



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Opdrachtnemer

Inspectie SZW

Onderzoek

Bestuursrechtelijke sancties en boetes

Einddatum – 29 maart 2013

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Bestuursrechtelijke sancties en boetes

Doel en vraagstelling

Het onderzoek heeft drie doelstellingen:

- De inspectie biedt inzicht in het beleid en uitvoering voor de bestuursrechtelijke sanctionering van gemeenten, UWV en de SVB. Daarbij schenkt de inspectie in het bijzonder aandacht aan het beleid vanaf 1 januari 2009 vanwege van de verhoging van de aangiftegrens.
- De inspectie stelt vast of de uitvoeringsorganisaties een sanctie of boete opleggen voor personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen als gevolg van niet naleving van de inlichtingenplicht over de periode 2008 tot en met 2011.
- De inspectie stelt vast of verschillen als gevolg van de beleidsvrijheid en werkwijze van invloed zijn op de resultaten. IJkpunten zijn daarbij of in alle gevallen een sanctie of boete wordt opgelegd en of het aantal sancties en boetes vanaf 2009 zijn toegenomen en het aantal aangiften is afgenomen.

De centrale vraag is: “Hoe gaan de uitvoeringsorganisaties over de periode 2008 tot en met 2011 om met het opleggen van sancties en boetes bij ten onrechte verstrekte uitkeringen als gevolg van niet nakomen van de inlichtingenplicht, welke resultaten levert dit op en wat betekent het voor de uitkeringsontvanger?”

Conclusie

De onderzochte gemeenten en UWV en de SVB hebben in hun beleid en verordeningen als algemene regel opgenomen dat bij niet naleving van de inlichtingenplicht een maatregel of boete wordt opgelegd. De hoogte van de maatregel (verlaging van de uitkering) of de boete wordt afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van het feit en de omstandigheden van de betreffende uitkeringsontvanger. Van een maatregel of boete kan worden afgezien als de verwijtbaarheid ontbreekt, vanwege dringende redenen of vanwege bijzondere omstandigheden.

De uitvoeringsorganisaties hebben bij de verhoging van de aangiftegrens in 2009 het maatregelen- en boetebeleid niet gewijzigd. Zij hanteren wel de aangiftegrenzen die in de richtlijnen van het Openbaar Ministerie zijn vastgelegd. Dat wil zeggen dat ze aangifte doen bij niet opgegeven witte inkomsten als sprake is van een benadelingsbedrag van meer dan 35.000 euro en bij overige fraude als het bedrag

meer dan 10.000 euro is.

De inspectie heeft vastgesteld dat de inhoud van het beleid tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, UWV en de SVB verschillend is, hetgeen van invloed is op het aantal gevallen, waarbij al dan niet een bestuursrechtelijke sanctie of boete wordt opgelegd en op de hoogte van de sanctie.

De inspectie heeft vastgesteld dat de uitvoeringsorganisaties het door hen vastgestelde beleid in de meeste gevallen uitvoeren. Het percentage opgelegde maatregelen en boetes is toegenomen vanaf de verhoging van de aangiftegrens in 2009

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/xyoqgpdu>

Bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude

Nota van bevindingen

datum	18 maart 2013
status	definitief

Inhoud

1	Samenvatting en conclusie—3
2	Inleiding—7
2.1	Algemeen—7
2.2	Specifiek—9
2.2.1	Doelstelling van het onderzoek—11
2.2.2	Vraagstelling—11
2.2.3	Toetsingskader—12
2.2.4	Methode en technieken—13
3	Beleid—15
3.1	Gemeenten—15
3.1.1	Wettelijke bepalingen—15
3.1.2	Maatregelenbeleid—15
3.1.3	Hoogte en duur van de maatregel—16
3.1.4	Rekenvoorbeelden van een aantal varianten—18
3.1.5	Afzien van een maatregel—19
3.1.6	Aangiftebeleid—20
3.2	ZBO's—20
3.2.1	Wettelijke bepalingen—21
3.2.2	Boetebeleid—21
3.2.3	Hoogte van de boete—22
3.2.4	Rekenvoorbeeld boetebeleid UWV/SVB—23
3.2.5	Afzien van een boete—23
3.2.6	Aangiftebeleid—23
3.2.7	Wijziging beleid 2009—24
3.2.8	Afzien van aangifte—24
3.3	Conclusies maatregelen-, boete- en aangiftebeleid gemeenten en ZBO's—24
4	Uitvoering van het beleid—28
4.1	Gemeenten—28
4.1.1	Uitvoering maatregelenbeleid—28
4.1.2	Werkinstructies—28
4.1.3	Werkwijze—29
4.1.4	Bewaking van de uniformiteit—30
4.1.5	Uitvoering aangiftebeleid—30
4.1.6	Dossieronderzoek—31
4.1.7	Uitvoering maatregelenbeleid—31
4.1.8	Uitvoering Aangiftebeleid—32
4.2	ZBO's—32
4.2.1	Uitvoering boetebeleid—32
4.2.2	Werkinstructies—32
4.2.3	Werkwijze—33
4.2.4	Bewaking van de uniformiteit van de uitvoering—34
4.2.5	Uitvoering aangiftebeleid—34
4.2.6	Dossieronderzoek—35
4.3	Conclusies uitvoering gemeenten en ZBO's—35
5	Resultaten—38

1 Samenvatting en conclusie

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden. De inspectie heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar het huidige handhavingsbeleid. Door in 2014/2015 het onderzoek te herhalen, maar dan naar de uitvoering van het nieuwe sanctieregime, kan de inspectie zich een oordeel vormen over de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan de effectiviteit van deze nieuwe wet. De kern van de onderzoeken zijn gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude en de terugvordering en incasso van opgelegde boetes en ten onrechte ontvangen uitkeringen.¹

Deze nota van bevindingen doet verslag van het onderzoek naar de bestuursrechtelijke sanctionering door gemeenten, UWV en de SVB. Het onderzoek heeft drie doelstellingen:

1. De inspectie biedt inzicht in het beleid en uitvoering voor de bestuursrechtelijke sanctionering van gemeenten, UWV en de SVB. Daarbij schenkt de inspectie in het bijzonder aandacht aan het beleid vanaf 1 januari 2009 vanwege van de verhoging van de aangiftegrens.
2. De inspectie stelt vast of de uitvoeringsorganisaties een sanctie of boete opleggen voor personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen als gevolg van niet naleving van de inlichtingenplicht over de periode 2008 tot en met 2011.
3. De inspectie stelt vast of verschillen als gevolg van de beleidsvrijheid en werkwijze van invloed zijn op de resultaten. IJkpunten zijn daarbij of in alle gevallen een sanctie of boete wordt opgelegd en of het aantal sancties en boetes vanaf 2009 zijn toegenomen en het aantal aangiften is afgenomen.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan als volgt:

“Hoe gaan de uitvoeringsorganisaties over de periode 2008 tot en met 2011 om met het opleggen van sancties en boetes bij ten onrechte verstrekte uitkeringen als gevolg van niet nakomen van de inlichtingenplicht, welke resultaten levert dit op en wat betekent het voor de uitkeringsontvanger?”

Zoals hierboven vermeld, beoogt het onderzoek in eerste instantie een nulmeting te bieden, waaraan in latere jaren de resultaten van de nieuwe wet getoetst kunnen worden. Dit laat onverlet dat de uitkomsten van dit onderzoek de inspectie ruimte biedt om ook uitspraken te doen over de huidige uitvoeringspraktijk. Het kader waaraan zij conclusies en oordelen ontleent, wordt gevormd door de wetten zoals die in 2012 gelden, waarvan de WWB, de WW, de TW, de AOW en de ANW voor dit onderzoek de belangrijkste zijn. Daarnaast heeft de inspectie ook onderzocht of de uitvoering in haar beleid en uitvoering een zelfde koers volgt als de rijksoverheid, bijvoorbeeld in haar handhavingprogramma's, al enige jaren uitdraagt. Bij bestuursrechtelijke sanctionering houdt dit in, dat een sanctie moet worden opgelegd als een uitkeringsontvanger de inlichtingenplicht niet is nagekomen.

De inspectie heeft voor deze nota het beleid en de uitvoering van twaalf gemeenten, UWV en de SVB onderzocht. Met deskresearch en interviews is het beleid doorgelicht. Interviews en dossieronderzoek hebben inzicht gegeven in de

¹ Onder fraude verstaat de inspectie tevens niet naleving van de inlichtingenplicht. De begrippen worden door de gehele tekst als synoniem gebruikt.

uitvoering. De resultaten van de sanctionering bij de gemeenten en UWV zijn verkregen door een analyse van de gegevens uit hun frauderegistratie en de fraudestatistiek van het CBS.

De SVB kon de door de inspectie gevraagde set van datagegevens niet leveren.

Beleid

De onderzochte gemeenten en UWV en de SVB hebben in hun beleid en verordeningen als algemene regel opgenomen dat bij niet naleving van de inlichtingenplicht een maatregel of boete wordt opgelegd.² De hoogte van de maatregel (verlaging van de uitkering) of de boete wordt afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van het feit en de omstandigheden van de betreffende uitkeringsontvanger.

Van een maatregel of boete kan worden afgezien als de verwijtbaarheid ontbreekt, vanwege dringende redenen of vanwege bijzondere omstandigheden.

De uitvoeringsorganisaties hebben bij de verhoging van de aangiftegrens in 2009 het maatregelen- en boetebeleid niet gewijzigd. Zij hanteren wel de aangiftegrenzen die in de richtlijnen van het Openbaar Ministerie zijn vastgelegd. Dat wil zeggen dat ze aangifte doen bij niet opgegeven witte inkomsten als sprake is van een benadelingsbedrag van meer dan 35.000 euro en bij overige fraude als het bedrag meer dan 10.000 euro is.

De inspectie heeft vastgesteld dat de inhoud van het beleid tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, UWV en de SVB verschillend is, hetgeen van invloed is op het aantal gevallen, waarbij al dan niet een bestuursrechtelijke sanctie of boete wordt opgelegd en op de hoogte van de sanctie.

Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om in de maatregelverordening te bepalen in welke gevallen zij een maatregel opleggen, wat de hoogte en de duur van de maatregel zou moeten zijn en in welke gevallen zij willen afzien van een maatregel. De gemeenteraad geeft door het vaststellen van deze verordening sturing aan de uitvoering op basis van de uitgangspunten in het beleid die een gemeente belangrijk vindt. Vanwege deze beleidsvrijheid zijn er verschillen tussen gemeenten.

De verschillen in het beleid zijn vooral aangetroffen bij de regels die gemeenten hebben vastgelegd over de hoogte van de maatregel, zowel bij de eerste overtreding als bij recidive.

Bij de twaalf onderzochte gemeenten heeft de inspectie op dit punt tien varianten aangetroffen.

Het verschil in beleid tussen de gemeenten kan er toe leiden dat bij niet naleving van de inlichtingenplicht met een benadelingsbedrag tot 1.000 euro de uitkering in het 'gunstigste geval' wordt verlaagd met een bedrag van 46,79 euro, gedurende één maand. In de gemeente met de strengste variant is de verlaging in zo'n geval 280,74 euro. Bij een benadelingsbedrag tot 10.000 euro (net onder de aangiftegrens) is de laagste maatregel 93,58 euro en de hoogste 100 procent van de bijstandsnorm: 935,81 euro.

Voor de ZBO's is in het Boetebesluit sociale verzekeringswetten bepaald dat zij bij een overtreding van de inlichtingenplicht een boete moeten opleggen van tien procent van het benadelingsbedrag, met een maximum en een minimum-boetebedrag (2269 en 52 euro).

² In de tekst wordt zowel de term sanctie als maatregel gebruikt. Bedoeld is hiermee de verlaging van de uitkering die gemeenten toepassen bij niet naleving van de inlichtingenplicht.

Bij recidive wordt de boete verhoogd met vijftig procent. Een boete kan ook worden opgelegd als de uitkering als gevolg van de overtreding wordt beëindigd. Toepassing van het boetebeleid leidt ertoe dat bij een ten onrechte verstrekte uitkering van 1.000 euro een boete van 100 euro wordt opgelegd en bij een benadelingsbedrag van 10.000 euro is de boete 1.000 euro.

De SVB hanteert een specifiek doelgroepgericht beleid voor het doen van aangiften en opleggen van boetes voor 75-plussers. In beginsel handelt de SVB bij deze leeftijdsgroep alle gevallen bestuurlijk af en doet zij geen aangifte bij het Openbaar Ministerie, ook als het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens. Hierover zijn werkafspraken met het O.M. gemaakt. Het betekent overigens niet dat 75-plussers weggelaten worden met fraude. De SVB herzielt de uitkering, vordert terug en legt een boete op, conform de regels.

Uitvoering en resultaten

De inspectie heeft vastgesteld dat de uitvoeringsorganisaties het door hen vastgestelde beleid in de meeste gevallen uitvoeren.

Het percentage opgelegde maatregelen en boetes is toegenomen vanaf de verhoging van de aangiftegrens in 2009.

Gemeenten leggen in 2011 in ongeveer dertig procent van de geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht een maatregel op. Dat was in 2008 nog 23 procent. Het aantal aangiften is door de verhoging van de aangiftegrens gehalveerd naar acht procent. De inspectie heeft berekend dat in ruim zestig procent geen maatregel wordt opgelegd of aangifte wordt gedaan. Het benadelingsbedrag is in 2011 ruim 66 miljoen euro. Tachtig procent van de gemiddelde bedragen ligt onder de oude aangiftegrens van 6.000 euro. Dat houdt in dat gemeenten in het merendeel van de geconstateerde overtredingen een bestuursrechtelijke sanctie kunnen opleggen.

Bij UWV wordt in bijna 90 procent van de geconstateerde overtredingen een boete opgelegd. In tien procent heeft UWV geen boete opgelegd, vanwege ontbreken van verwijtbaarheid, dringende redenen of omdat een waarschuwing is opgelegd. Het aantal aangiften is ook bij UWV vanaf 2009 fors gedaald. Door de stijging van het aantal WW-uitkeringen vanaf 2009 is ook het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is vastgesteld en het fraudebedrag toegenomen. In vergelijking met 2008 is de toename van het aantal gevallen, waarbij geen boete is opgelegd, vanaf 2009 hoger dan de toename van het aantal opgelegde boetes. Het benadelingsbedrag in 2011 is meer dan 45 miljoen euro voor de WW en TW samen.

De verklaring dat gemeenten minder sancties opleggen dan de ZBO's heeft in de eerste plaats als reden dat zij geen maatregel kunnen treffen, als de uitkering is beëindigd. Overigens doen de gemeenten ook geen aangifte als de uitkering is beëindigd, terwijl dit wel mogelijk is en een aantal gemeenten dit in de verordening heeft vastgelegd.

Gemeenten en ZBO's hebben weinig maatregelen getroffen om sturing te geven aan de uitvoering van het maatregelen- en boetebeleid in individuele gevallen. De gemeenten hanteren als uitgangspunt dat het opleggen van een maatregel de klantmanager een instrument in handen geeft tegenover klanten die de verplichtingen niet nakomen. Geen van de onderzochte gemeenten heeft het maatregelenbeleid vertaald in richtlijnen of werkinstructies voor de uitvoering, waarin bijvoorbeeld criteria zijn opgenomen die toegepast zouden moeten worden bij de afweging om een maatregel al dan niet op te leggen. Sommige gemeenten hebben wel uitgangspunten voor de uitvoering vastgelegd en voorbeelden genoemd

van bijzondere situaties die aanleiding kunnen zijn om de maatregel te matigen. Ook die gemeenten vinden dat de klantmanager de ruimte heeft om het beleid in individuele gevallen toe te passen, waardoor afgeweken kan worden van de standaardmaatregel.

Ook bij de ZBO's maakt de professional de afweging in het individuele geval om een boete al dan niet op te leggen, of om de standaardboete te matigen.

De gemeenten hebben wel vormen van voorzieningen getroffen in de organisatie om te waarborgen dat het beleid op een zo uniform mogelijke wijze wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld afspraken over het aantal op te leggen maatregelen in verhouding tot afgehandelde onderzoeken, gevallenoverleg en terugkoppeling bij afwijking van het advies. De ZBO's hebben gedetailleerde handboeken en instructies vastgesteld en investeren in opleiding en training van medewerkers. Tevens is er overleg op uitvoerend niveau om te komen tot een uniforme aanpak.

Gemeenten en ZBO's maken voor wat betreft de afhandeling van onderzoeken naar overtreding van de inlichtingenplicht een onderscheid tussen niet opgegeven witte inkomsten (witte fraude) en zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding (in dit onderzoek overige fraude genoemd). Het verschil in behandeling van deze soorten signalen heeft gevolgen voor de mogelijkheid om een maatregel of boete op te leggen.

Behandeling van witte fraude wordt steeds meer een administratief proces met standaardprocedures. De inspectie heeft berekend dat bij gemeenten in bijna 70 procent van de onderzoeken naar niet naleving van de inlichtingenplicht een overtreding is aangetoond. Bij UWV is het aantal overtredingen dat voortvloeit uit onderzoeken naar dergelijke signalen (op grond van bestandsvergelijking) zelfs bijna 95 procent.

Gemeenten leggen in bijna veertig procent van deze overtredingen een maatregel op en in minder dan vier procent wordt aangifte gedaan.

Bij onderzoeken naar zwarte inkomsten hebben gemeenten in meer dan 35% een overtreding aangetoond. Voor UWV heeft drie procent van de overtredingen betrekking op zwarte inkomsten.

De inspectie heeft berekend dat gemeenten in iets meer dan twintig procent een overtreding vaststellen vanwege niet opgegeven gezamenlijke huishouding. Deze zaken spelen bij UWV nauwelijks een rol.

