

Handhavers die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en het sanctioneren van schending van de inlichtingenplicht van de Participatiewet krijgen veel (media-)aandacht. Zowel in de Tweede Kamer als in de media zijn zij regelmatig onderwerp van discussie. Hun werkwijze wordt voortdurend geëvalueerd. Het beleid dat zij moeten uitvoeren is onderhevig aan verandering: soms wordt van hen strikte handhaving verwacht, terwijl op andere momenten flexibiliteit vereist is.

Handhaving van de sociale zekerheid is in Nederland in de voorgaande jaren steeds repressiever geworden. De verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden zijn talrijk, toezicht is streng en de sancties zijn ingrijpend. Deze wijze van handhaving staat ter discussie. Vanuit de politiek is er een sterke roep om de ‘menselijke maat’. Ook beleidsmakers zijn hiermee druk aan de slag. De stem van de uitvoerders, in dit geval de handhavers zoals toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren (vaak sociaal rechercheurs genoemd) en boeteambtenaren, horen we echter nauwelijks. Dat is opvallend omdat een uitvoeringspraktijk waarbij de menselijke maat bij handhaving centraal staat, alleen mogelijk is als uitvoerders erbij betrokken worden. Het is daarom belangrijk om te focussen op deze uitvoerende laag om te zien hoe de dagelijkse praktijk eruitziet en welke keuzes handhavers maken.

Het beeld dat de media schetsen van deze handhavers is vaak eenzijdig en gericht op misstanden. Er is verder weinig bekend over wie deze handhavers zijn en hoe ze hun werk uitvoeren. Dit roept vragen op: wie zijn eigenlijk deze handhavers? Hoe kijken zij naar hun dagelijkse werkzaamheden? En wat vinden zij van de huidige tendens van meer maatwerk en menselijke maat? Dit onderzoek is een verkenning van de moeilijkheden en mogelijkheden die handhavers ervaren bij het leveren van maatwerk en menselijke maat in het kader van het handhaven van de inlichtingenplicht van de Participatiewet.

In dit hoofdstuk volgt allereerst een beschrijving van de inlichtingenplicht en de specifieke afbakening van het onderzoek (par. 1.1). Daarna worden de verschuivingen in het Nederlandse handhavingsbeleid van de afgelopen vijftig jaar uiteengezet (par. 1.2). Vervolgens komen de onderzoeksvragen aan bod (par. 1.3) en een

beschrijving van de onderzoeksmethoden (par. 1.4). Tot slot volgt de leeswijzer van dit boek (par. 1.5).

1.1

INLICHTINGENPLICHT EN FRAUDE

In dit onderzoek ligt de focus op handhavers die zich in hun dagelijkse werk bezighouden met het handhaven van de verplichtingen die voortvloeien uit de Participatiewet. Een belangrijke verplichting waarop zij controleren is de inlichtingenplicht van artikel 17 van de Participatiewet. Deze verplichting houdt in dat uitkeringsgerechtigden¹ uit eigen beweging en op verzoek alles moeten melden aan de gemeente (soms sociale dienst genoemd) wat van belang kan zijn voor het recht op een bijstandsuitkering.

Artikel 17 lid 1 Inlichtingenplicht (Participatiewet)

De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.

De inlichtingenplicht houdt in dat een uitkeringsgerechtigde (in de wettekst de 'belanghebbende') de uitkeringsinstantie (de gemeente, in de wettekst 'het college') op de hoogte stelt van informatie ('feiten en omstandigheden') die van invloed kunnen zijn op het recht op zijn of haar uitkering. De uitkeringsgerechtigde moet de gemeente op de hoogte stellen als de gemeente hierom vraagt, maar ook uit eigen beweging. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de uitkeringsgerechtigde moet doorgeven dat hij of zij gaat samenwonen of inkomsten heeft.

1 In dit onderzoek is gekozen voor de term 'uitkeringsgerechtigden'. In de uitvoeringspraktijk worden uitkeringsgerechtigden vaak aangeduid als 'klant' of 'cliënt'.

Een schending van de inlichtingenplicht wordt in de volksmond en in de uitvoeringspraktijk vaak ‘fraude’ genoemd. Hoewel het begrip ‘fraude’ niet voorkomt in de Participatiewet, wordt het begrip wel omschreven in de memorie van toelichting:

‘In de sociale zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, van verandering in de levenssituatie of van vermogen of bezittingen.’²

De Rechtbank Rotterdam heeft recent geoordeeld dat het gebruik van de term ‘fraude’ niet is toegestaan volgens de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), aangezien het begrip fraude niet is opgenomen in de Participatiewet of andere sociale zekerheidswetten.³ De rechtbank overweegt ‘dat de registratie van de kwalificatie “fraude” verder gaat dan strikt noodzakelijk en dat niet wordt voldaan aan het beginsel van minimale gegevensverwerking.’⁴ De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) roept gemeenten op om de term ‘fraude’ uit de ICT-systemen te verwijderen als deze term gekoppeld is of kan worden aan een persoon in het kader van de Participatiewet.⁵ Wanneer de handhavers in dit boek het over ‘fraude’ hebben, bedoelen zij daarmee een schending van de inlichtingenplicht.

Op gemeentelijk niveau zijn toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren (deze laatste staan ook wel bekend sociaal rechercheurs) verantwoordelijk voor de uitvoering van respectievelijk het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke schending van de inlichtingenplicht. Bij een schending van de inlichtingenplicht volgt een boete (art. 18a Participatiewet), opgelegd door de boeteambtenaar van de gemeente (of door de rechter als er sprake is van een overtreding waarbij er een hoog bedrag is dat onterecht is uitgekeerd aan de uitkeringsgerechtigde).⁶

In dit onderzoek staat het perspectief van de handhaver centraal. Handhavers zijn onder te verdelen in toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren

2 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3. Zie ook Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2023A003).

