digitale portemonnees, ook wel e-wallets genaamd. Wat opvalt

is dat 20% van de respondenten aangeeft het fenomeen van cryptovaluta steeds meer in de uitvoeringspraktijk te zien verschijnen.

Omvang specifieke fraudefenomenen

We hebben dit jaar ook uitvraag gedaan naar meerdere specifieke fraudefenomenen om de omvang hiervan te bepalen. Het betrof de fenomenen inkomsten uit online gokken, inkomsten en vermogen in cryptovaluta en inkomsten uit social media en online gamen.

Figuur 9 – gemiddeld aantal geconstateerde specifieke fenomenen



Over het geheel gezien is de omvang van dergelijke fenomenen beperkt. Respondenten geven wel aan een toename in de afgelopen twee jaar te zien van deze fraudefenomenen. Tevens wordt aangegeven dat bij deze fenomenen geen substantiële bedragen zijn gemoeid.

Knelpunten en toepassingsvraagstukken

We noemen de knelpunten en toepassingsvraagstukken die door de deelnemende gemeenten zijn aangedragen. Deze hebben betrekking op hun uitvoeringspraktijk handhaving in de Participatiewet. Veel van de door respondenten genoemde punten zijn in de vorige signaleringsbrief ook al genoemd.

- Meerdere respondenten geven aan dat handhaving op dit moment onder een vergrootglas ligt door o.a. de Toeslagenaffaire en de negatieve media-aandacht in het afgelopen jaar. Gemeenten voorzien dat er hierdoor mogelijk een onbalans ontstaat en dat handhaving op de achtergrond raakt. Niet handhaven tast de geloofwaardigheid van gemeenten en de regels die zij stellen aan. Daarnaast kan dit het draagvlak voor de sociale zekerheid ondermijnen.
- Net als in de voorgaande signaleringsbrief geven gemeenten aan dat ze moeilijk maatwerk kunnen bieden en de menselijke maat kunnen toepassen binnen de huidige Participatiewet. Hierbij wordt vaak genoemd het verplichte karakter van sanctioneren. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat het toepassen van de menselijke maat bemoeilijkt wordt door het ontbreken van een wettelijk onderscheid tussen (onbedoelde) fouten en moedwillige schendingen van de inlichtingenplicht.
- Veel gemeenten willen meer inzetten op preventie om onbewuste fouten te voorkomen en misbruik en oneigenlijk zo vroeg mogelijk op te sporen. Echter geven gemeenten aan dat er steeds beperktere capaciteit en budget voor handhaving beschikbaar is. Hierdoor is er ook

minder tijd en ruimte voor het inzetten op preventie. De beperkte capaciteit wordt veroorzaakt - zoals eerder in deze brief aangegeven - door ziekteverzuim, uitstroom van medewerkers en de krapte op de arbeidsmarkt⁵. Tevens zien gemeenten dat hun uitvoeringsbudgetten op zowel landelijk als lokaal niveau worden ingeperkt.⁶

- Net als in de voorgaande signaleringsbrief jaar geven respondenten aan dat gegevensuitwisseling en privacy als knelpunt ervaren wordt, met name gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein. Door het niet kunnen delen van gegevens met bijvoorbeeld de collega's uit de domeinen Wmo en Jeugd zien gemeenten knelpunten ontstaan op het gebied van de handhavingsactiviteiten. Een voorbeeld hiervan is bij het afleggen van een huisbezoek in het kader van de Participatiewet, kan een situatie aangetroffen worden waarbij ook mogelijk van andere voorzieningen (bijvoorbeeld Wmo) onrechtmatig gebruik wordt gemaakt. Dit kan en mag de desbetreffende handhaver Participatiewet niet melden bij zijn collega van Wmo. Buiten handhaving werpt gegevensuitwisseling en privacy ook drempels op als het gaat over het bieden van zorgondersteuning en integrale dienstverlening naar inwoners.
- Bij de uitvoering van rechtmatigheidsonderzoeken liggen er voor gemeenten vraagstukken op het gebied van het rondkrijgen van bewijslast en het vaststellen van een gezamenlijk huishouden. Bij de meer omvangrijke bestuursrechtelijke onderzoeken ervaren gemeenten beperking van de inzet van technische middelen. Ook dit is in de voorgaande signaleringsbrief naar voren gebracht.
- Bestuursrechtelijk onderzoek doen naar fraudefenomenen zoals cryptovaluta wordt als lastig ervaren. Gemeenten ervaren drempels bij het onderzoeken en beoordelen van de handel in deze nieuwe valuta. De crypto handelplatformen zijn moeilijk benaderbaar voor bestuursrechtelijk onderzoek en het beoordelen van de handelstransacties vereist vergaande kennis. Deze kennis en kunde is zeer beperkt tot niet aanwezig bij gemeenten. Ook ontbreekt het nog aan uitgebreide jurisprudentie op dit vlak.