Omdat het voor de onderzoeken naar zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding niet eenvoudig is om de bewijslast rond te krijgen geven de gemeenten er de voorkeur aan om in het kader van de bestuursrechtelijke afdoening de uitkering zo spoedig mogelijk te beëindigen in plaats van het uitvoeren van een langdurig onderzoek naar de volledige fraudeperiode. In die gevallen kiezen de gemeenten voor besparing van de uitgaven. Vanwege de beëindiging van de uitkering kunnen zij geen maatregel opleggen, maar wel terugvorderen. Gevallen die zijn overgedragen naar de afdeling opsporing van de gemeenten worden wel verder onderzocht en strafrechtelijk afgedaan. De inspectie heeft vastgesteld dat de gemeenten in verhouding minder maatregelen opleggen voor deze twee fraudesoorten, maar wel vaker aangifte doen.

Ook de ZBO's hebben de ervaring dat het onderzoek van signalen, die men krijgt van buiten de organisatie en die betrekking hebben op zwarte inkomsten of een gezamenlijke huishouding, arbeidsintensief is. Daarnaast heeft volgens UWV de toename van het aantal WW-uitkeringen ook tot meer fraudesignalen geleid, die niet allemaal in behandeling genomen kunnen worden. Het gevolg daarvan is dat

ook bij UWV niet in alle gevallen waarbij sprake kan zijn van een ten onrechte verstrekte uitkering een boete wordt opgelegd.

2 Inleiding

2.1 Algemeen

Dit onderzoek behandelt het beleid en de uitvoering van het opleggen van bestuursrechtelijke sanctie en boetes door gemeenten, UWV en de SVB. Om dit onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen wordt eerst ingegaan op het meerjarig programma handhaving van de Inspectie SZW.

De inspectie is in 2012 een meerjarig programma gestart naar de handhaving van de sociale zekerheid. De kern daarvan bestaat uit onderzoeken gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude en de incasso van opgelegde boeten en ten onrechte genoten uitkeringen. Aanleiding voor de onderzoeken van de inspectie is het overheidsbeleid, geconcretiseerd in het handhavingprogramma SZW 2011-2014 en de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (de fraudewet), die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Hoofdpijnen overheidsbeleid

Doel van de rijksoverheid is om mensen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak onder de sociale zekerheid te versterken en dreigende personeelstekorten te bestrijden. De intensivering van handhaving staat hieraan ten dienste.

Wanneer burgers of bedrijven zich niet aan de regels houden, moet de rechtmatige situatie zo spoedig mogelijk worden hersteld, het ten onrechte genoten voordeel worden ontnomen ('Lik op Stuk') en de overtreder worden aangepakt.

Zoals de brief van de Minister van SZW van 10 maart 2011 aan de Tweede Kamer aangeeft, dient fraude te worden bestreden en ontmoedigd.³ Burgers krijgen te maken met sancties als ze verwijtbaar geen, te laat, of onjuiste informatie verstrekken, waardoor ze ten onrechte (te veel) uitkering krijgen. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, het niet doorgeven van een verandering in de levenssituatie of het verzwijgen van vermogen.

Uitgangspunten voor aanscherping zijn:

- fraude mag niet lonen. Teveel ontvangen uitkering wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop wordt een boete opgelegd ter hoogte van het fraudebedrag.
- De hoogte van de straffen moet mensen bevestigen dat eerlijk het langst duurt en hen er van weerhouden om in de verleiding tot overtreding te komen. Strafverzwaring bij herhaalde overtredingen, is daarbij belangrijk.
- Straffen is geen doel op zich. Doel van de maatregelen is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen.

³ Brief SZW, 10 maart 2011, "aanpak fraude", referentie NAL/2011/2686.

Onderzoeken inspectie

De inspectie ziet als risico dat het gehele pakket aan voorgenomen maatregelen niet tijdig en niet in volle omvang wordt ingevoerd. De samenhang tussen maatregelen kan hiermee in gevaar komen. Zo hangen bijvoorbeeld zwaardere sancties nauw samen met het intensiveren van incasso. Opleggen van hogere boetes heeft niet het beoogde effect als incasso (deels) achterwege blijft.

De onderzoeken van de inspectie volgen de uitgangspunten voor de aanscherping van handhaving, zoals hierboven zijn weergegeven. Daarbij geldt als aanname, dat sneller sanctioneren, hogere geldboetes en intensievere incasso leiden tot een afschrikwekkender werking en betere naleving.

Concreet gaat het om de volgende drie onderzoeken:

1. 'Lik op stuk'; onderzoek naar de periode tussen signaal en sanctie.
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten'; stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van sancties, met aandacht voor de toepassing vanaf 2009 vanwege de toenmalige verhoging van de aangiftegrenzen.
3. 'Intensiveren incasso'; beantwoording van de vraag in hoeverre uitvoeringsorganisaties zijn gericht op het snel en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringen.

De onderzoeken richten zich op handhaving van de inlichtingenplicht door uitvoeringsinstanties in het domein werk en inkomen (gemeenten, UWV en SVB). Nadat vanaf 2012 onderzoek is gedaan naar de huidige stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties, wordt daarna aandacht besteed aan de stappen implementatie, werking en resultaten. Afronding is voorzien voor 2015. Centrale vraag voor de eerste stap van de onderzoeken luidt als volgt:

“wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?”

UWV, SVB en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse socialezekerheidswetten. In die wetten kan het opleggen van een boete of maatregel een rol spelen naar aanleiding van het niet nakomen van de inlichtingenplicht. De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding). De inspectie heeft per uitvoeringsorganisatie gekozen voor één of maximaal twee wetten, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

Daarom zijn de volgende wetten in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door SVB.

Aanpak onderzoeken

De inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op gelijke wijze aangepakt.

Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en een kwantitatief deel.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties omgaan met de onderwerpen verbonden aan de drie onderzoeken.

Nadat de inspectie aan de hand van deskresearch informatie heeft verzameld over (uitvoerings)beleid en -praktijk, zijn bij de uitvoeringsinstanties interviews gehouden met medewerkers die – binnen de kaders van het overheidsbeleid - verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Op deze manier heeft de inspectie inzicht verkregen in de huidige stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van de gekozen onderwerpen.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op het verzamelen van informatie, waarmee een landelijk beeld wordt verkregen over: het aantal signalen, de gemiddelde periode tussen signaal en opgelegde sanctie, het gemiddelde bedrag aan opgelegde boeten en maatregelen, de uitstaande en geïncasseerde vorderingen (de incassoratio). Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten.

Dit landelijke beeld geeft globaal inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.

Eenzelfde aanpak als hier op hoofdlijnen weergegeven zal in 2014 en 2015 worden gevolgd. Dan moet duidelijk worden hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid. Daarbij zal de nadruk niet liggen op de vraag of de naleving is verbeterd, maar op de vraag of voor de verschillende onderdelen waarop de onderzoeken zijn gericht de beoogde effecten zijn bereikt, met andere woorden: is de periode tussen signaal en sanctie korter geworden, zijn er door gemeenten meer en door alle uitvoeringsorganisaties hogere boetes opgelegd en is de incassoratio (uitstaande versus geïncasseerde vorderingen) verbeterd.

Overigens tekent de inspectie hierbij aan, dat de begrippen korter, hoger, meer en sneller niet over de volle breedte zijn genormeerd. Waar dat wel geldt voor de geldboete (gelijk aan de ten onrechte betaalde uitkering), geldt dat bijvoorbeeld niet voor de periode tussen overtreding en sanctie. Of het beoogde resultaat wordt bereikt kan in dat geval (bij het ontbreken van harde normen) niet anders dan worden afgemeten aan de huidige prestaties.

Een verantwoording van de onderzoeks aanpak treft u aan als bijlage 1.

2.2 Specifiek

In deze nota van bevindingen staat het onderzoek 'bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude' centraal.

De inspectie wil inzicht verschaffen in beleid en uitvoering ten aanzien van de bestuursrechtelijke sanctionering bij UWV, SVB en gemeenten, voor personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen.

Een van de kernverplichtingen in de sociale zekerheidswetten is het nakomen van de inlichtingenplicht.⁴ Dat wil zeggen dat de uitkeringsontvanger verplicht is om opgave te doen van wijziging in de omstandigheden, over inkomsten, gezamenlijke huishouding en vermogen en bezittingen. De uitvoeringsorganisaties worden geacht om signalen over het niet nakomen van deze verplichting te onderzoeken en vast te stellen of sprake is van ten onrechte verstrekte uitkeringen wegens fraude en vervolgens een beslissing te nemen over het al dan niet doen van aangifte, of het opleggen van een sanctie of boete.

In de richtlijn strafvordering voor Sociale Zekerheidsfraude is vastgelegd dat de uitvoering aangifte doet bij het Openbaar Ministerie als op grond van

⁴ Handhavingsprogramma SZW 2011-2014, Hoofdstuk 1, Kamerstukken 17050,nr.402.

geconstateerde fraude een bepaald fraudebedrag wordt overschreden.⁵ Deze 'grensbedragen' zijn vanaf 2009 aanzienlijk verhoogd. Voor witte fraude is het bedrag bepaald op 35.000 euro, voor alle andere fraudegevallen moet aangifte worden gedaan vanaf 10.000 euro.

Voor de gevallen waarbij het benadelingsbedrag lager is dan de grensbedragen wordt verwacht dat de uitvoeringsorganisaties een bestuursrechtelijk sanctie opleggen, *tenzij ze gebruik maken van een van de uitzonderingen vastgelegd in de richtlijn*.

De verwachting is dat door de verhoging van de aangiftegrens het aantal bestuursrechtelijke sancties en boetes toeneemt, omdat een groot deel van de benadelingsbedragen onder de aangiftegrens ligt. Voor de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen wordt in de wetgeving op dit moment onderscheid gemaakt tussen maatregelen (voor gemeenten) en boetes (voor UWV en SVB).⁶

De wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving regelt dat alle uitvoeringsorganisaties bij fraude een boete opleggen. De bedoeling is dat daarmee de rechtszekerheid en uniformiteit van het sanctieregime binnen de sociale zekerheid wordt bevorderd. De wet is vanaf 1 januari 2013 in werking getreden. De aangiftegrens is vanaf die datum verder verhoogd naar 50.000 euro, waardoor via bestuursrechtelijke sanctionering de afdoening nog meer bij de uitvoeringsorganisaties komt te liggen.⁷

Volgens de Integrale Rapportage Handhaving (IRH) van het ministerie van SZW over 2009 zijn in 2009 (na de verhoging van de aangiftegrens) minder aangiften bij het Openbaar Ministerie gedaan. Op basis van de IRH over 2010 blijkt dat het aantal niet verder is gedaald.⁸

De vraag is in hoeverre de verhoging van de aangiftegrenzen vanaf 2009 heeft geleid tot meer bestuursrechtelijke sancties en boetes.

Uit het Handhavingsprogramma van SZW blijkt dat het hanteren van een bestuursrechtelijk "Lik op Stuk" beleid de voorkeur heeft boven strafrechtelijke handhaving. "De bestuursrechtelijke aanpak vergroot in veel gevallen de gepercipieerde pakkans en daarmee wordt weer de nalevingsbereidheid bevorderd. Sancties moeten afschrikkend werken. De hoogte van de sancties moet potentiële overtreders er ook van weerhouden daadwerkelijk te frauderen. Verder moet het handhavingsbeleid coherent en consistent zijn. Verschillen in de benadering van burgers en bedrijven moeten uitgelegd kunnen worden".⁹

De gemeenten, UWV en de SVB zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetten en voor het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, indien uitkeringsontvangers niet voldoen aan de inlichtingenplicht.

Naast het feit dat de organisaties verschillende wetten uitvoeren en op een andere wijze zijn georganiseerd, is bekend dat de wijze waarop onderzoeken naar vermoedens van fraude worden uitgevoerd verschillend is.¹⁰ Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat UWV en SVB centraal worden aangestuurd en gemeenten een eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben en zelf de hoogte van de sancties kunnen bepalen.

Naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens heeft de SVB bijvoorbeeld in 2010 aangekondigd dat zij meer tijd besteedt aan controle en minder aan opsporing. Zij gaat de nadruk leggen op risicogestuurde handhaving in plaats van

⁵ Uit de richtlijn versie 2010 dd 23-6-2010; Stcrt 2010 nr.9578.

⁶ Voorbeeld bestuurlijke boete ANW, artikel 39, lid 1 ; maatregel WWB, artikel 18.

⁷ Concept wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving d.d. 22-8-2011.

⁸ IRH 2009 SZW S68-281743 november 2010; IRH 2010 SZW S68-283479 september 2011.

⁹ Handhavingsprogramma SZW 2011-2014, Deel A, Inleiding, Kamerstukken 17050, nr. 402

¹⁰ IWI onderzoek signalering van fraude (IWI, oktober 2009, V09/05)

een signaalgestuurde aanpak (individuele fraudesignalen). De opsporing van complexe fraudeonderzoeken wordt overgedragen aan de directie opsporing van de inspectie.¹¹

De uitvoeringsorganisaties hanteren verschillende definities voor gevallen die door hen als fraude worden aangemerkt. Volgens de SVB is pas sprake van fraude als opzet kan worden aangetoond; in alle andere gevallen gaat het om ten onrechte verstrekte uitkeringen die teruggevorderd moeten worden.¹²

De vraag is in hoeverre de verschillen in beleid en uitvoering bij het opleggen van bestuursrechtelijke sancties of boeten gevolgen hebben voor de resultaten en voor de uitkeringsontvanger?

De start van het onderzoek naar bestuurlijke sancties en boetes ligt op het moment dat een onderzoek naar vermoedens van niet nakomen van de inlichtingenplicht is afgerond en de conclusie wordt getrokken of wel of niet sprake is van een overtreding en of sprake is van fraude.

Het onderzoek heeft met name betrekking op de beslissing die de uitvoeringsorganisaties hebben genomen (wel of niet doen van aangifte, opleggen van maatregel of boete en terugvordering van de ten onrechte ontvangen uitkering). Om een vergelijking te kunnen maken tussen de periode voor en na de verhoging van de aangifte grens richt het onderzoek op de uitvoering gedurende de periode 2008 tot en met 2011.

2.2.1 Doelstelling van het onderzoek

1. De inspectie biedt inzicht in het beleid en uitvoering voor de bestuursrechtelijke sanctionering van gemeenten, UWV en de SVB. Daarbij schenkt de inspectie in het bijzonder aandacht aan de gevolgen van de verhoging van de aangiftegrens vanaf 1 januari 2009.
2. De inspectie stelt vast of de uitvoeringsorganisaties het beleid uitvoeren en een sanctie of boete opleggen voor personen die over de periode 2008 tot en met 2011 de inlichtingenplicht niet naleven.
3. De inspectie stelt vast of verschillen in beleid en uitvoering van invloed zijn op de resultaten. IJkpunten daarbij zijn of in alle gevallen een sanctie of boete wordt opgelegd en of het aantal sancties en boetes vanaf 2009 is toegenomen en het aantal aangiften is afgenomen.

2.2.2 Vraagstelling

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan als volgt:

“Hoe gaan de uitvoeringsorganisaties over de periode 2008 tot en met 2011 om met het opleggen van sancties en boetes bij ten onrechte verstrekte uitkeringen als gevolg van niet nakomen van de inlichtingenplicht, welke resultaten levert dit op en wat betekent het voor de uitkeringsontvanger?”

In de onderzoeksopzet is de centrale vraag nader uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. Wat is het beleid van gemeenten, UWV en de SVB ten aanzien van het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en boetes? In hoeverre hebben de

¹¹ Meerjarenplan SVB 2012-2016

¹² IWI onderzoek signalering van fraude (IWI, oktober 2009, V09/05)

- uitvoeringsorganisaties het beleid gewijzigd naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens vanaf 1 januari 2009?
2. Wordt het beleid uitgevoerd en wordt in de gevallen, waarbij geconstateerd is dat in de periode van 2008 tot en met 2011 ten onrechte uitkeringen zijn verstrekt als gevolg van niet nakomen van de inlichtingenplicht, een bestuursrechtelijke sanctie of boete opgelegd?
 3. Is het totaal aantal opgelegde sancties, boetes en het bedrag, in de periode vanaf 2009 tot en met 2011 ten opzichte van 2008 toegenomen?
 4. Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wat is daarvan de oorzaak (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen)?
 5. Leidt het (niet) opleggen van sancties tot verschillende uitkomsten voor de uitkeringsontvanger?

2.2.3 Toetsingskader

Het toetsingskader is per deelvraag weergegeven.

Deelvraag 1

Wat is het beleid van gemeenten, UWV en de SVB ten aanzien van het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en boetes? In hoeverre hebben de uitvoeringsorganisaties het beleid gewijzigd naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens vanaf 1 januari 2009?

Het betreft een inventariserende vraag. Een beschrijving wordt gegeven van het sanctie- en boetebeleid van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij wordt vermeld in welke mate zij het beleid hebben gewijzigd naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens in 2009.

Deelvraag 2

Wordt het beleid uitgevoerd en wordt in de gevallen, waarbij geconstateerd is dat in de periode van 2008 tot en met 2011 ten onrechte uitkeringen zijn verstrekt als gevolg van niet nakomen van de inlichtingenplicht, een bestuursrechtelijke sanctie of boete opgelegd?

In de sociale zekerheidswetten is opgenomen dat uitkeringsontvangers moeten voldoen aan de inlichtingenplicht. Bij overtreding van deze verplichting (en constatering van fraude) wordt van de uitvoeringsorganisaties verwacht dat zij een sanctie opleggen of aangifte doen. Voor UWV en SVB is in de wetten die zij uitvoeren vastgelegd dat zij een boete opleggen. Daarnaast heeft SZW deze verplichting vertaald in een norm, in de vorm van prestatie-indicator. UWV en SVB moeten ervoor zorgen dat zij in tenminste 95 procent van de gevallen waarbij geen aangifte wordt gedaan, dan wel de aangifte wordt geseponneerd een boete opleggen. Op grond van de beschikbare informatie van UWV en SVB kan worden vastgesteld of zij voldoen aan deze norm.