3 Rechtbank Rotterdam 13 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12276; Rechtbank Rotterdam, 21 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12280.

4 Rechtbank Rotterdam, 21 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12280.

5 <https://vng.nl/nieuws/term-fraude-niet-toegestaan-in-ict-systeem-participatiewet,geraadpleegd-op-4-september-2024>.

6 Zie par. 3.5 voor meer informatie over boetes.

domein V en boeteambtenaren.⁷ Het perspectief van de burger (de uitkeringsgerechtigde) is in dit onderzoek niet meegenomen.⁸

1.2 HANDHAVINGSBELEID IN CONTEXT

De afgelopen vijftig jaar is de handhaving van de socialezekerheidswetgeving in Nederland aan grote veranderingen onderhevig geweest. In deze context kunnen meerdere verschuivingen worden onderscheiden.⁹ Aanvankelijk heerste het idee dat uitkeringsgerechtigden niet frauderen, maar dit maakte plaats voor het besef dat sociale zekerheidsfraude wel degelijk bestaat (verschuiving 1). Vervolgens werd het fraudebeleid, mede naar aanleiding van de Bulgarenfraude, verscherpt.¹⁰ De gedachte is dat fraudeurs gepakt moeten worden (verschuiving 2). Pas later werd ingezien dat het fraudebeleid te rigide was. Afstemming en maatwerk worden belangrijk (verschuiving 3). De boete moet bijvoorbeeld afgestemd gaan worden op de mate van verwijtbaarheid. De meest recente verschuiving, mede ingegeven door de Toeslagenaffaire, richt zich op de menselijke maat in het handhavingsbeleid (verschuiving 4). De verschillen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Verschuiving 1: ‘Sociale zekerheidsfraude bestaat’

Tot de jaren zeventig besteedde de overheid weinig aandacht aan handhaving. Daarna nam de aandacht voor handhaving toe. Maar pas sinds de jaren negentig is handhaving meer geïstitutionaliseerd. Een vroege maatregel tegen het onterecht gebruik van de bijstand werd in 1970 opgenomen in de Bijstandswet en betrof de mogelijkheid om verleende bijstand te verhalen wanneer een uitkeringsgerechtigde zijn of haar (spaar)geld had weggegeven om in aanmerking te komen voor bijstand.¹¹

Toch zou het nog jaren duren voordat het thema van de handhaving in de sociale zekerheid definitief zijn plaats veroverde op de beleidsagenda van de politiek en de uitvoeringsorganisaties.¹² De Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (Wet BMTI) uit 1996 markeerde een duidelijke kentering in het denken over handhaving.¹³ Deze wet zorgde voor een eenvormig terugvorderings- en sanctiestelsel in de sociale zekerheid.¹⁴ Daarbij wordt uitgegaan van een handhavingsplicht. Bij

⁷ Zie voor meer informatie over deze rollen par. 2.1.

⁸ Zie voor een onderzoek naar uitkeringsgerechtigden Hertogh et al. 2018.

⁹ Deze beschrijvingen van de verschuivingen zijn gebaseerd op De Winter 2019. De focus bij de beschrijvingen van de verschuivingen ligt op de inlichtingenplicht.

¹⁰ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 75. Oomkens et al. 2022, p. 114.

¹¹ Onderzoekscommissie toepassing Awb 1993, p. 45.

¹² Noordam 2003.

¹³ Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014, p. 565.

¹⁴ Vonk 2013, p. 228.

teveelbetalingen en bij overtreding van voorschriften moeten uitvoerende instanties overgaan tot terugvordering en het opleggen van een sanctie. De boete bedraagt onder de Wet BMTI 10% van het benadelingsbedrag.¹⁵ Na invoering van de Wet BMTI werd al snel weer gekozen voor meer beleidsvrijheid voor gemeenten.

Verschuiving 2: 'Fraudeurs moeten gepakt worden'

Rond 2010 is 'fraude mag niet lonen' een veelgehoorde uitdrukking in het Nederlandse sociale zekerheidsdebat. Het Nederlandse politieke en publieke debat wordt gedomineerd door het idee dat misbruik en fraude in de sociale zekerheid streng bestraft moeten worden. Vanaf 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving van toepassing. Deze wet introduceert een versterkt systeem voor de wettelijke sancties van gemeenten (bijstandsinstanties) met als doel hardnekkige fraudeurs af te schrikken. De memorie van toelichting stelt dat hogere straffen nodig zijn:

[...] versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer. Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. De regering wil de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.¹⁶

De wet wordt ook wel de 'Fraudewet' genoemd. Na de invoering van de wet waren gemeenten verplicht een boete op te leggen bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht.¹⁷ 'Fraude ondermijnt de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van onze wet- en regelgeving. Daarom is een stevige aanpak van fraude nodig.'¹⁸ De 'Fraudewet' schrijft voor dat schending van de inlichtingenplicht bestraft wordt met een boete van maximaal 100% van het benadelingsbedrag en met een boete van 150% van dit bedrag bij recidive. De 'Fraudewet' herintroduceerde de terugvorderingsplicht die na de Wet BMTI van 1996 weer was verwaterd in een vrije bevoegdheid voor de gemeente.¹⁹

15 Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte te veel aan bijstand is ontvangen.

16 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3 (MvT).

17 Tollenaar 2013, p. 127-128.

18 Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 420, p. 1.

19 Zie ook Tollenaar 2013 p. 119; Vonk 2013 p. 235.