Vooruitblik

Er spelen momenteel veel ontwikkelingen rondom de handhaving op de Participatiewet, zowel op landelijk als op gemeentelijke niveau. Zo staat de nieuwe Handhavingskoers sociale zekerheid 2022 – 2025 in het teken van preventie, maatwerk en menselijke maat en is er ruimte voor het blijven optreden tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze handhavingskoers werd in bestuurlijke sessies, in september en oktober 2022 georganiseerd door de VNG, door gemeentelijke bestuurders goed ontvangen.

Het Team Preventie, onder leiding van Menno Fenger, verkent op diverse thema's de rol en meerwaarde van preventieve activiteiten van gemeenten en de andere uitvoeringsorganisaties. De VNG neemt deel aan dit team en inventariseert de reeds bestaande gemeentelijke praktijkvoorbeelden.

Daarnaast worden de Participatiewet en het handhavingsinstrumentarium momenteel herzien. Een afvaardiging van gemeentelijke professionals kijkt en praat mee op deze wetswijzigingen. De VNG zal daarnaast ook nog tot uitvoeringstoetsen overgaan om de voorgenomen herzieningen

⁵ VNG Stand van de uitvoering 2022, https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/VNG-Stand-van-de-Uitvoering_1.pdf

⁶ Rijksbegroting, september 2022, <https://www.rijksfinancien.nl/visuals/2022/suppletoire2/uitgaven/XV/2?graph=pie>
Cebeon Onderzoek 'Gemeenten in de knel: Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling
voorzieningsniveau', <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2021/05/20819-Cebeon-rapport-gemeenten-in-de-knel.pdf>

VNG, Gemeentefinanciën december 2022, <https://vng.nl/artikelen/gemeentefinancien-het-woordt-steeds-krapper>

op uitvoerbaarheid te toetsen. Op deze wijze wil de VNG bijdragen aan beter beleid dat voor gemeenten uitvoerbaar is en aan de randvoorwaarden voldoet. De uitvoeringstoetsen leveren de VNG ook input voor de ondersteuning van gemeenten op de voorgenomen herzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan het samen met gemeenten komen tot nieuwe concepten rondom handhaving waarbij handhaving integraal onderdeel uitmaakt van de dienstverlening van gemeenten. Daarbij staan persoonlijke aandacht voor de inwoner, menselijke maat in handhaving, het bieden van passende ondersteuning met ruimte voor maatwerk en het voorkomen van fouten centraal. Maar ook het vroegtijdig signaleren van misbruik en oneigenlijk gebruik en het daarop gepast sanctioneren maken hier onderdeel van uit.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de gemeentelijke signaleringsbrieven van de afgelopen jaren zien we een gelijkmatige trend als het gaat over de aard van de signalen. We zien in het afgelopen jaar wel een toename in het volume van het aantal signalen. De reden hiervan is mogelijk dat de belemmeringen in handhaving die veroorzaakt werden door de coronacrisis inmiddels zijn opgeheven.

Ook de geconstateerde fraudefenomenen bij rechtmatigheidsonderzoeken in het afgelopen jaar komen overeen met de voorgaande jaren. Gemeenten zien bij de rechtmatigheidsonderzoeken wel een toename van bepaalde fraudefenomenen zoals inkomsten uit criminele activiteiten en inkomsten en vermogen in cryptovaluta en aan inkomsten die gegenereerd zijn uit activiteiten op internet en/of social media.

Naast knelpunten en toepassingsvraagstukken hebben wij gemeenten gevraagd om ons beleidsaanbevelingen mee te geven richting de minister. Mede op basis van hetgeen de respondenten hebben aangegeven en eerdere aanbevelingen vanuit de VNG geven wij u het volgende mee:

Voorkom onbalans

- Gemeenten ervaren dat het overgrote deel van de bijstandspopulatie niet moedwillig misbruik of oneigenlijk gebruik maakt van de voorzieningen in de Participatiewet. Het is een beperkt deel die wel willens en wetens misbruik maakt. Maar niet optreden tegen dit misbruik is geen wenselijke optie. Wij vragen de minister oog te blijven houden voor handhaving en dat optreden tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van belang is en blijft voor het draagvlak van het socialezekerheidsstelsel.
- Gemeenten zien dat de bestaanszekerheid van mensen in de bijstand onder druk komt te staan⁷. Dat is mogelijk ook één van de oorzaken van gedrag dat mensen vertonen bij het overtreden van de regels. De VNG adviseert om te kijken naar het niveau van bestaanszekerheid. Als de bestaanszekerheid voldoende in balans zou zijn, vermoeden wij dat bepaalde situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik minder zullen voorkomen.