Dergelijke afspraken zijn niet met gemeenten gemaakt, omdat deze zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en daarover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. De basis voor de uitvoering bij de gemeenten vormt de wet en de afstemmingsverordening, waarin is vastgelegd welke sanctie opgelegd moet worden. De meeste gemeenten hebben de afstemmingsverordening gebaseerd op de modelverordening van de VNG, waarbij de hoogte van de sanctie is afgeleid van het fraudebedrag. Bij gemeenten moet worden vastgesteld of zij voldoen aan hun eigen norm.

Deelvraag 3

Is het totaal aantal opgelegde sancties, boetes en het bedrag in de periode vanaf 2009 tot en met 2011 ten opzichte van 2008 toegenomen?

Bij het beantwoorden van deze vraag geldt in beginsel dezelfde normering als bij deelvraag twee.

Deelvraag 4

Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd, wat is daarvan de oorzaak (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen)?

In de wetten en verordeningen is opgenomen dat de uitvoering wordt geacht dat zij in alle gevallen waarbij het benadelingsbedrag onder de aangiftegrens ligt een bestuursrechtelijke sanctie oplegt. Vanaf 2009 zou sprake moeten zijn van een toename. Indien deze doelstellingen niet zijn behaald wordt naar een verklaring gezocht. Uit de oorzaken moet blijken of dit toe te schrijven is aan de uitvoering. Uit de beschrijving komen ook de verbetermogelijkheden naar voren.

Deelvraag 5

Leidt het (niet) opleggen van sancties tot verschillende uitkomsten?

Uit de beantwoording van deelvraag vier blijkt in hoeverre sprake is van verschillen in de uitvoering. Hoewel de uitvoering bij het bepalen van de sanctie rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsontvanger, zouden dezelfde gevallen gelijk moeten worden behandeld. In het Handhavingsprogramma is daarover als algemene norm opgenomen dat het handhavingsbeleid coherent en consistent moet zijn. Verschillen in de benadering van burgers en bedrijven moeten uitgelegd kunnen worden. Daarnaast is het uitgangspunt van het handhavingsbeleid dat fraude niet mag lonen. De inspectie hanteert deze algemene normen bij de beoordeling van de oorzaken van de gevallen waarbij geen bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd, terwijl hiervoor wel aanleiding was. Daaruit blijkt eveneens of sprake is van verbetermogelijkheden.

2.2.4 Methode en technieken

Zoals vermeld in het algemene deel van de Inleiding bestaat het onderzoek uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. Hierna wordt per onderdeel beschreven op welke wijze de gegevens zijn verzameld voor dit onderzoek.

Kwalitatief

Het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op de verzameling van gegevens over het beleid en de wijze van uitvoering door UWV, SVB en gemeenten (combinatie van de deelvragen een en vier).

Voor wat betreft het opleggen van maatregelen en boetes verwacht de inspectie dat verschillen in beleid en uitvoering in individuele gevallen invloed hebben op het aantal gevallen, waarbij wel of niet een sanctie of boete is opgelegd. De aanpak in dit onderzoek is er op gericht om zoveel mogelijk varianten in beeld te krijgen. Tevens wordt daarbij onderzocht in welke mate de verschillen gevolgen hebben voor de uitkeringsontvangers (deelvraag vier en vijf).

Bij twaalf gemeenten, UWV en SVB zijn het handhavingsbeleid, het maatregelenbeleid, het aangiftebeleid, procesbeschrijvingen en (eventuele) werkinstructies voor de uitvoering opgevraagd. De interviews zijn gehouden op basis van semigestructureerde vragenlijsten. Voorafgaand aan het interview zijn de beschikbare beleidsstukken en werkinstructies bestudeerd en is getracht zoveel mogelijk van de vragen te beantwoorden.

De inspectie heeft een dossieronderzoek uitgevoerd om bij de in het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties vast te stellen of het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Daarnaast heeft zij nagegaan in hoeverre het (niet) opleggen van sancties of boetes leidt tot verschillende uitkomsten voor de uitkeringsgerechtigden. De dossiers zijn per uitvoeringsorganisatie geselecteerd op basis van overzichten van afgehandelde onderzoeken naar het niet nakomen van de inlichtingenplicht over de periode 2008 tot en met 2011. Voor die gevallen is eveneens gevraagd om op te geven of het onderzoek heeft geleid tot het opleggen van een maatregel of het doen van aangifte.

Per uitvoeringsorganisatie heeft de inspectie maximaal dertig dossiers geselecteerd die in 2011 zijn afgerond.

In het dossieronderzoek zijn gevallen onderzocht, waarbij op basis van het fraudeonderzoek wel of geen maatregel is opgelegd. Het gaat hierbij om witte fraude, zwarte fraude (inkomsten) en samenwoningsfraude.

Kwantitatief

Inzicht in de uitvoering van het beleid is gekregen door kwantitatieve gegevens te verzamelen over het aantal afgehandelde onderzoeken naar signalen van niet nakomen van de inlichtingenplicht, het aantal opgelegde maatregelen en aangiften over de periode 2008 tot en met 2011. Deze gegevens zijn opgevraagd bij de onderzochte gemeenten, UWV, SVB en het CBS. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvragen twee en drie.

Leeswijzer

Het vervolg van deze nota brengt de resultaten van het onderzoek 'bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude' in beeld.

De resultaten van het onderzoek zullen vervolgens worden weergegeven aan de hand van de deelvragen van het onderzoek.

In hoofdstuk drie zal een beschrijving worden gegeven van het maatregelen- en het boetebeleid van gemeenten en UWV en SVB en de veranderingen naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens (deelvraag een). Tevens wordt daarbij aandacht geschonken aan de gevallen waarin het beleid voorziet in het niet opleggen van een sanctie (deelvraag vier).

In hoofdstuk vier wordt de uitvoering van het beleid beschreven (deel van deelvragen twee en vier) en het antwoord op de vraag op het (niet) opleggen van sancties leidt tot verschillende uitkomsten (deelvraag vijf).

In hoofdstuk vijf worden de resultaten weergegeven in de zin van kwantitatieve gevolgen van beleid en uitvoering (deelvragen twee en drie).

De bevindingen van gemeenten, UWV en SVB, worden in elk hoofdstuk eerst afzonderlijk gepresenteerd. Voor UWV en SVB gebeurt dat onder de noemer Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). Daarna wordt elk hoofdstuk afgesloten met een conclusie waarin de uitvoeringsorganisaties met elkaar worden vergeleken.

Deze nota bevat ook drie bijlagen. Naast een verantwoording van de onderzoeksanpak in bijlage een, bevat bijlage twee de methodologische verantwoording en bijlage drie het beleid en uitvoering per gemeentegrootte.

3 Beleid

3.1 Gemeenten

3.1.1 *Wettelijke bepalingen*

Op grond van de Wet werk en bijstand is de bijstandsontvanger verplicht om op verzoek of uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden te melden waarvan redelijkerwijs duidelijk is dat deze invloed hebben op het recht op bijstand. De gemeenteraad heeft op grond van dezelfde wet de opdracht om regels in een verordening vast te stellen voor het verlagen van de bijstand als niet voldaan wordt aan de verplichtingen. Dat is de afstemmings – of maatregelverordening. Ook moet de raad in een verordening regelen wat het beleid van de gemeente is voor het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van bijstand en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WWB. Veelal noemen gemeenten deze laatste verordening de Handhaving -of misbruikverordening. Daarin nemen gemeenten op dat het college van Burgemeester en Wethouders voor de uitvoering van het beleid een beleidsplan en/of beleidsregels vaststellen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering en verlaagt de uitkering overeenkomstig de regels van de verordening, als de bijstandsontvanger de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Hierna wordt een (kwalitatieve) beschrijving gegeven van de invulling van het maatregelen- en aangiftebeleid van de twaalf gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

3.1.2 *Maatregelenbeleid*

Uit de beschrijving van het Maatregelenbeleid van de twaalf gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken blijkt dat:

- zij in hun beleid hebben opgenomen dat bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht een maatregel wordt opgelegd indien de overtreder nog een bijstandsuitkering ontvangt.¹³ Als de uitkering inmiddels is beëindigd kan geen maatregel meer worden opgelegd;
- de maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert;
- bij bijna alle gemeenten de maatregelverordening in 2011 is geactualiseerd in verband met de wijziging van de WWB vanaf 2012;

¹³ Waar in deze nota wordt gesproken van een maatregel wordt bedoeld een verlaging van de uitkering, die ook wel een sanctie wordt genoemd.

- de wettelijke omschrijving “niet nakomen van de inlichtingenplicht” leidend is voor het opleggen van een maatregel. In het beleid wordt daarnaast ook de term fraude gebruikt.
- de hoogte en de duur van de maatregel door de meeste gemeenten worden bepaald op basis van de ten onrechte ontvangen bijstand (het benadelingsbedrag). De verlaging van de uitkering is bij de meeste gemeenten een percentage van de bijstandsnorm;
- zij hun beleid niet hebben gewijzigd naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrens vanaf 2009. Een enkele gemeente heeft wel gekozen voor een strikter beleid vanaf 2012, met het oog op de aangekondigde aanscherping van het landelijk beleid vanaf 2013.

3.1.3 *Hoogte en duur van de maatregel*

Het maatregelenbeleid van de gemeenten is verschillend, vooral voor wat betreft de hoogte van de maatregel en de inhoud van de maatregel indien geen sprake is van een benadelingsbedrag en bij recidive.¹⁴

Op grond van het onderzoek is gebleken dat in het beleid over de hoogte van de maatregel in grote lijnen twee groepen zijn te onderscheiden. Dat betreft enerzijds de G4 gemeenten en anderzijds de overige gemeenten. De bevindingen per groep zijn hierna weergegeven.

G 4 gemeenten

De G4 gemeenten hebben het maatregelenbeleid met elkaar afgestemd. In het onderzoek zijn twee gemeenten uit deze groep opgenomen. Zij leggen een maatregel op die wordt bepaald op basis van de hoogte van het benadelingsbedrag. De maatregel is een percentage van de bijstandsnorm. Deze gemeenten onderscheiden daarbij twee categorieën:

- bij een benadelingsbedrag tot 4.000 euro wordt de bijstandsuitkering met 30 procent verlaagd gedurende één maand;
- bij een benadelingsbedrag van meer dan 4.000 euro wordt de bijstandsuitkering met 100 procent verlaagd gedurende één maand.

De gemeenten geven een waarschuwing aan de bijstandsontvanger als de overtreding van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag.

Opvallend is dat, ondanks de afstemming over het beleid, deze gemeenten verschillende regels hanteren bij recidive. Bij de ene gemeente wordt de duur verdubbeld en de andere heeft gekozen voor verhoging van het percentage waarmee de uitkering wordt verlaagd.

De overige tien gemeenten

Het maatregelenbeleid in de overige tien onderzochte gemeenten is verschillend voor wat betreft de hoogte van de maatregel. De meeste varianten zijn aangetroffen bij de zes gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (niet G4). Bij de gemeenten in de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners heeft één gemeente het maatregelenbeleid van de G4 overgenomen.

Nadere toelichting van verschillen en overeenkomsten tussen de tien gemeenten

De meeste van de tien gemeenten bepalen de hoogte van de maatregel op basis van het benadelingsbedrag, waarbij de maatregel hoger wordt naarmate het

¹⁴ Van recidive is sprake indien binnen twaalf maanden na de eerste overtreding opnieuw de inlichtingenplicht niet wordt nagekomen.

benadelingsbedrag oploopt. Op basis van de hoogte van het benadelingsbedrag kiezen zij voor een verdeling in groepen. De verdeling kan uiteenlopen van twee tot zes groepen.

Andere varianten zijn:

Eén gemeente verlaagt de uitkering met een vast bedrag op basis van het benadelingsbedrag; één gemeente heeft gekozen voor een vast percentage waarmee de bijstandsuitkering wordt verlaagd en één gemeente heeft bepaald dat een vast percentage wordt gehanteerd op basis van het benadelingsbedrag.

Zes van de tien gemeenten geven een waarschuwing aan de bijstandsontvanger als de inlichtingenplicht niet is nagekomen, maar er geen sprake is van een benadelingsbedrag. De andere gemeenten treffen wel een maatregel die in een dergelijk geval kan oplopen van 5 tot 25 procent van de bijstandsnorm.

Het beleid van de gemeenten, voor wat betreft de hoogte en duur bij het opleggen van een maatregel verschilt ook bij recidive. Hierbij kiezen gemeenten zowel voor de verhoging van het percentage als verdubbeling van de duur van de verlaging van de uitkering.

Twee voorbeelden van de aangetroffen varianten waarbij de hoogte van de maatregel het meest uit elkaar loopt zijn.

- A. Verdeling in vier categorieën, hoogte van de maatregel op basis van het benadelingsbedrag

Benadelingsbedrag in euro's	Maatregel in % van de uitkering	Duur
< 1.000	30	één maand
1.000 tot 2.000	40	één maand
2.000 tot 4.000	60	één maand
> 4.000	100	één maand

- B. Maatregel is ongeacht het benadelingsbedrag altijd tien procent van de uitkering gedurende één maand.

Bij voorbeeld B heeft de gemeente de volgende toelichting gegeven:

"Bij schending van inlichtingenverplichtingen wordt ongeacht het effect van de onjuiste of verzwegen informatie bij een eerste misdrijving in de meeste gevallen een maatregel van 10 procent opgelegd. Reden daarvan is dat bij grote fraude andere maatregelen openstaan, met name het doen van aangifte. Bovendien wordt ten onrechte verstrekte bijstand altijd teruggevorderd, inclusief de daarover afgedragen belastingen en heffingen".

Om inzicht te geven in de toepassing van het beleid zijn zes rekenvoorbeelden gemaakt op basis van een aantal varianten die bij de vier gemeentegroottes zijn aangetroffen. Daaruit blijkt dat het verschil in de hoogte van de maatregelen behoorlijk is en dat het voor een bijstandsontvanger die als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenplicht een maatregel krijgt opgelegd wel uitmaakt in welke gemeente hij of zij woont.

3.1.4 Rekenvoorbeelden van een aantal varianten

Berekening aan de hand van twee bijstandsnormbedragen¹⁵

Normbedrag WWB alleenstaande inclusief vakantietoeslag: € 668,44
 Toeslag € 267,37
 Totaal € 935,81

Normbedrag WWB gehuwde/samenwonenden : € 1336,87

Gemeente	Benadelingsbedrag in euro's	Maatregel	Bedrag van de uitkering alleenstaande	Bedrag van de uitkering gehuwde	
G4					
	<i>Verdeling in twee groepen</i>	<i>Percentage v/d norm</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bedrag</i>	
	tot 4.000	30	280,74	401,06	
	>4.000	100	935,81	1.336,87	
>100.000 inwoners					
	<i>Variant 1</i>	<i>Verdeling in vijf groepen</i>	<i>Vast bedrag in euro's</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bedrag</i>
		tot 500	50	50	50
		500-1.000	100	100	100
		1.000-2.000	200	200	200
		2.000-4.000	400	400	400
		4.000-10.000	1.000	1.000	1.000
	<i>Variant 2</i>	<i>Verdeling in vier groepen</i>	<i>Percentage v/d norm</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bedrag</i>
		tot 1.000	30	280,74	401,06
		1.000-2.000	40	374,32	534,74
		2.000-4.000	60	561,48	802,12
		>4.000	100	935,81	935,81
	<i>Variant 3</i>	<i>Maatregel is een vast percentage ongeacht hoogte van het benadelingsbedrag</i>			
			<i>Percentage v/d norm</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bedrag</i>
			10	93,58	133,68
	50.000-100.000 inwoners		<i>Verdeling in vier groepen</i>	<i>Percentage v/d norm</i>	<i>Bedrag</i>
		tot 1.000	10	93,58	133,68
		1.000-2.000	20	187,16	267,37
		2.000-3.000	50	467,90	668,43
		3.000-6.000	100	935,81	1.336,87
20.000-50.000 inwoners	<i>Maatregel is een vast percentage van het benadelingsbedrag</i>				
		<i>Verdeling in vier groepen</i>	<i>Percentage v/d norm</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bedrag</i>
		1.000	15	150	150
		2.000	15	300	300

¹⁵ Nettobedragen geldend vanaf 1 juli 2012

	4.000	15	600	600
	6.000	15	900	900

NB. Bij de rekenvoorbeelden moet worden bedacht dat een maatregel **alleen** kan worden opgelegd over de lopende uitkering. Als de uitkering naar aanleiding van de overtreding is beëindigd, of de overtreding na de beëindiging van de uitkering is geconstateerd is het opleggen van een maatregel niet meer mogelijk.

3.1.5 Afzien van een maatregel

In het beleid hebben de gemeenten vastgelegd in welke gevallen zij kunnen afzien van het opleggen van maatregel, ook al hebben zij geconstateerd dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen.

De belangrijkste drie redenen, die de twaalf gemeenten in hun beleid hebben vastgelegd, om af te zien van een maatregel of om de hoogte of duur van de verlaging van de uitkering te matigen zijn:

- indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
- als er sprake is van dringende redenen;
- wanneer er rekening kan worden gehouden met bijzondere omstandigheden.

Voorbeelden van dringende redenen zijn: dreigende uit huiszetting, acute broodnood en het frustreren van de toepassing van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen.

Van een bijzondere omstandigheid kan volgens een gemeente sprake zijn als bijvoorbeeld door de verlaging van de uitkering de huur en de ziektekostenpremie niet meer betaald kunnen worden. Een andere gemeente houdt rekening met hoge lasten, sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen en kijkt of sprake is van opeenstapeling van maatregelen.

Belangrijk is ook dat van een maatregel wordt afgezien als na constatering van de schending van de inlichtingenplicht de uitkering inmiddels is beëindigd, omdat immers de maatregel alleen over de lopende uitkering kan worden opgelegd.

Enkele gemeenten hebben meer specifieke redenen in het beleid vastgelegd om af te zien van het opleggen van een maatregel.

Bijvoorbeeld kan van de standaardmaatregel worden afgeweken als betrokkene onredelijk zwaar wordt getroffen door de verlaging van de uitkering of als de gedraging langer dan vijf jaar voor de constatering van de overtreding is gepleegd. Eén gemeente wijkt af als het signaal van de overtreding niet binnen zes maanden door de gemeente is afgehandeld.

In verband met de invoering van een nieuw handhavingsbeleid vanaf 2012 heeft één gemeente aan fraudeurs in 2011 eenmalig de kans gegeven om te melden dat zij ten onrechte een uitkering hebben ontvangen. De gemeente heeft hiervoor een periode van drie maanden in 2011 aangewezen, waarbinnen uitkeringsontvangers zich konden melden. Volgens de gemeente hebben niet veel personen hiervan gebruik gemaakt. Met de melders heeft de gemeente een schikking getroffen door vijftig procent van het benadelingsbedrag terug te vorderen, in plaats van het gehele bedrag. De ten onrechte verstrekte uitkering is direct beëindigd en in die gevallen is geen maatregel opgelegd.

De meeste gemeenten hebben in de maatregelverordening vastgelegd dat als wordt afgeweken van de standaardmaatregel de betrokkene daarvan een schriftelijke mededeling ontvangt, met de reden van de afwijking.

3.1.6 *Aangiftebeleid*

In het beleid hebben de gemeenten eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (O.M.).

Op grond van het onderzoek blijkt dat er geen verschillen zijn tussen de twaalf onderzochte gemeenten. Alle gemeenten hebben in het beleid vastgelegd in welke gevallen zij aangifte doen bij het O.M.

In het beleid van de gemeenten staat dat zij de richtlijn volgen die door het O.M. is vastgesteld.¹⁶ Zij doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

Hoewel de aangiftegrenzen vanaf 2009 zijn verhoogd tot deze bedragen heeft geen van de gemeenten het beleid in 2009 gewijzigd. Een wijziging is niet nodig als de algemene formulering wordt gebruikt in het beleid of de verordening (aangifte overeenkomstig de richtlijnen). Uit de Maatregelverordeningen van sommige gemeenten blijkt dat de indeling, die gemeenten hanteren voor de hoogte van de maatregel, niet is aangepast aan de nieuwe aangiftegrenzen. Dat kan tot gevolg hebben dat niet voorzien is in het treffen van een maatregel bij bijvoorbeeld een benadelingsbedrag tussen 6.000 euro en 10.000 euro.

Een aantal gemeenten heeft aanvullend op de aangiftegrenzen nog enkele specifieke situaties genoemd in het beleid die ook aanleiding zijn voor het doen van aangifte:

- bij recidive binnen 5 jaar als de ten onrechte verstrekte uitkering van beide overtredingen samen 10.000 euro zijn;
- gevallen waarbij de uitkering is beëindigd na vaststelling van de overtreding en daardoor geen maatregel kan worden opgelegd (kan bepaling daarbij gelden aangiftegrenzen niet);
- als sprake is van een combinatie van meerdere delicten (bijvoorbeeld het bezit van een hennepkwekerij en het ten onrechte ontvangen van een uitkering);
- als belanghebbende een voorbeeldfunctie heeft of de fraude met medeweten van een ambtenaar is gepleegd, dan geldt een grens van 3.000 euro;
- indien de fraude is gepleegd met behulp van ambtenaar.

Deze situaties komen overeen met de uitzonderingen die zijn opgenomen in de richtlijnen van het Openbaar ministerie.

De gemeenten hebben niet geregeld in welke gevallen afgezien wordt van het doen van aangifte.

3.2 **ZBO's**

UWV en de SVB zijn gehouden aan het opleggen van bestuursrechtelijke sancties als uitkeringsontvangers niet voldoen aan de inlichtingenplicht.

De bepalingen over de inlichtingenplicht en het opleggen van boetes zijn voor beide organisaties in centrale wetgeving vastgelegd. De bevindingen van het onderzoek over beleid en uitvoering van UWV en SVB zijn daarom samengevoegd onder de titel ZBO's. Waar sprake is van verschillen tussen de organisaties zijn deze genoemd.

¹⁶ Richtlijn strafvordering Sociale Zekerheidsfraude.

3.2.1 *Wettelijke bepalingen*

Op grond van de sociale verzekeringswetten (in dit onderzoek zijn betrokken de Werkloosheidswet en de Toeslagenwet, voor wat betreft UWV en de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Nabestaandenwet voor de SVB) is de werknemer/uitkeringsgerechtigde verplicht uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan de werknemer/uitkeringsgerechtigde wordt betaald.

In de genoemde wetten is vastgelegd dat de ZBO's een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste 2.269 euro als de belanghebbende de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk nakomt.

De regels die voor de ZBO's gelden voor het bepalen van de hoogte van de boete, zijn opgenomen in het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.¹⁷ UWV heeft nadere regels voor de uitvoering van het beleid vastgelegd in de Beleidsregels Boete Werknemer.¹⁸

De SVB heeft soortgelijke regels vastgelegd in het Besluit Beleidsregels van 2011.¹⁹ De ZBO's hebben ook de mogelijkheid om een maatregel op te leggen (verlagen van de uitkering). Dat kan als een uitkeringsgerechtigde de voorwaarden niet nakomt die gericht zijn op de arbeidsinschakeling (WW) of niet voldoet aan de voorwaarden die de SVB stelt voor een doelmatige controle (AOW). Het maatregelenbeleid van de ZBO's is geen onderwerp van dit onderzoek.

3.2.2 *Boetebeleid*

In de beleidsregels hebben de ZBO's voor het bepalen van de boete het volgende vastgelegd:

- bij het bepalen van de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waarin betrokkene verkeert.
- bij recidive binnen vijf jaar wordt de boete verhoogd met vijftig procent;
- er kan sprake zijn van verhoogde verwijtbaarheid; dan wordt de boete verhoogd met vijftig procent (voorbeelden: twee jaar inkomsten ontvangen, geen opgave van gedaan; overtreding in fraudeconstructie).
- ook kan sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid; dan wordt de boete met vijftig procent verlaagd (in verband met geestelijke toestand; uit eigen beweging is alsnog informatie verstrekt).
- de boete kan ook worden verlaagd op grond van de financiële omstandigheden van betrokkene. Indien deze aannemelijk kan maken dat hij de boete niet binnen twaalf maanden kan betalen.

SVB gaat ervan uit dat betrokkene op de hoogte is van de feiten en omstandigheden die van invloed zijn op de uitkering, omdat die bij de start van de uitkering zijn meegedeeld, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

Ook vindt de SVB dat de uitkeringsontvanger verantwoordelijk is voor het verkrijgen van gegevens van een ander, die van invloed kunnen zijn op zijn uitkering (bijvoorbeeld inwonende).

¹⁷ Boetebesluit sociale verzekeringen(14-10-2000,Stb. 2000,462).

¹⁸ Beleidsregel Boete Werknemer 19-10-2010,Stcrt. 2010,1126.

¹⁹ Besluit Beleidsregels SVB 2011 vastgesteld 13 juli 2011.

Er is volgens de SVB geen sprake van verminderde verwijtbaarheid in de volgende gevallen:

Een uitkeringsgerechtigde begrijpt de inhoud van de correspondentie van de SVB niet, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. De SVB verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis ervan.

Iemand is langere tijd niet in staat om zijn belangen te behartigen. Verwacht mag worden dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt.

Voor wat betreft het opleggen van boetes maken de ZBO's in beleid en praktijk geen verschil tussen schending inlichtingenplicht en fraude. Uitgangspunt voor het opleggen van een boete is dat is vastgesteld dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Hiermee volgen zij de wettelijke bepalingen.

Volgens de SVB is fraude geen juridisch begrip. Zij heeft wel een definitie van fraude vastgesteld: onder fraude verstaat zij al het (nalaten van) handelen dat in strijd met de wet is en waarmee de betrokkene zich opzettelijk bevoordeelt.

Fraude omvat twee soorten normoverschrijding:

- administratieve: nalaten relevante informatie te geven, wijzigingen daarin door te geven of het geven van onjuiste informatie;
- strafrechtelijke: handelingen die een strafbaar feit omvatten.

Deze definitie is van belang voor de beoordeling van gevallen waarbij al dan niet aangifte bij het O.M. gedaan moet worden.

3.2.3 *Hoogte van de boete*

Zoals hiervoor gemeld is in de sociale zekerheidswetten de maximum boete bepaald (2.269 euro) die wordt opgelegd bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht.

In het Boetebesluit is bepaald dat de bestuurlijke boete tien procent van het benadelingsbedrag bedraagt met een minimum van 52 euro.

Zijn er verzachtende omstandigheden, bijvoorbeeld een melding van inkomsten die te laat binnenkomt, maar wel voordat UWV zelf de te late melding heeft geconstateerd, dan is sprake van verminderde verwijtbaarheid en wordt de boete gehalveerd.

Als geen sprake is van een benadelingsbedrag kan zowel een waarschuwing als de minimale boete worden gegeven.

De SVB geeft een waarschuwing als het niet nakomen van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, tenzij:

- het gegronde vermoeden bestaat dat de belanghebbende met opzet de inlichtingenplicht niet is nagekomen;
- de overtreding op grond van dezelfde wet plaatsvindt binnen een periode van twee of vijf jaar nadat eerder een waarschuwing is gegeven of boete is opgelegd.

Om inzicht te geven in de toepassing van het boetebeleid is een rekenvoorbeeld gemaakt. De hoogte van de boete is voor vijf benadelingsbedragen berekend en net als bij de rekenvoorbeelden van de gemeenten zijn de boetebedragen weergegeven voor een alleenstaande en gehuwde uitkeringsgerechtigde.

3.2.4 Rekenvoorbeeld boetebeleid UWV/SVB

Benadelingsbedrag in euro's	Boete in % v/h bedrag	Alleenstaande	Gehuwde
Geen bedrag	minimum	52	52
1.000	10%	100	100
2.000	10%	200	200
4.000	10%	400	400
6.000	10%	600	600
10.000	10%	1.000	1.000

N.B.

Boetes kunnen worden opgelegd ongeacht of de uitkering inmiddels is beëindigd.

3.2.5 Afzien van een boete

In de beleidsregels is bepaald dat de ZBO's kunnen afzien van een boete, of in plaats van een boete een waarschuwing kunnen geven, als sprake is van dringende redenen. Dat kan als er in de individuele situatie van de belanghebbende op het moment waarop over de oplegging van de boete moet worden besloten, sprake is van zo ernstige financiële en/of sociale omstandigheden dat een oplegging van verdere lasten in redelijkheid niet aanvaardbaar kan worden geacht.

Ontbreekt iedere vorm van verwijtbaarheid dan zien de ZBO's af van het opleggen van een boete of het geven van een waarschuwing.

Er is geen sprake van verwijtbaarheid als betrokkene op het moment dat hij aan de inlichtingenplicht moest voldoen in onvoorziene en ongewenste omstandigheden verkeerde, die niet tot het normale levenspatroon behoren, die emotioneel zo ontwrichtend waren, dat het niet volledig aan te rekenen is en hij kon niet aan de verplichting voldoen (een voorbeeld is een plotselinge ziekenhuisopname).

3.2.6 Aangiftebeleid

In het beleid hebben de ZBO's eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

UWV en SVB volgen de richtlijnen die in dit kader zijn vastgesteld door het O.M. en doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

UWV heeft vastgelegd in welke gevallen aangifte kan worden gedaan, ook al ligt het benadelingsbedrag onder de genoemde aangiftegrenzen.

Dat betreft:

- Het overgangsrecht (voor 1 januari 2009)
- In geval van samenloop met andere strafbare feiten
- Indien de klant een voorbeeldfunctie heeft
- Recidive
- Er geen mogelijkheid tot bestuurlijk afhandelen bestaat (bijvoorbeeld verjaring)
- In geval van fraude met medeweten van medewerkers van de uitkerende instantie

Deze uitzonderingen komen overeen met hetgeen in de richtlijn van het Openbaar ministerie is vastgelegd.

In het handhavingarrangement zijn, voor de periode van 2012 tot 2015, door het ministerie van SZW en het Openbaar Ministerie afspraken vastgelegd over aantallen en soorten aangiften, procedures en behandelingstermijnen. Het arrangement omvat de opsporing van fraude door het UWV, de SVB en de Inspectie SZW. De verwachting is dat UWV in 2012 circa 200 processen verbaal zal indienen, voor de SVB ligt dat aantal tussen de 110 en 150.

3.2.7 *Wijziging beleid 2009*

Zowel in uitvoeringsbeleid als in de uitvoeringspraktijk wordt gehandeld conform de geldende aangiftegrenzen. Het beleid van UWV is niet gewijzigd naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrenzen.

De SVB heeft in de laatste jaren (al voor 2008) een ommezwaai gemaakt van strafrechtelijke afdoening naar bestuursrechtelijke afdoening. Ook wordt meer op risico's gestuurd, waardoor de SVB meer gericht controleert.

3.2.8 *Afzien van aangifte*

SVB

Uit interviews met medewerkers van de SVB is gebleken dat er interne werkinstructies gelden voor behandeling van signalen over niet nakomen van de inlichtingenplicht door 75-plussers. Op grond van werkafspraken geldt als hoofdregel dat alle zaken waarbij een 75-plusser is betrokken in beginsel bestuursrechtelijk worden afgedaan. Hiervan kan worden afgeweken als er zwaarwegende omstandigheden zijn om betrokkene strafrechtelijk te laten vervolgen (voorbeelden die zijn genoemd: langdurig frauderen, fraude in georganiseerd verband en als strafrechtelijk onderzoek gelet op gesteldheid van betrokkene niet bezwaarlijk is).

Daarnaast kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan als de partner of derde, die tevens verdachte is, jonger is dan 75 jaar. In die gevallen waarbij geen aangifte wordt gedaan, volgt SVB voor de uitkeringsontvanger wel de hoofdregel van bestuurlijke afdoening.

3.3 **Conclusies maatregelen-, boete- en aangiftebeleid gemeenten en ZBO's**

Uit het maatregelen- en aangiftebeleid van de onderzochte gemeenten en het boete- en aangiftebeleid van de ZBO's blijkt dat er zowel een aantal overeenkomsten als verschillen is tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en ZBO's. De inspectie heeft vastgesteld welke gevolgen de verschillen hebben voor het aantal gevallen, waarin een maatregel of boete opgelegd wordt en voor de hoogte daarvan.

Voor wat betreft overeenkomsten en verschillen gaat het hierbij om het volgende.

Overeenkomsten in het maatregelen- en boetebeleid

Zowel in de centrale wetgeving van de ZBO's en in hun beleidsregels als in de verordeningen van de gemeenten is als algemene regel opgenomen dat bij niet nakomen van de inlichtingenplicht een maatregel of boete wordt opgelegd. De hoogte van de maatregel (verlaging van de uitkering) of de boete wordt afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van het feit en de omstandigheden van de betreffende uitkeringsontvanger.

Van een maatregel of boete wordt afgezien als de verwijtbaarheid ontbreekt, vanwege dringende redenen of vanwege bijzondere omstandigheden.

Kortom in het beleid is de standaardmaatregel vastgelegd, maar de individuele situatie is bepalend voor de beslissing om een maatregel/boete op te leggen, voor de vraag of afgeweken moet worden van de standaardmaatregel/boete en voor het afzien van een maatregel.

Verschillen in het maatregelenbeleid van gemeenten

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om in de maatregelverordening te bepalen in welke gevallen zij een maatregel opleggen, wat de hoogte en de duur van de maatregel zou moeten zijn en in welke gevallen zij willen afzien van een maatregel. Door het vaststellen van deze verordening en de Handhavingsverordening geeft de gemeenteraad sturing aan de uitvoering op basis van de uitgangspunten in het beleid die een gemeente belangrijk vindt.

De verschillen in het beleid zijn vooral aangetroffen bij de regels die gemeenten hebben vastgelegd over de hoogte van de maatregel.

Bij de twaalf onderzochte gemeenten zijn op dit punt tien varianten aangetroffen. Tien gemeenten hebben er voor gekozen om bij een overtreding de uitkering te verlagen met een percentage van de bijstandsnorm gedurende één maand. Het percentage loopt op naarmate de ten onrechte verstrekte uitkering (benadelingsbedrag) hoger is. De percentages en indeling in benadelingsbedragen zijn echter verschillend.

Ook bij recidive maken gemeenten verschillende keuzes. Herhaling van de overtreding binnen twaalf maanden kan zowel leiden tot verdubbeling van de hoogte van de maatregel als de duur.

Het verschil tussen de gemeenten kan er toe leiden dat bij een benadelingsbedrag tot 1.000 euro de uitkering in het 'gunstigste geval' wordt verlaagd met een bedrag van 46,79 euro voor een uitkeringsontvanger met de bijstandsnorm van een alleenstaande en 66,84 euro voor een echtpaar/samenwonende.

In de gemeente met de strengste variant is de verlaging in zo'n geval 280,74 euro voor een alleenstaande en 401,06 euro voor een echtpaar/samenwonende.

Bij een benadelingsbedrag tot 10.000 euro (net onder de aangiftegrens) is laagste maatregel tien procent van de bijstandsnorm dat wil zeggen: 93,58 euro voor een alleenstaande en 133,68 euro voor een echtpaar/samenwonende en de hoogste 100 procent van de bijstandsnorm: 935,81 euro en 1336,87 euro.

Overeenkomsten tussen gemeenten

De gemeenten hebben bijna allemaal de verordening aangepast vanaf 2012.