Biedt kaders voor handhaving Participatiewet in balans

- Onderstaande punten zijn in de vorige signaleringsbrief reeds meegenomen. De VNG heeft goede hoop dat deze opgepakt worden binnen het traject wat loopt omtrent de herziening van de Participatiewet en/of in wetsvoorstellen rondom herijking van het handhavingsinstrumentarium. Echter willen wij nogmaals bij de minister deze punten onder de aandacht brengen:
 - In het coalitieakkoord is opgenomen dat wetten beoordeeld zullen worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en waar nodig verbeterd zullen

⁷ VNG Essay Bestaanszekerheid als belofte: naar een lokale agenda bestaanszekerheid, <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>

worden. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur worden bestempeld. In de uitvoering moet ruimte zijn voor maatwerk als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn. Zo is in de huidige wetgeving het afzien van een terugvordering in enkel heel bijzondere gevallen mogelijk. Voor het effectief toepassen van dergelijk maatwerk is wettelijke ruimte vereist;

- Gemeenten willen meer duidelijkheid omtrent giften in de Participatiewet. Momenteel kijkt elke gemeente zelf wat zij redelijk achten. Een aanbeveling hierbij is om kaders te bieden;
 - Het is gewenst onderscheid tussen fouten en opzet en grove schuld op te nemen in de wetsvoorstellen;
 - De minister heeft inmiddels gehoor gegeven aan de oproep om gemeenten meer mogelijkheden voor maatwerk in de Fraudewetgeving te bieden, door te komen met het wetsvoorstel Handhaving in de sociale zekerheid. Wij vragen de minister aandacht te blijven houden voor de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van deze wet. De VNG zal beide onderdelen toetsen in de geplande uitvoeringstoets en de minister de bevindingen terugkoppelen.
- Daarnaast is het wenselijk dat de minister in de wetsvoorstellen rondom de herijking van het handhavingsinstrumentarium begrippen zoals bijvoorbeeld 'incidenteel' en 'structureel' kwantificeert. Dit om onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk te voorkomen maar ook dat de rechtspraak in een later stadium hier wel duiding aan geeft.

Investeer in preventie: voorkomen van fouten en misbruik

- Gemeenten zien in de praktijk dat het inzetten op preventie, fouten (onbewuste regelovertreding) voorkomt. Betere voorlichting en communicatie helpt hierbij. Maar ook meer persoonlijke aandacht voor de uitkeringsgerechtigden. Wij roepen de minister nogmaals op om gemeenten in staat te stellen om meer te kunnen investeren in de persoonlijke benadering van uitkeringsgerechtigden. De VNG geeft daarbij de voorkeur aan meer persoonlijk contact tussen consulent en inwoner om naleving te bevorderen. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan verdere toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten om onbewuste regelovertreding gedurende het gebruik van de uitkeringsvoorziening te voorkomen.

Maak hergebruik van gegevens en gegevensdelen mogelijk

- Maak het mogelijk dat gemeenten gegevens kunnen delen binnen het sociaal domein:
 - Het zorgt nu voor drempels bij integrale dienstverlening aan kwetsbare inwoners. Ook op handhavingsgebied kan een gemeente hierdoor bewuste regelovertreding gericht aanpakken;
 - Nu moet een inwoner zelf zijn/haar gegevens invullen terwijl veel van deze gegevens al bekend zijn bij de overheid. De gegevens van UWV, SVB en andere gemeenten kunnen bijvoorbeeld proactief gebruikt worden bij de inkomensverrekening. Ook in het aanvraagproces van een uitkering zou het principe van eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik niet misstaan.

Aandacht voor prikkelwerking BUIG

- Ook in deze signaleringsbrief vragen wij de minister aandacht te hebben voor de financiële prikkels in het systeem⁸. Een derde van de 100.000+ gemeenten en de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners hebben sinds 2015 een tekort op het BUIG-budget.⁹ Voor dit tekort kunnen gemeenten aanspraak maken op de vangnetuitkering. Dit biedt gemeenten financiële compensatie voor grote(re) tekorten. Gemeenten moeten hiervoor maatregelen treffen om tot een tekortreductie te komen. Een van de maatregelen is mogelijk te strenge handhaving.

Voldoende financiële compensatie

- Ook in deze signaleringsbrief vragen wij de minister aandacht te hebben om bij wetgeving en beleidsvorming voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering:
 - Het bieden van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet vraagt om voldoende financiële compensatie;
 - Preventie, toezicht en handhaving staat onder druk als gevolg van krimpende budgetten en capaciteitstekort in de uitvoering. Met voldoende financiële middelen kan deze druk verlicht worden zodat gemeenten blijvend kunnen optreden tegen moedwillige regelovertreiding en fouten kunnen voorkomen;
 - Het is gewenst om financiering beschikbaar te stellen zodat gemeenten zich kunnen bijscholen op nieuwe fraudefenomenen zoals cryptovaluta. Ook is het nodig dat gemeenten zich kunnen blijven scholen op het gebied van rechtmatigheidsonderzoeken in het algemeen.

Deze aanbevelingen staan niet op zich, ook in de Staat van de Uitvoering die in januari is gepubliceerd vanuit Werk aan Uitvoering (WaU) worden knelpunten in de uitvoering gesignaleerd. Vanuit gemeenten benadrukken we het belang van een gezamenlijke aanpak.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

⁸ Position paper, Beleidsdoorlichting artikel 2, <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/20190325-beleidsdoorlichting-artikel-2.pdf>

⁹ Factsheet Bijstandsbudget 2021: <https://www.divosa.nl/factsheet-bijstandsbudget-2021>