Op een enkele gemeente na hebben de gemeenten het maatregelenbeleid niet gewijzigd vanaf 2009, toen de aangiftegrens werd verhoogd van 6.000 euro naar 10.000 euro (overige fraude) en 35.000 euro (witte fraude).

Hoewel in beleid zowel de termen inlichtingenplicht als fraude worden genoemd, is voor het opleggen van een maatregel leidend of de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Bij de afweging of al dan niet aangifte moet worden gedaan is de term fraude meer bepalend, omdat de opzet moet worden aangetoond.

Verschillen tussen het maatregelen- en boetebeleid

Gemeenten kunnen alleen een maatregel opleggen als de uitkering na het constateren van de overtreding van de inlichtingenplicht nog wordt voortgezet. Een boete kan ook worden opgelegd als de uitkering als gevolg van de overtreding wordt beëindigd.

Voor de ZBO's is landelijk in het Boetebesluit sociale verzekeringswetten bepaald wat de hoogte van de boete is (10 procent van het benadelingsbedrag) met een maximum en een minimumbedrag (2269 euro en 52 euro).

Bij recidive wordt de boete verhoogd met 50 procent.

Toepassing van het boetebeleid leidt ertoe dat bij een ten onrechte verstrekte uitkering van 1.000 euro een boete van 100 euro wordt opgelegd en bij een benadelingsbedrag van 10.000 euro is de boete 1.000 euro.

Overeenkomsten aangiftebeleid

De uitvoeringsorganisaties hanteren de aangiftegrenzen die in de richtlijnen van het O.M. zijn vastgelegd. Dat wil zeggen dat ze aangifte doen bij witte fraude als sprake is van een benadelingsbedrag van 35.000 euro en bij overige fraude als het bedrag 10.000 euro is.

De SVB hanteert een specifiek doelgroepgericht beleid voor 75-plussers. In beginsel handelt de SVB alle gevallen bestuurlijk af waarbij geconstateerd is dat de inlichtingenplicht is overtreden, ook als het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrenzen.

Volgens de SVB zijn er ook werkafspraken met het O.M. om 75-plussers bij uitzondering strafrechtelijk te vervolgen. Het O.M. onderkent dat bijvoorbeeld het verschijnen voor verhoor en de lengte van verhoor fysiek bezwaarlijk of een te grote belasting kan zijn voor ouderen. Aangifte wordt alleen gedaan als er zwaarwegende redenen voor zijn. Het betekent overigens niet dat 75-plussers weggelaten worden met fraude. Volgens de SVB herzielt zij de uitkering, vordert terug en legt een boete op, conform de regels.

4 Uitvoering van het beleid

Uit de beschrijving van het maatregelenbeleid in hoofdstuk drie is gebleken dat sprake is van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten en tussen gemeenten en de ZBO's.

Uit een aantal rekenvoorbeelden blijkt dat bij de toepassing van het beleid in individuele gevallen de verschillen gevolgen kunnen hebben voor het aantal gevallen, waarbij wel of niet een maatregel of boete is opgelegd en op de hoogte en de duur van de maatregel of boete. In dit hoofdstuk wordt beschreven of het beleid wordt uitgevoerd, welke maatregelen de uitvoeringsorganisaties hebben getroffen om een juiste en zorgvuldige uitvoering te waarborgen en welke overwegingen in de uitvoering een rol spelen om geen maatregel of boete op te leggen (gedeelte van deelvraag vier). Tevens wordt daarbij aandacht besteed aan de vraag in welke mate de verschillen in de uitvoering gevolgen hebben voor de uitkeringsontvangers (deelvraag vijf). De informatie is verzameld tijdens interviews en op basis van een dossieronderzoek.

4.1 Gemeenten

4.1.1 *Uitvoering maatregelenbeleid*

In het beleid en de maatregelverordeningen van de gemeenten is vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd als de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Per gemeente is bepaald wat de standaardverlaging van de uitkering in een dergelijk geval zou moeten zijn. Gelet op de bepalingen in de verordeningen wordt ook per geval op basis van een individuele beoordeling van de omstandigheden bepaald of al dan niet een standaardmaatregel moet worden opgelegd, of de verlaging van de uitkering moet worden gematigd, of dat afgezien moet worden van een maatregel. Aan de gemeenten is gevraagd welke waarborgen zij in de uitvoering hebben getroffen om te bereiken dat het beleid wordt uitgevoerd en in gelijke gevallen zoveel mogelijk dezelfde maatregel wordt opgelegd.

4.1.2 *Werkinstructies*

In de eerste instantie is gevraagd in hoeverre de gemeenten het beleid hebben vertaald in richtlijnen en/of werkinstructies om hiermee sturing te geven aan de uitvoering. Geen van de onderzochte gemeenten heeft het maatregelenbeleid vertaald in richtlijnen en/of werkinstructies voor de uitvoering. Enkele gemeenten hebben wel uitgangspunten voor de uitvoering van het beleid in werkvoorschriften vastgelegd en voorbeelden genoemd van bijzondere situaties die aanleiding kunnen zijn voor matiging van de maatregel ("aanmerkelijk deel van het inkomen ingezet voor derdenbeslag; matiging is te overwegen als bij een klant financiële problemen ontstaan, omdat er door de verlaging van de uitkering weinig geld overblijft om de huur of premies te betalen").

Uitgangspunt is ook dat het opleggen van een maatregel de klantmanager een instrument in handen geeft tegenover de klanten die hun verplichtingen niet nakomen. Het opleggen van een maatregel is (pas) aan de orde als de klant, alles

bijeen genomen, verwijtbaar tekort is geschoten in zijn verplichtingen. Matiging is aan de orde als betrokkene door de verlaging van de uitkering onredelijk zwaar wordt getroffen. Een dergelijke individuele beoordeling moet in het besluit worden gemotiveerd; de verordening geeft geen algemene regels voor het toepassen van matiging.

Andere gemeenten hebben dezelfde opvatting op een andere manier geformuleerd. Er vindt een individuele afweging plaats, waarbij professional judgement bepalend is voor de beoordeling en de beslissing. Ook als er wel vormen van instructies zijn, dan nog vindt de gemeente dat de klantmanager de ruimte heeft om het beleid in individuele gevallen toe te passen.

4.1.3 *Werkwijze*

Aan de gemeenten is vervolgens gevraagd om een beschrijving te geven van het verloop van het proces van de behandeling van een fraudesignaal tot en met de beslissing op het afgehandelde onderzoek. Op deze wijze is de inspectie nagegaan of de werkwijze van invloed is op het al dan niet opleggen van een maatregel.

De inspectie stelt vast dat er in de gemeenten bij de behandeling van de signalen een onderscheid wordt gemaakt tussen witte fraude en overige fraude.^{20, 21}

De behandeling van signalen over witte fraude is in alle gemeenten een administratief proces dat door een afzonderlijke afdeling of medewerker wordt uitgevoerd. Bij alle gemeenten geeft de behandelaar een advies over de op te leggen maatregel en neemt de klantmanager de beslissing, waarbij hij/zij rekening houdt met de individuele omstandigheden.

Volgens de geïnterviewden bij de gemeenten is het in bijna alle gevallen mogelijk om een maatregel op te leggen, indien sprake is van witte fraude, omdat in de meeste gevallen de uitkering nog doorloopt na de constatering van de overtreding.

Onderzoek naar de overige signalen wordt verricht door de afdeling die door de gemeenten Handhaving, Fraudebestrijding of Controle en Opsporing wordt genoemd, of door de regionale Sociale Recherche.

Alle respondenten geven aan dat bij deze gevallen het onderzoek wordt afgesloten met een advies over de op te leggen maatregel aan de klantmanager.

Het feitelijk al dan niet opleggen van de maatregel is de verantwoordelijkheid van de klantmanager. Als de klantmanager wil afwijken van het advies moet hij dat goed motiveren.

Een geïnterviewde geeft daarbij aan dat de klantmanager alleen in uitzonderlijke situaties kan afwijken van het advies. Anderen signaleren dat er vaker dringende redenen zijn om af te zien van een maatregel of om deze te matigen en dat er regelmatig discussie is.

Volgens de gemeenten leidt onderzoek naar het niet opgeven van zwart werken of een gezamenlijke huishouding in veel gevallen tot beëindiging van de uitkering, waardoor geen maatregel meer kan worden opgelegd.

Tijdens de interviews is hierover overigens door de gemeenten gezegd dat het bedrijfseconomisch gezien het meest interessant is naar aanleiding van een signaal over niet opgave van zwarte inkomsten of een gezamenlijke huishouding de uitkering te beëindigen. De meeste gemeenten voeren dan een beperkt onderzoek uit. Met de beëindiging wordt op de uitgaven (uitkering) bespaard en zijn de

²⁰ Signalen die gemeenten krijgen van het Inlichtingenbureau over niet opgegeven witte inkomsten.

²¹ In dit onderzoek wordt hiermee bedoeld niet opgegeven zwarte inkomsten of gezamenlijke huishouding.

invorderingsactiviteiten beperkt. Bij dergelijke onderzoeken speelt de afweging dat de bewijslast voor het aantonen van een reeds langer durende overtreding te complex is en daarom wordt van verder onderzoek afgezien.

Volgens de respondenten bij de gemeenten worden de gevallen die worden overgedragen aan de afdeling opsporing (Sociale Recherche) wel verder onderzocht voor wat betreft duur van de fraude en hoogte van de ten onrechte verstrekte uitkering. Het gaat daarbij om gevallen waarvan duidelijk is of verwacht wordt dat het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens en dat eventueel overdracht plaats vindt aan het O.M.

Een gemeente vraagt zich af of bij fraude met een benadelingsbedrag boven 10.000 euro wel voldoende bewijs kan worden geleverd door de handhavingsmedewerker. De bevoegdheden van (een toezichtmedewerker) zijn beperkter dan die van de Sociale Recherche, waardoor bijvoorbeeld de fraude over de voorliggende periode niet gemakkelijk kan worden aangetoond. Deze problematiek zal volgens de gemeente toenemen als de aangiftegrens verder wordt verhoogd naar 50.000 euro.

4.1.4 *Bewaking van de uniformiteit*

Gevraagd is aan de gemeenten welke maatregelen zij hebben getroffen om de uniformiteit in de uitvoering zoveel mogelijk te waarborgen. Hiervoor hebben de gemeenten verschillende mogelijkheden aangegeven. Door de grootste en grote gemeenten zijn daarvoor maatregelen in de organisatie getroffen of afspraken gemaakt. Zo heeft een gemeente managementcontracten afgesloten, waarin is vastgelegd dat negentig procent van de adviezen moet worden overgenomen. Voorts vinden wekelijkse gesprekken plaats tussen handhavingsmedewerkers en de teammanager over de maatregelenpraktijk. Ook zien kwaliteitsmedewerkers en afdelingshoofden toe op een uniforme toepassing door steekproeven en controle van specifieke gevallen. Als afwijkingen worden waargenomen vindt terugkoppeling plaats. Beleidsregels en het zorgen voor één vindplaats van de regels moeten uniformiteit bevorderen.

Bij kleinere gemeenten zijn geen specifieke maatregelen getroffen. De medewerkers hebben veel onderling overleg omdat zij meestal op dezelfde afdeling werken.

4.1.5 *Uitvoering aangiftebeleid*

De onderzoeken waarvan het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens, of waarbij bijvoorbeeld sprake is van een combinatie van meerdere delicten worden uitgevoerd door sociale rechercheurs van de afdeling handhaving, fraudebestrijding, controle en opsporing of de regionale sociale recherche.

De sociaal rechercheur doet na afhandeling van het onderzoek aangifte bij het O.M. De afweging om al dan niet de gevallen voor te leggen aan de rechtbank ligt bij het O.M.

Een gemeente heeft gemeld dat in uitzonderlijke gevallen afgezien wordt van aangifte en wordt besloten om de zaak bestuursrechtelijk af te handelen. In die gevallen is het mogelijk het bewijs snel rond te maken zonder betrokkenheid van de sociale recherche.

4.1.6 *Dossieronderzoek*

De gemeenten hebben in hun beleid opgenomen dat een maatregel moet worden opgelegd als de inlichtingenplicht niet is nagekomen en als daarbij de aangiftegrens wordt overschreden dat aangifte bij het O.M. moet worden gedaan. Aan de hand van dossieronderzoek per gemeente is nagegaan in hoeverre het door de gemeente vastgestelde beleid wordt uitgevoerd.

Daarbij is tevens aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre het (niet) opleggen van maatregelen leidt tot verschillende uitkomsten.

4.1.7 *Uitvoering maatregelenbeleid*

Uit het dossieronderzoek van de gemeenten blijkt dat het maatregelenbeleid in de meeste gevallen wordt uitgevoerd. In de praktijk leggen gemeenten zowel standaardmaatregelen op, wordt afgezien van de verlaging van de uitkering en wordt de standaardmaatregel gematigd.

De gevallen waarbij geen maatregel is opgelegd omdat de uitkering inmiddels is beëindigd zijn in dit onderzoek ook aangemerkt als uitvoering conform het beleid van de gemeenten. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat het hierbij om een aanmerkelijk deel van de onderzochte gevallen gaat.

Hierna wordt een aantal voorbeelden opgesomd, waarbij sprake is van afwijking van de standaardmaatregel. Het gaat daarbij om afwijkingen waarbij al dan niet een motivering in het dossier is aangetroffen en om onjuiste uitvoering van het beleid.

Afwijkingen van het beleid

- In overleg met de handhaver en klantmanager is afgezien van het opleggen van een maatregel omdat betrokkene zou starten bij een werkgelegenheidsproject van de gemeente.
- Er zijn verschillen in de uiteindelijke afhandeling waarbij het in het dossier niet duidelijk is wat hierbij de afwegingen zijn geweest.
- In het dossieronderzoek is enkele malen geconstateerd dat een waarschuwing wordt gegeven, terwijl de schending wel degelijk een geldelijk gevolg had.
- Bij de onderzochte dossiers wordt tweemaal van het opleggen van een sanctie afgezien, vanwege een dringende reden. In één geval vanwege verslavingsproblematiek, ander geval recidive (niet opgave detentie).
- In één dossier is bewust afgeweken van het beleid door inkomsten af te trekken van de vermogensgrens. Dat heeft de organisatie zelf geconstateerd maar niet meer gecorrigeerd.
- In drie gevallen is een maatregel opgelegd. Daarbij is de maatregel in twee gevallen gematigd (één maand 10 procent i.p.v. 30 procent; 30 procent sanctie voor één maand verdeeld in 10 procent gedurende drie maanden) en in één geval de maatregel verhoogd i.v.m. recidive. In één geval is afgezien van de maatregel (geïndiceerd was één maand 30 procent).
- In één geval werd afgezien van het opleggen van een maatregel vanwege dringende redenen. De motivering van de klantmanager was dat vanwege de schulden van betrokkene het opleggen van een maatregel geen effect zou hebben.

Onjuiste uitvoering

- Incidenteel worden fouten gemaakt ten aanzien van het toepassen van het maatregelenbeleid (ten onrechte kiezen voor een waarschuwing terwijl dit een maatregel zou moeten zijn).

- Opgave van wijzigingen volgens klant wel doorgegeven, in administratie niet goed verwerkt. Klant krijgt voordeel van de twijfel.
- In een geval is bij recidive het verkeerde percentage gehanteerd.

In zeven gevallen is het maatregelonderzoek, na vaststelling van de fraude, nog niet afgerond. De gemeente hanteert een werkwijze waarbij eerst het fraudeonderzoek wordt afgerond. Daarbij wordt aangekondigd dat een maatregelonderzoek wordt ingesteld. De langst niet afgeronde maatregelonderzoeken dateren van medio 2011.

4.1.8 *Uitvoering Aangiftebeleid*

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat gemeenten in de meeste gevallen aangifte doen als vastgesteld is dat de aangiftegrens van 35.000 euro (witte fraude) of 10.000 euro is overschreden. De gemeenten doen geen aangifte als de uitkering is beëindigd en geen maatregel kan worden opgelegd.

Hierna worden enkele voorbeelden opgesomd waarbij is afgeweken van het aangiftebeleid van de gemeenten.

- In twee gevallen was het benadelingsbedrag boven de 10.000 euro. In het dossier waren geen stukken aanwezig die op een aangifte bij het OM duidde.
- In twee dossiers bleek dat niet alle gegevens in het onderzoek zijn betrokken. Eén geval betrof een situatie waarin aangifte is gedaan, maar twee eerdere meldingen (twee jaar eerder) niet zijn onderzocht, waardoor mogelijke recidive niet is betrokken in de aangifte. Het andere geval betrof mogelijk zwart werken. Dit is niet ter plekke onderzocht en ook is nagelaten de bankrekening van betrokkene op te vragen.
- In één geval werd afgezien van aangifte omdat betrokkene het fraudebedrag in één keer heeft terugbetaald, terwijl het fraudebedrag meer bedraagt dan 10.000 euro (in dit geval werd ook een boete opgelegd van vijftien procent = 2.121,29 euro).

4.2 **ZBO's**

4.2.1 *Uitvoering boetebeleid*

In het beleid is vastgelegd dat een boete van tien procent van het benadelingsbedrag wordt opgelegd als de inlichtingenplicht niet is nagekomen. Dringende redenen of ontbreken van (of verminderde) verwijtbaarheid kunnen aanleiding zijn om af te zien van het opleggen van een boete of om de boete lager vast te stellen. De ZBO's moeten daarom in elk geval de omstandigheden beoordelen. De inspectie heeft aan UWV en de SVB gevraagd welke waarborgen zij in de uitvoering hebben getroffen, om te bereiken dat het beleid wordt uitgevoerd en in gelijke gevallen zoveel mogelijk dezelfde maatregel wordt opgelegd.

4.2.2 *Werkinstructies*

In de eerste plaats is gevraagd in hoeverre de ZBO's het beleid hebben vertaald in richtlijnen en/of werkinstructies om zodoende sturing te geven aan de uitvoering. Bij UWV zijn de instructies vastgelegd in het Handboek UWV en voor de SVB in procesbeschrijvingen.

4.2.3 *Werkwijze*

In de tweede plaats heeft de inspectie gevraagd om een beschrijving te geven van het verloop van het proces van de behandeling van een signaal over het niet nakomen van de inlichtingenplicht tot en met de beslissing op het afgehandelde onderzoek, om na te gaan of de werkwijze van invloed is op het al dan niet opleggen van een maatregel.

De inspectie stelt vast dat ook de ZBO's bij de behandeling van de signalen een onderscheid maken tussen witte fraude en overige fraude.

Volgens UWV is in vijf en negentig procent van de meldingen van overtreding van de inlichtingenplicht sprake van witte fraude. Deze signalen komen uit de polis- of uitkeringsadministratie (van UWV). Deze worden in een administratief proces afgehandeld.

Signalen van buiten hebben vaker betrekking op zwarte fraude en gezamenlijke huishouding. Het onderzoeken van deze signalen is arbeidsintensiever.

Binnen UWV is de directie Handhaving verantwoordelijk voor detectie en afhandeling van overtredingen van de inlichtingenplicht. Deze overtredingen worden in 99,5 procent van de gevallen afgedaan via het bestuursrecht en voor het overige via strafrecht (aangifte). Op jaarbasis gaat het om 40.000 overtredingen en een schadebedrag van 40 miljoen euro.²²

Na de verhoging van de aangiftengrens worden minder gevallen overgedragen aan het O.M. Het gaat om ongeveer 135 zaken per jaar.

In het Handboek UWV zijn de factoren opgesomd die van belang zijn voor het vaststellen van het boetebedrag.

Het gaat daarbij om de hoogte van het benadelingsbedrag, de mate van verwijtbaarheid, recidive, omstandigheden van de klant, dringende redenen en eventuele samenloop van meerdere overtredingen.

Volgens UWV komt het ontbreken van verwijtbaarheid bij uitzondering voor en gaat men altijd over tot het opleggen van een boete.

Bij UWV neemt de handhavingsdeskundige de beslissing om een boete op te leggen, op basis van een advies van een inspecteur die het signaal heeft onderzocht. Het afwegen van deze factoren behoren tot de verantwoordelijkheid van deze professional.

Naar schatting van UWV is er in 90 tot 95 procent van de gevallen sprake van het opleggen van een boete.

UWV heeft aangegeven dat de capaciteit niet toereikend is om alle signalen in behandeling te nemen. Interne meldingen worden altijd opgepakt, maar signalen op basis van bestandsvergelijking (deel van de witte fraude) blijven wel eens wat langer liggen. Daar wordt de minste aandacht aan gegeven. Het is ook niet zo dat alle signalen die zijn blijven liggen allemaal later worden opgepakt. Daar wordt een nieuwe selectie voor gemaakt. Vooral de toename van de WW heeft geleid tot veel signalen.

Bij de SVB komen alle signalen over de schending van de inlichtingenplicht binnen op de afdeling Dienstverlening.

De meeste signalen (vooral witte fraude en administratief deel van signalen over gezamenlijke huishouding) worden afgehandeld door de medewerkers van die afdeling inclusief het opleggen van een boete.

²² Integraal jaarplan UWV 2012.

De afdeling Bijzonder onderzoek wordt ingeschakeld als nader onderzoek nodig is voor niet opgegeven zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding. Daarbij wordt ook onderzocht vanaf welk moment de fraude is geplaagd.

De (rechtmatigheids)onderzoeken worden bij de SVB uitgevoerd door de toezichthouders.²³ Na afloop van het onderzoek wordt de klant met de resultaten geconfronteerd. Het teveel betaalde bedrag wordt automatisch berekend door het systeem. De boete wordt handmatig vastgesteld en ingevoerd.

Als bijvoorbeeld sprake is van inkomsten uit een pensioen die niet zijn opgegeven, kan de medewerker van de SVB het herstel van de rechtmatige situatie en de boeteoplegging verder zelf afdoen.

Aansluitend wordt een handhavingsrapportage opgesteld met een advies om al dan niet de uitkering te herzien.

De klant ontvangt een aankondiging van de boete en de terugvordering. Als de klant niet binnen vier weken reageert op deze aankondiging, worden de boete en de terugvordering definitief.

4.2.4 *Bewaking van de uniformiteit van de uitvoering*

UWV heeft gedetailleerde instructies en handboeken vastgesteld en investeert in opleiding van medewerkers. Daarnaast voorziet het kwaliteitsbeleid in steekproefsgewijze kwaliteitscontroles achteraf.

De uniformiteit bij SVB wordt bevorderd door werkinstructies, die tot detailniveau zijn uitgewerkt. Tevens worden cursussen en trainingen aan medewerkers gegeven en worden bijzondere gevallen besproken (vooral als het gaat om rechtspraak). Voor beide ZBO's geldt dat de professional alleen binnen de vastgestelde kaders een individuele afweging kan maken om af te wijken van het opleggen of matigen van een boete.

4.2.5 *Uitvoering aangiftebeleid*

De UWV werkwijze is in het handboek in een stroomschema vastgelegd. Daaruit blijkt dat als de overtreding aanleiding geeft tot aangifte, dan draagt de handhavingsdeskundige van de directie Handhaving de zaak over aan de opsporingsfunctionaris. Deze beoordeelt of sprake is van strafbare feiten en maakt proces-verbaal op.

Als bij SVB uit het onderzoek van het signaal blijkt dat het benadelingsbedrag boven de aangiftengrens ligt, dan legt de afdeling bijzonder onderzoek de rapportage en advies voor een nader strafrechtelijk onderzoek, ter toetsing voor aan de Regiomanager.

Het onderzoeksrapport wordt aangevuld met:

- op welke gronden de zaak voldoet aan de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude en het SVB beleid
- de reden waarom een strafrechtelijk onderzoek wel of niet zou moeten plaatsvinden
- de, indien bekend zijnde, persoonlijke omstandigheden van betrokkene(n)
- de indicatieve schadepriode en het schadebedrag
- de mate van verwijtbaarheid
- de haalbaarheid van een eventueel strafrechtelijk onderzoek
- het advies betreffende de vervolgstappen voor het onderzoek (bijvoorbeeld Inspectie SZW of administratieve afhandeling)

²³ Toezichthouders zoals genoemd in de Algemene wet bestuursrecht.

- de haalbaarheid van een eventueel strafrechtelijk onderzoek

De regiomanager beoordeelt het resultaat en neemt een beslissing of aangifte wordt gedaan. In het geval dat geen aangifte wordt gedaan, maar wel vaststaat dat er sprake is geweest van onrechtmatig gedrag van de betrokken persoon, legt de SVB een administratieve sanctie op. Dit gebeurt ook als de officier van justitie besluit om niet tot vervolging over te gaan.

4.2.6 *Dossieronderzoek*

De ZBO's voeren het Boetebesluit sociale zekerheidswetten uit en hebben in het beleid opgenomen dat een boete moet worden opgelegd als de inlichtingenplicht niet is nagekomen en als daarbij de aangiftegrens wordt overschreden dat aangifte bij het O.M. moet worden gedaan. Aan de hand van onderzoek van dertig dossiers bij UWV en veertien gevallen bij de SVB is nagegaan in hoeverre het Boetebesluit en de Beleidsregels worden uitgevoerd. Daarbij is tevens aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre het (niet) opleggen van maatregelen leidt tot verschillende uitkomsten.

Vastgesteld is dat in nagenoeg alle onderzochte gevallen het beleid wordt uitgevoerd. Dat wil zeggen dat ook gebruik wordt gemaakt van de discretionaire bevoegdheid van de professional om af te wijken van de standaardmaatregel of om af te zien van een maatregel.

Voor wat betreft UWV is vastgesteld dat de minimumboete van 52 euro in acht gevallen is verlaagd tot 26 euro vanwege verminderde verwijtbaarheid. In die gevallen was sprake van niet nakomen van de inlichtingenplicht omdat de uitkeringsontvanger de gegevens wel had doorgegeven, maar pas nadat UWV de overtreding had geconstateerd. De minimumboete wordt in dergelijke gevallen overeenkomstig het beleid met vijftig procent verminderd.

Afwijkingen bij UWV hadden betrekking op afzien van het opleggen van een boete omdat het opleggen van een boete het einde van een schuldsanering zou betekenen en daarom te ingrijpend zou zijn. Een tweede geval betrof een cliënt, waarbij het opgelegde boetebedrag minder was dan tien procent van het benadelingsbedrag.

Bij twee gevallen is uit het dossier gebleken dat de SVB, pas drie jaar na de start van de overtreding van de inlichtingenplicht (witte inkomsten) de melding van het Inlichtingenbureau ontvangen. Dat is een afwijking van het normale patroon. Wat betreft de behandeling van 75-plussers is in twee gevallen geconstateerd dat, bij een benadelingsbedrag boven de aangiftegrens van 10.000 euro, overeenkomstig de werkinstructie, de overtreding van de inlichtingenplicht bestuursrechtelijk is afgedaan.

4.3 **Conclusies uitvoering gemeenten en ZBO's**

Bij het onderdeel Beleid van deze nota heeft de inspectie geconcludeerd dat er in het maatregelenbeleid van de onderzochte gemeenten overeenkomsten en verschillen zijn en dat ook tussen het maatregelenbeleid van gemeenten en ZBO's sprake is van overeenkomsten en verschillen. Naast de inhoud van het beleid blijkt uit het onderzoek dat ook de wijze van uitvoering invloed heeft op het aantal gevallen waarin wel of niet een maatregel of boete wordt opgelegd en op de hoogte daarvan.

Hierbij is van belang om vast te stellen in hoeverre het beleid is uitgevoerd en of verschillen in de uitvoering gevolgen hebben voor de uitkeringsontvangers.

Uitvoering maatregelen- en boetebeleid

Werkinstructies

Gemeenten en ZBO's hebben weinig maatregelen getroffen om sturing te geven aan de professional ten aanzien van de uitvoering van het maatregelen- en boetebeleid in individuele gevallen.

Geen van de twaalf onderzochte gemeenten heeft het maatregelenbeleid vertaald in richtlijnen of werkinstructies voor de uitvoering, waarin bijvoorbeeld criteria zijn opgenomen die toegepast zouden moeten worden bij de afweging om een maatregel al dan niet op te leggen. Uitgangspunt is volgens de gemeenten dat het opleggen van een maatregel een instrument is in handen van de klantmanager tegenover klanten die hun verplichtingen niet nakomen. Ook als er wel vormen van richtlijnen zijn, dan nog vindt de gemeente dat de klantmanager de ruimte heeft om het beleid in individuele gevallen toe te passen, waardoor afgeweken kan worden van de standaardmaatregel.

Hoewel de ZBO's wel een handboek of procesbeschrijving hebben vastgesteld, heeft ook bij deze organisaties de professional de mogelijkheid om, binnen de vastgestelde kaders, in het individuele geval de afweging te maken om een boete al dan niet op te leggen of om de standaardboete te matigen.

Werkwijze

Bij de in het onderzoek betrokken fraudesoorten is sprake van verschil in behandeling van signalen hetgeen gevolgen heeft voor de mogelijkheid om een maatregel of boete op te leggen.

De behandeling van signalen over het niet nakomen van de inlichtingenplicht wordt zowel bij gemeenten als bij de ZBO's afgesloten met een advies om al dan niet een maatregel of boete op te leggen.

Zowel voor wat betreft de behandeling van de signalen en de inhoud van het advies maken de gemeenten en de ZBO's onderscheid tussen de behandeling van signalen over niet opgeven van witte inkomsten (witte fraude) en zwarte inkomsten en van een gezamenlijke huishouding (in dit onderzoek overige fraude genoemd).

Behandeling van witte fraude wordt steeds meer een administratief proces met standaardprocedures.

Voor de overige fraude geven vooral de gemeenten prioriteit aan het zo spoedig mogelijk beëindigen van de uitkering, omdat het in die gevallen niet eenvoudig is om de bewijslast rond te krijgen. In die gevallen kiezen de gemeenten voor besparing van de uitgaven en kunnen zij geen maatregel opleggen.

De gevallen waarbij wel een onderzoek wordt ingesteld door de afdeling handhaving of door de sociale recherche worden afgesloten met een uitgebreid rapport en advies *en* eventueel een proces verbaal.

De klantmanager maakt vervolgens op basis van de gegevens van het rapport en kennis van de klant de afweging om al dan niet een maatregel op te leggen.

Ook de ZBO's vinden dat de afwikkeling van signalen die men krijgt van buiten de organisatie en die betrekking hebben op zwarte inkomsten of een gezamenlijke huishouding arbeidsintensief.

Daarnaast heeft volgens UWV de toename van het aantal WW-uitkeringen ook tot meer fraudesignalen geleid. Men kan niet alle signalen in behandeling nemen. Het gevolg daarvan is dat ook bij UWV niet in alle gevallen waarbij sprake kan zijn van een ten onrechte verstrekte uitkering een boete wordt opgelegd.

De afgehandelde signalen over witte fraude leiden in de meeste gevallen wel tot het opleggen van een boete.

Verskil met de gemeenten is dat de ZBO's ook in de gevallen waarbij de uitkering is beëindigd na het constateren van de overtreding een boete kunnen opleggen.

Bewaking uniformiteit

Hoewel de klantmanager/professional (veel) ruimte heeft bij de afweging en de beslissing om al dan niet een boete of maatregel op te leggen, zijn er volgens de gemeenten wel vormen van maatregelen getroffen in de organisatie om te waarborgen dat het beleid op een zo uniform mogelijke wijze wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld afspraken over een percentage van de gevallen waarbij het advies van de behandelaar wordt overgenomen door de klantmanager, gevallenoverleg en terugkoppeling bij afwijking. De ZBO's hebben op dit punt geen specifieke maatregelen getroffen.

Dossieronderzoek Uitvoering Maatregelen- boetebeleid gemeenten en ZBO's

Het maatregelenbeleid dat gemeenten hebben vastgesteld, wordt in principe uitgevoerd. Als wordt afgeweken van de standaardmaatregelen die in het beleid zijn vastgelegd, is het kenmerkend dat de motivering om af te wijken niet is aangetroffen in het dossier. Daarnaast is in een aantal gevallen de afwijking het gevolg van onjuiste uitvoering.

Ook bij de ZBO's wordt in de meeste gevallen het boetebeleid uitgevoerd. Uit de onderzochte dossiers van UWV blijkt dat regelmatig de minimumboete van 52 euro wordt verlaagd met vijftig procent vanwege verminderde verwijtbaarheid. Hoewel sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht wordt de boete verlaagd omdat de uitkeringsontvanger uit eigen beweging alsnog de juiste gegevens verstrekt.

Uitvoering aangiftebeleid

De signalen over niet nakoming van de inlichtingenplicht, waarbij bekend is of verwacht wordt dat het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens, worden behandeld door de Sociale Recherche, afdeling bijzonder onderzoek of de directie opsporing van de Inspectie SZW. Op basis van een proces verbaal wordt aangifte gedaan bij het O.M. Zowel gemeenten als de ZBO's volgen hierbij de richtlijnen van het O.M.

Volgens gemeenten en ZBO's wordt in uitzonderlijke gevallen afgezien van aangifte. Daarnaast kan het O.M. besluiten om de zaak niet voor te leggen aan de rechtbank.

Dossieronderzoek uitvoering aangiftebeleid

In de meeste gevallen doen de uitvoeringsorganisaties aangifte als blijkt dat het benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrenzen die door het Openbaar Ministerie zijn vastgesteld. In uitzonderlijke gevallen wordt afgezien van aangifte. De gemeenten doen geen aangifte als de uitkering is beëindigd en geen maatregel kan worden opgelegd. Op grond van het onderzoek bij de SVB is in de dossiers van twee gevallen bevestigd dat overtreding van de inlichtingenplicht bij 75-plussers bestuursrechtelijk wordt afgedaan.

5 Resultaten

Na de beschrijving van beleid en uitvoering in hoofdstuk drie en vier geeft de inspectie in dit hoofdstuk inzicht in de resultaten die de uitvoering van het sanctie- en boetebeleid hebben opgeleverd over de periode 2008 tot en met 2011.

Voor de gemeenten heeft de inspectie op basis van de frauderegistratie van het CBS berekend hoeveel onderzoeken naar niet naleving van de inlichtingenplicht zijn afgehandeld en of door de gemeenten een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd, nadat een overtreding van de inlichtingenplicht is vastgesteld. Op grond van de berekeningen heeft de inspectie een landelijk beeld samengesteld.

Hoewel het de inspectie bekend is dat het CBS de gegevens uit de Frauderegistratie vanaf 2010 niet meer publiceert omdat de opgaven van gemeenten niet allemaal vergelijkbaar zijn heeft de inspectie de CBS gegevens wel gebruikt. De inspectie vindt dat de opgaven van de gemeenten gedurende meerdere jaren een consistent beeld opleveren, zowel voor gemeenten die de gegevens op de juiste wijze verstrekken als de gemeenten die daarvan afwijken. In bijlage drie over de methodologische verantwoording geeft de inspectie een uitgebreidere toelichting.

De inspectie heeft tevens een berekening gemaakt op basis van soortgelijke gegevens die door UWV beschikbaar zijn gesteld.

Vervolgens heeft de inspectie voor gemeenten en UWV vastgesteld in hoeverre sprake is van een toename van het aantal sancties en boetes vanaf 2009. Een van de oorzaken is dat toen de aangiftegrens is verhoogd.

De inspectie heeft kwantitatieve gegevens gevraagd aan de SVB voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De SVB heeft toegelicht dat het systeem dat men gebruikt, is ingericht als betaalsysteem, waarin uitsluitend gegevens worden opgenomen die men nodig heeft voor het uitvoeren van de wetten (verstrekken van uitkeringen). Omdat het niet is gebouwd als informatiesysteem, is het niet mogelijk om de door de Inspectie gevraagde gegevens via ad hoc selecties uit het systeem te halen.

De inspectie heeft daarom geen resultaten voor de SVB opgenomen. Hoewel de SVB voor een deel jaarcijfers kan leveren, zijn de gegevens over de afgehandelde onderzoeken naar de schending van de inlichtingenplicht niet volledig beschikbaar.

Naast cijfers over afgehandelde onderzoeken en opgelegde sancties en boetes heeft de Inspectie berekend wat het aandeel van de twee fraudesoorten (witte inkomsten en overige fraude) in de afgehandelde onderzoeken is.

Hierna worden de resultaten voor de gemeenten en UWV afzonderlijk weergegeven in een aantal tabellen op basis van de berekening van de inspectie.

Afgehandelde onderzoeken en beslissingen

Gemeenten landelijk

Afgehandelde onderzoeken WWB

Jaar	2008		2009		2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Onderzoeken	28.754	100	26.543	100	28.787	100	29.470	100
Overtreding nietvastgesteld	18.066	63	16.402	62	17.681	61	16.899	57
Overtreding vastgesteld	10.688	37	10.141	38	11.106	39	12.571	43

Verdeling overtreding vastgesteld in nulfraude en gevallen met fraudebedrag

Jaar	2008	2009	2010	2011
Nulfraude ²⁴	40%	43%	43%	37%
Met fraudebedrag	60%	57%	57%	63%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal	10.688	10.141	11.106	12.571

Benadelingsbedrag totaal en gemiddelde bedrag

Jaar	2008	2009	2010	2011
Bedrag totaal x 1.000	66.502	55.161	53.070	66.681
Gemiddeld bedrag ²⁵	6.221	5.440	4.775	5.304

Beslissing overtredingen WWB 2008 tot en met 2011 op basis van geconstateerde fraude Gemeenten landelijk

Jaar	2008	2009	2010	2011
Geen maatregel	60%	61%	61%	63%
Maatregel	23%	28%	32%	29%
Aangifte	17%	11%	8%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal	10.647	10.098	11.072	12.545

De cijfers over beslissingen hebben betrekking op de gevallen waarbij uit onderzoek blijkt dat sprake is van een overtreding. In de aantallen zijn de nulfraudes opgenomen (zie voetnoot 24), omdat bij de twaalf in het onderzoek betrokken gemeenten is gebleken dat er gemeenten zijn die in hun beleid hebben opgenomen dat zij bij nulfraude een maatregel opleggen. In de cijfers zijn bij 'geen maatregel' gevallen geteld waarvoor de gemeenten niet van toepassing bij de beslissing

²⁴ Dit betreft het aantal gevallen waarbij de gemeente heeft vastgesteld dat de inlichtingenplicht is overtreden, maar geen sprake is van een benadelingsbedrag en de gevallen voor wie gemeenten het bedrag niet kon vaststellen.

²⁵ Inclusief nulfraude

hebben vermeld, omdat wel een overtreding is vastgesteld, maar geen maatregel is opgelegd.

Uit de tabellen blijkt dat niet in alle gevallen waarbij is geconstateerd dat de inlichtingenplicht is overtreden een maatregel wordt opgelegd.

Het percentage opgelegde maatregelen is vanaf 2009 gestegen en blijft daarna rond dertig procent van de overtredingen. De aangiften zijn in aantal en procenten bijna gehalveerd.

Als de aangiften bij de maatregelen worden opgeteld, dan blijkt dat de reactie op overtredingen steeds rond de veertig procent ligt.

Het aantal gevallen waarbij geen maatregel wordt opgelegd is onveranderd hoog.

Verklaringen daarvoor zijn:

- Bij nulfraude legt een aantal gemeenten geen maatregel op (nulfraude is circa veertig procent van de overtredingen);
- Als de uitkering wordt beëindigd naar aanleiding van de constatering van de overtreding kunnen de gemeenten geen maatregel opleggen;
- Verschil in beleid en uitvoering tussen gemeenten en de werkwijze van de gemeenten. Het opleggen van een maatregel is geen automatisme. De klantmanager bepaalt in de meeste gemeenten op basis van de omstandigheden van de overtreder of een maatregel moet worden opgelegd en of deze moet worden gematigd.

Toename van de opgelegde maatregelen vanaf 2009

Vanaf 2009 is de aangiftegrens verhoogd, waardoor het aantal opgelegde sancties bij gemeenten zou moeten toenemen (bij een ongeveer gelijkblijvend aantal onderzoeken). In de onderstaande tabel is de toename/afname weergegeven voor de afgehandelde onderzoeken, al dan niet opgelegde maatregelen en de fraudebedragen. Het jaar 2008 is daarbij het basis jaar (gesteld op 100).

Jaar	2008	2009	2010	2011
Onderzoeken	100	92	100	102
Overtredingen	100	95	104	117
Benadelingsbedrag	100	83	80	100
Maatregelen	100	117	144	149
Aangifte	100	58	49	58
Geen maatregel	100	97	105	123
Maatregel/aangifte	100	92	103	110

Uit het overzicht blijkt dat het aantal maatregelen is toegenomen vanaf 2009. Zoals mocht worden verwacht is het aantal aangiften fors gedaald.

Als maatregelen en aangiften bij elkaar worden geteld is sprake van een stijging vanaf 2009. Het aantal gevallen waarin geen maatregel is opgelegd is in 2010 en met name in 2011 gestegen, terwijl het aandeel onderzoeken niet in dezelfde mate is toegenomen.

Door de verhoging van de aangiftegrens vanaf 2009 zou verwacht mogen worden dat het aantal maatregelen boven de oude aangiftegrens (6.000 euro) toeneemt. Op basis van de gemiddelde fraudebedragen heeft de inspectie de frequentieverdeling van de gemiddelde fraudebedragen berekend. Hoewel sprake is van een toename van het totaal aantal (en percentage) maatregelen en afname van de aangiften vanaf 2009 blijkt uit de frequentieverdeling dat de bulk van de fraudebedragen ligt in de bedragen tot en met 3.000 euro. De gemiddelde fraudebedragen tot en met 6.000 euro (aangiftegrens tot en met 2008) maken zelfs tachtig procent uit van het totaal aantal onderzoeken.

Frequentieverdeling gemiddeld fraudebedrag

Jaar	2008		2009		2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Nulfraude	4.266	40	4.339	43	4.850	44	4.602	37
1 tot 500	1.587	15	1.370	13	1.533	14	2.039	16
501 tot 3.000	2.103	20	2.140	21	2.399	22	3.062	24
3001 tot 6.000	643	6	691	7	811	7	989	8
6.001 tot 10.000	588	5	398	4	449	4	570	5
10.001 tot 35.000	977	9	804	8	688	6	836	7
35.001 tot 50.000	167	2	139	1	140	1	157	1
Meer dan 50.000	357	3	260	3	236	2	316	2
Totaal	10.688	100	10.141	100	11.106	100	12.571	100

UWV*Vastgestelde overtredingen Werkloosheidswet in nulfraude en gevallen met fraudebedrag²⁶*

Jaar	2008		2009		2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Met Fraudebedrag	13.012	88	16.478	88	20.819	91	31.576	91
Nulfraude	1.775	12	2.274	12	2.077	9	3.196	9
Totaal	14.787	100	18.752	100	22.896	100	31.772	100

Beslissing overtredingen WW

Jaar	2008		2009		2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Boete	13.060	88	15.692	84	20.325	89	30.711	88
Aangifte	191	1	70	0	56	0	72	0
Waarschuwing	910	6	1.240	7	1.359	6	2.289	7
Geen boete vanwege:								
Geen verwijtbaarheid	544	4	1.657	9	1.013	4	1.356	4
Omstandigheden	54	0	80	0	125	1	169	0
Dringende redenen	28	0	13	0	18	0	174	1
Totaal	14.787	100	18.752	100	22.896	100	34.772	100

²⁶ UWV heeft geen gegevens beschikbaar over de afgehandelde onderzoeken, wel over de vastgestelde overtredingen op basis van afgehandelde onderzoeken.

Fraude en boetebedragen WW

Jaar	2008	2009	2010	2011
WW fraudebedrag in euro's	14.761.862	24.513.927	30.481.071	44.166.365
Boetebedrag (totaal) in euro's	1.592.569	2.346.832	2.935.853	4.452.010

Gemiddelde fraude en boetebedragen WW

Jaar	2008	2009	2010	2011
Fraudebedrag WW in euro's	998	1.307	1.332	1.271
Totaal gemiddelde boete	109	125	128	128

Uit de cijfers blijkt dat UWV over de periode 2008 tot en met 2011 in bijna negentig procent van de afgehandelde onderzoeken, waarbij een overtreding is vastgesteld, een boete oplegt (daling naar 84 procent in 2009).

Uit de gegevens over de verdeling tussen overtredingen met en zonder fraudebedrag komt naar voren dat ook ingeval van nulfraude een boete wordt opgelegd. Dat blijkt ook uit de specificatie van de gevallen waarvoor geen boete is opgelegd. In die gevallen wordt niet alleen een waarschuwing gegeven. Als wordt afgezien van het opleggen van een boete, dan neemt UWV die beslissing in de meeste gevallen vanwege het ontbreken van de verwijtbaarheid. Uit het dossieronderzoek is die bevinding ook naar voren gekomen. Gebleken is dat in die gevallen UWV de minimumboete van 52 euro meestal met vijftig procent verlaagt. Het aantal aangiften is bij UWV vanaf 2009 fors gedaald.

Toename opgelegde boetes vanaf 2009

Jaar	2008	2009	2010	2011
Overtredingen	100	126	154	235
Fraudebedrag	100	166	206	299
Gemiddeld fraude	100	130	133	127
Boetes	100	120	155	235
Geen boetes	100	194	163	259
Boetebedrag	100	147	184	279
Gemiddeld boete	100	115	117	117

Vanaf 2009 is het aantal bestuurlijke boetes ten opzichte van 2008 toegenomen met een percentage van twintig in 2009, oplopend tot 235 in 2011. Ook het boetebedrag is fors hoger geworden ten opzichte van 2008 (oplopend tot 279 in 2011). In totale bedragen is de opgelegde boete circa tien procent van het fraudebedrag; dat is in overeenstemming met het boetebesluit.

Het gemiddelde boetebedrag is in mindere mate toegenomen en is ook ongeveer tien procent van het gemiddelde fraudebedrag.

De verklaring voor de toename van het aantal boetes kan niet alleen worden gezocht in de verhoging van de aangiftegrens vanaf 2009.

Het aantal gevallen waarbij een overtreding is vastgesteld is namelijk in gelijke mate toegenomen als het percentage opgelegde boetes. Daardoor is ook het totale fraudebedrag, waarvan de opgelegde boete wordt afgeleid ook flink hoger geworden

(toename met 66 procent in 2009 tot bijna 300 procent in 2011). De toename van het aantal overtredingen is het gevolg van de stijging van het aantal WW-uitkeringen die ingezet is vanaf 2009. In 2008 zijn 175.000 uitkeringen verstrekt, dat aantal is in 2009 opgelopen naar 220.000 en in 2011 is het 260.000.²⁷ De stijging van het aantal gevallen waarbij geen boete is opgelegd, is hoger dan de toename van het aantal boetes.

Twee fraudesoorten

Het onderzoek richt zich op de twee fraudesoorten.

Omdat de inspectie op grond van het onderzoek heeft vastgesteld dat de uitvoeringsorganisaties ook in de uitvoering onderscheid maken tussen witte fraude en overige fraude is berekend wat het aandeel is van deze twee fraudesoorten in het totaal van de onderzoeken en wat de geconstateerde fraude is per fraudesoort.

Gemeenten landelijk

Aandeel fraudesoorten in de afgehandelde onderzoeken

Jaar	2008		2009		2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Witte inkomsten	5.581	19	4.823	18	5.581	19	6.094	21
Zwarte inkomsten	3.529	12	3.434	13	3.536	12	3.840	13
Vermogen	1.888	7	2.132	8	2.435	9	2.523	8
Woonsituatie	10.116	35	8.420	32	9.342	33	9.329	32
Partnerfraude	3.196	11	2.902	11	2.710	9	2.287	8
Overige	4.350	15	4.714	18	5.120	18	5.230	18
Totaal	28.660	100	26.425	100	28.724	100	29.303	100

Fraudepercentages naar fraudesoort

Witte inkomsten

Jaar	2008	2009	2010	2011
Fraude aangetoond	57	70	59	70
Geen fraude aangetoond	43	30	41	30
Totaal	100	100	100	100
Aantal	5.581	4.823	5.581	6.094

Zwarte inkomsten

Jaar	2008	2009	2010	2011
Fraude aangetoond	39	33	34	37
Geen fraude aangetoond	61	67	66	63
Totaal	100	100	100	100
Aantal	3.529	3.434	3.536	3.840

Gezamenlijke huishouding

Jaar	2008	2009	2010	2011
Fraude aangetoond	26	20	22	21

²⁷ Aantal WW-uitkeringen gemiddeld, bron CBS Statline.

Geen fraude aangetoond	74	80	78	79
Totaal	100	100	100	100
Aantal	3.196	2.902	2.710	2.287

*Percentage beslissingen naar fraudesoort²⁸**Witte inkomsten*

Jaar	2008	2009	2010	2011
Geen maatregel/aangifte	56	59	56	61
Maatregel	31	37	41	36
Aangifte	13	4	3	3
Totaal	100	100	100	100
Aantal	2.797	2.912	2.787	3.596

Zwarte inkomsten

Jaar	2008	2009	2010	2011
Geen maatregel/aangifte	43	46	47	49
Maatregel	26	30	33	31
Aangifte	31	24	20	20
Totaal	100	100	100	100
Aantal	1.499	1.246	1.329	1.543

Gezamenlijke huishouding

Jaar	2008	2009	2010	2011
Geen maatregel/aangifte	60	56	59	56
Maatregel	9	14	14	17
Aangifte	31	30	27	27
Totaal	100	100	100	100
Aantal	905	707	718	659

Uit de tabellen blijkt dat van de afgehandelde onderzoeken ongeveer twintig procent betrekking heeft op niet opgegeven witte inkomsten. Voor zwarte inkomsten is dat percentage dertien en gezamenlijke huishouding rond de tien. Uit de cijfers blijkt dat in bijna 70 procent van de onderzoeken naar witte inkomsten wordt aangetoond dat een overtreding is gepleegd. Voor zwarte inkomsten ligt dat rond de 35 procent en voor onderzoeken naar niet opgegeven gezamenlijke huishouding (partner-fraude) wordt maar in iets meer dan twintig procent aangetoond dat een overtreding is gepleegd.

²⁸ Exclusief niet van toepassing en onbekend.

De meeste maatregelen worden opgelegd bij witte fraude en de minste bij gezamenlijke huishouding. Het percentage aangiften is bij zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding hoger. Deze cijfers bevestigen het beeld dat door de uitvoeringsorganisaties is geschetst, namelijk dat bij witte fraude in meer gevallen een maatregel kan worden opgelegd, omdat de uitkering nog doorloopt. De gemeenten hebben problemen om de bewijslast te leveren bij de onderzoeken naar overige fraude en sturen vaker aan op beëindiging van de uitkering. Als wel een onderzoek wordt verricht gaat het om grote bedragen, waarvoor aangifte wordt gedaan.

UWV

Vastgestelde overtredingen naar fraudesoorten(totaal)

Jaar	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Witte inkomsten	13.222	89	17.534	94	21.808	95	33.213	96
Zwarte inkomsten	877	6	806	4	713	3	924	3
Inkomen partner	1	0	57	0	100	0	142	0
Overig	687	5	355	2	275	2	493	1
Totaal	14.787	100	18.752	100	22.896	100	34.772	100

Het grootste deel van de door het UWV vastgestelde overtredingen heeft betrekking op het niet geven van witte inkomsten. Zwarte inkomsten komt in ongeveer vijf procent voor en inkomen van de partner is nagenoeg niet aangetroffen. Hoewel UWV geen cijfers heeft over opgelegde boetes per fraudesoort, mag worden aangenomen dat in de meeste gevallen van niet opgegeven witte inkomsten een boete wordt opgelegd, omdat het boete percentage bijna negentig procent van de geconstateerde overtredingen is. Deze conclusie is in lijn met de bevindingen uit het door de inspectie uitgevoerde dossieronderzoek.

Conclusies

De inspectie heeft vastgesteld dat het percentage maatregelen en boetes dat gemeenten en UWV heeft opgelegd, is toegenomen vanaf de verhoging van de aangiftegrens in 2009.

Gemeenten leggen in 2011 in ongeveer 30 procent van de geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht een maatregel op. Dat was in 2008 nog 23 procent. Het aantal aangiften is door de verhoging van de aangiftegrens gehalveerd naar acht procent. Dit betekent dat in ruim zestig procent geen maatregel wordt opgelegd of aangifte wordt gedaan. Het benadelingsbedrag is in 2011 ruim 66 miljoen euro. De kern van de gemiddelde fraudebedragen ligt bij gemeenten tot en met 3.000 euro. Tachtig procent van de gemiddelde bedragen ligt onder de oude aangiftegrens van 6.000 euro. Dat houdt in dat gemeenten in het merendeel van de geconstateerde overtredingen een bestuursrechtelijke sanctie kunnen opleggen.

Bij UWV wordt in bijna negentig procent van de geconstateerde overtredingen een boete opgelegd. Het aantal aangiften is ook bij UWV vanaf 2009 fors gedaald. Door de stijging van het aantal WW-uitkeringen vanaf 2009 is ook het aantal overtredingen en het fraudebedrag toegenomen. In vergelijking met 2008 is de toename van het aantal gevallen waarbij geen boete is opgelegd hoger dan de

toename van het aantal opgelegde boetes. Het benadelingsbedrag in 2011 is meer dan 45 miljoen euro voor de WW en TW samen.

Gemeenten en UWV maken voor wat betreft de afhandeling van onderzoeken naar overtreding van de inlichtingenplicht een onderscheid tussen niet opgegeven witte inkomsten (witte fraude) en zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding (in dit onderzoek overige fraude genoemd).

Voor wat betreft het verzwijgen van witte inkomsten blijkt dat de gemeenten in meer dan 65 procent van de gevallen hebben vastgesteld dat een overtreding is gepleegd. Bij UWV is dat ongeveer 95 procent.

Vastgestelde overtredingen vanwege niet opgegeven zwarte inkomsten kunnen gemeenten in een veel lager deel (circa 35 procent) vaststellen en voor gezamenlijke huishouding is dat nog lager (twintig procent). Dergelijke overtredingen spelen bij UWV minder.

De uitvoeringsorganisaties leggen vooral maatregelen en boetes op bij vastgestelde witte fraude. Bij zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding doen gemeenten dat veel minder. Het aantal aangiften is voor overige fraude wel hoger ten opzichte van het totaal aantal geconstateerde overtredingen.

Bijlage 1

Verantwoording onderzoeksrapport

Met de intensivering van handhaving, die vooral wordt geconcretiseerd met de wet 'aanscherping handhaving en sanctie beleid SZW-wetgeving' (de fraudewet), wil de overheid mensen perspectief bieden op werk en inkomen, het draagvlak onder de sociale zekerheid versterken en dreigende personeelstekorten bestrijden.

De overheid gaat er van uit, dat sneller sanctioneren (lik op stuk), in combinatie met hogere geldboetes en intensievere incasso, leidt tot meer afschrikwekkende werking en betere naleving.

De fraudewet wordt naar verwachting op 1 januari 2013 van kracht. Resultaten, zoals hierboven aangegeven, zullen niet eerder dan in 2014 zichtbaar worden. Daarom heeft de inspectie gekozen voor een meerjarige aanpak. Afronding van het programma is voorzien voor 2015.

In 2012 is de Inspectie nagegaan hoe de stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties is ten aanzien van de handhaving van de inlichtingenplicht. In 2014 en 2015 zal onderzoek gericht op dezelfde thema's worden verricht, waarna kan worden vastgesteld of de uitvoeringsinstanties tegemoet zijn gekomen aan de intenties van de wetgever, samengevat in sneller sanctioneren, hogere boetes en intensievere incasso.

Of dergelijke ontwikkelingen ook bijdragen aan een hoger nalevingniveau zal de inspectie slechts globaal toetsen.

Voor de programmarapportage 2012 staat centraal de vraag:

"wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?"

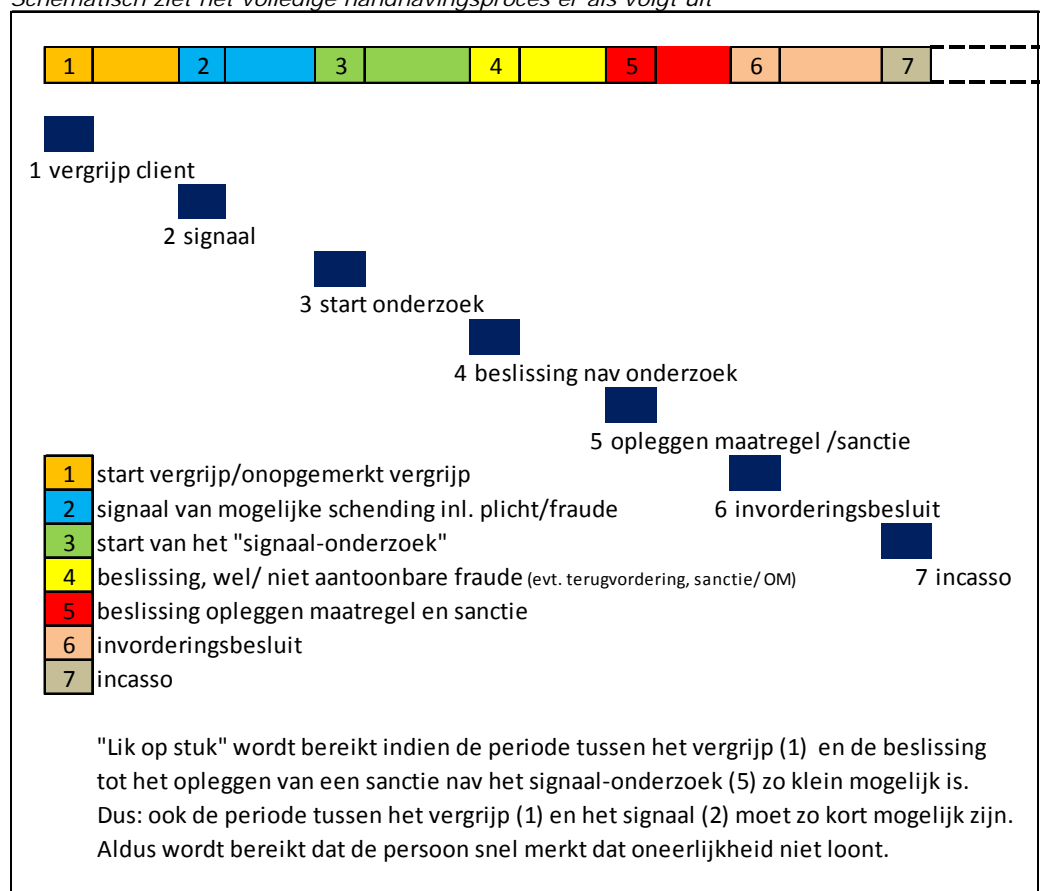
Gegeven de hiervoor genoemde uitgangspunten van beleid worden drie onderzoeken verricht, te weten:

1. 'Lik-op-stuk', onderzoek naar de periode tussen signaal en sanctie;
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boetes', stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering, met aandacht voor de toepassing vanaf 2009 vanwege de verhoging van de aangiftengrenzen;
3. 'Intensiveren incasso', beantwoording van de vraag in hoeverre uitvoeringsorganisaties zijn gericht op het snel en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringen.

Afbakening van de drie onderzoeken

Figuur 1

Schematisch ziet het volledige handhavingsproces er als volgt uit



Het onderzoek "Lik op Stuk-beleid" zal zich richten op de hiervoor fasen 2 tot en met 5.

Omstandigheden die een rol spelen bij het ontstaan van de periode tussen het moment dat het vergrijp (schending inl. plicht) wordt gepleegd en het ontstaan van een signaal dat aanleiding kan geven een signaal-onderzoek te starten (fase 1), is geen zelfstandig object van onderzoek. Dit aspect vergt binnen het kader van dit onderzoek te veel tijd en capaciteit. Bij het onderzoek naar de fasen 2 tot en met 5 wordt wel de tijdsperiode van fase 1 vastgesteld.

De fasen 6 en 7 komen bij het onderzoek "invordering en incasso" aan de orde. Ook in het kader van "Lik op stuk" is het van belang dat SNEL na de beslissing tot het opleggen van een maatregel/ sanctie (fase 5) het opleggen van het invorderingsbesluit en incasso plaatsvindt; anders krijgt de overtreder alsnog het gevoel er mee weg te komen.

De besluitvorming ten aanzien het opleggen van een maatregel en een eventuele sanctie en de veranderingen als gevolg van aanpassing van het grensbedrag OM wordt in het onderzoek “bestuurlijke boeten en maatregelen” onderzocht.

UWV, SVB en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse socialezekerheidswetten. In die wetten kan het opleggen van een boete of maatregel een rol spelen naar aanleiding van het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Vanwege de looptijd van het onderzoek en de beschikbare capaciteit is een keuze gemaakt met betrekking tot de in de onderzoeken te betrekken wetten en onderwerpen.

De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht ten aanzien van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zo mogelijk zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding).

In beginsel is gekozen voor één of maximaal twee wetten per uitvoeringsorganisatie, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

Daarom zijn de volgende wetten in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door SVB.

Aanpak

De inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op eenzelfde manier aangepakt. Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en kwantitatief deel.

Hierna volgt een toelichting voor het onderzoek ‘Bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude’.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties beleid en uitvoering hebben ingericht.

Nadat de inspectie aan de hand van deskresearch informatie heeft verzameld over (uitvoerings)beleid en -praktijk, zijn bij de uitvoeringsinstanties interviews gehouden met medewerkers die – binnen de kaders van het overheidsbeleid - verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Op deze manier heeft de inspectie inzicht verkregen in de huidige stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van de gekozen onderwerpen.

Voor het kwalitatieve deel zijn voor de drie onderzoeken dezelfde twaalf gemeenten geselecteerd.

Bij de keuze van de gemeenten heeft de inspectie rekening gehouden met het uitgangspunt van het CBS dat zij geen gegevens publiceren van kleinere gemeenten indien sprake is van kleine aantallen fraudeonderzoeken. Bij de keuze uit het restant van de gemeenten is rekening gehouden met de afspraken die met Divosa en de VNG zijn gemaakt over toezichtbelasting.

Twee grote en zes middelgrote gemeenten zijn gekozen uit de G36. Om het beeld compleet te maken zijn hieraan, mede op verzoek van Divosa en de VNG nog twee gemeenten uit de groep 50.000 tot 100.000 inwoners en twee uit de groep tot 50.000 inwoners geselecteerd.

De inspectie verwachtte dat de geselecteerde gemeenten een representatief beeld zouden opleveren van het aantal varianten dat in beleid en uitvoering van gemeenten voorkomt. De bevindingen van het onderzoek bevestigen dat. Voorts is op basis van de gegevens van het CBS berekend dat deze gemeenten bijna 21 procent van de gemeentelijke bijstandspopulatie voor hun rekening nemen.

Het kwantitatieve deel heeft betrekking op het verzamelen van informatie waarmee een landelijk beeld wordt samengesteld met betrekking tot: aantal afgehandelde onderzoeken naar overtreding van de inlichtingenplicht, vastgestelde overtredingen, opgelegde sancties en/of boetes en fraudebedragen. Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten. Dit landelijke beeld geeft inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.

Eenzelfde aanpak als hiervoor weergegeven zal vanaf 2014 worden gevolgd. Dan moet duidelijk worden hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid.

Om na te gaan of de uitvoeringspraktijk verloopt conform het vastgestelde (uitvoerings-)beleid zijn gesprekken gevoerd met een beleidsambtenaar en een uitvoerend ambtenaar bij de geselecteerde gemeenten. De verslagen van de gesprekken zijn ter vaststelling aan de geïnterviewden voorgelegd. Per gemeente is een grid opgesteld, waarin de antwoorden per deelvraag zijn opgenomen. Aan de hand van de gevoerde gesprekken zijn de verkregen inzichten over het beleid gecompleteerd en is nagegaan of de uitvoeringspraktijk daarmee overeenkomt.

Voor een verdere toetsing van die uitvoeringspraktijk zijn per geselecteerde gemeente maximaal 30 fraudedossiers doorgenomen. Voor zover bij het doorlopen van een deel van de dossiers is gebleken dat het beleid wordt gevolgd, is volstaan met een beperkter aantal dossiers. Op basis van deze inspanningen is een beeld verkregen van het beleid en de uitvoeringspraktijk bij gemeenten (wat voor type beleid treffen we aan, wordt dat beleid conform uitgevoerd en wat zijn de verschillen in aanpak tussen gemeenten).

Voor UWV en SVB is eenzelfde aanpak gehanteerd. Omdat beleid bij UWV en SVB centraal wordt bepaald hebben interviews plaatsgevonden op de hoofdkantoren van UWV en SVB en is de uitvoeringspraktijk getoetst op een enkele vestiging c.q. regio kantoor. Ook hier heeft aan de hand van aselect opgevraagde dossiers een check plaatsgevonden of de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het beleid.

Met deze aanpak verwacht de inspectie dat er een compleet beeld ontstaat van de variëteiten waarmee uitvoeringsinstanties in beleid en uitvoering omgaan met overtreding van de inlichtingenplicht. De resultaten worden beschreven en in de uiteindelijke programmarapportage bezien in het perspectief van de maatregelen gericht op de aanscherping en intensivering van handhaving.

Bijlage 2

Methodologische verantwoording

Analyse kwantitatieve gegevens

Doel van het onderzoek is om de stand van zaken weer te geven met betrekking tot het beleid en de uitvoering van de bestuursrechtelijke sanctionering bij personen met een uitkering die de inlichtingenplicht hebben overtreden.

Naast het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft de inspectie op basis van gegevens van de uitvoeringsorganisaties over geconstateerde overtredingen (fraude) een landelijk beeld samengesteld dat in hoofdstuk 5 van de nota is weergegeven. Hierna is weergegeven op welke wijze de inspectie de kwantitatieve gegevens heeft berekend en geanalyseerd.

Landelijke fraudecijfers gemeenten

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft bestanden beschikbaar gesteld uit de Bijstands Fraudestatistiek (BFS), de Bijstands Debiteurenstatistiek (BDS) en de Bijstands Uitvoeringsstatistiek (BUS) over de jaren 2008 tot en met 2011.

In de BFS zijn de opgaven van alle gemeenten opgenomen van personen met een WWB- uitkering, waarvoor zij een onderzoek hebben ingesteld naar schending van de inlichtingenplicht. Voorts is per persoon doorgegeven of een overtreding is geconstateerd (fraude), tot welk bedrag en welke beslissing zij hebben genomen naar aanleiding van de overtreding (al dan niet maatregel of aangifte).

De gegevens per persoon per gemeente uit de BFS heeft de inspectie opgehoogd naar landelijke gegevens. Om een volledig beeld te krijgen van de geconstateerde fraude en voor de volledigheidscntrole zijn de gegevens uit de BFS gecombineerd met de Debiteurenstatistiek en de Bijstands Uitvoeringsstatistiek.

Op basis van deze landelijke gegevens heeft de inspectie analyses en berekeningen uitgevoerd en de tabellen samengesteld die voor gemeenten zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van deze nota (Resultaten). Omdat de inspectie in het onderzoek met name aandacht heeft geschonken aan de fraudesoort witte en zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding heeft zij voor deze fraudesoorten afzonderlijke berekeningen gemaakt en in tabellen weergegeven.

Hoewel bekend is dat het CBS vanaf 2010 de gegevens over geconstateerde fraude niet meer zelf publiceert, omdat een beperkt deel van de gemeenten niet de juiste gegevens verstrekken, heeft de inspectie toch voor dit onderzoek op basis van de CBS gegevens berekeningen gemaakt. De motivering daarvoor is dat de meeste gemeenten al jaren de fraudegevallen één op één op dezelfde wijze juist doorgeven. Het deel van de gemeenten van wie de opgave niet geheel in overeenstemming met de definitie van het CBS zijn ook consequent in hun handelwijze. Op grond van die opgaven en de berekeningen blijkt dat gedurende meerdere jaren sprake is van consistent beeld, dat voor de inspectie bruikbaar is als nulmeting. Daarnaast is gebleken dat het ministerie van SZW in jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving en in de Kerncijfers van SZW dezelfde elementen als de inspectie gebruikt uit de opgaven van de gemeenten aan het CBS voor het berekenen van de fraudecijfers.

Steekproefgemeenten

In de aanpak van het onderzoek is toegelicht op welke wijze en uit welke gemeentegrootte klassen de twaalf gemeenten zijn geselecteerd. Op basis van de gegevens van het CBS is berekend dat de twaalf gemeenten bijna 21 procent van de

gemeentelijke bijstandspopulatie voor hun rekening nemen. De steekproef bevat in verhouding veel grote gemeenten.

Fraudecijfers van UWV

UWV heeft bestanden beschikbaar gesteld waarin de gevallen van geconstateerde fraude op persoonsniveau per jaar over de periode 2008 tot en met 2011 zijn geregistreerd en de beslissingen die zijn genomen naar aanleiding van de overtreding. De inspectie heeft voor het onderzoek de gegevens gebruikt van de personen met een WW- uitkering en een WW-uitkering plus aanvulling op grond van de Toeslagenwet (TW). Gebleken is dat het UWV geen inzicht kon geven in het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken naar schending van de inlichtingenplicht. UWV registreert de onderzoeken waarbij is vastgesteld dat sprake is van een overtreding. De inspectie heeft de gegevens op persoonsniveau opgehoogd naar totaalcijfers per jaar voor de WW en WW plus TW. Op basis van de berekeningen en analyse van de cijfers zijn de tabellen samengesteld die zijn opgenomen in Hoofdstuk 5 van deze nota (Resultaten). De inspectie heeft voor UWV en gemeenten zoveel mogelijk dezelfde tabellen samengesteld om beide uitvoeringsorganisaties te kunnen vergelijken.

Bijlage 3

Beschrijving Beleid per gemeentegrootte

Op grond van de bestudering en analyse van het beleid van de twaalf onderzochte gemeenten en de interviews is per gemeente in beeld gebracht welk beleid zij hebben vastgesteld ten aanzien van het opleggen van bestuursrechtelijke sancties voor personen met een uitkering die de inlichtingenplicht hebben overtreden. De gemeenten zijn geselecteerd uit verschillende gemeente grootte klassen. De selectie heeft als doel om zoveel mogelijke varianten in beleid en uitvoering in beeld te brengen. De typen Beleid per gemeente grootte zijn hierna beschreven.

Type A Beleid G4 twee gemeenten

In het beleid van de gemeenten is opgenomen dat zij een maatregel opleggen als personen met een WWB- uitkering niet voldoen aan de inlichtingenplicht. De gemeenten hebben de regels voor de toepassing van het beleid vastgelegd in de maatregelverordening, die in 2011 is geactualiseerd in verband met de wijziging van de WWB vanaf 2012 ²⁹.

Als de gemeente constateert dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen is in de meeste gevallen ten onrechte een uitkering of teveel bijstand ontvangen. De hoogte van de maatregel wordt bepaald op basis van het benadelingsbedrag. De verlaging is een percentage van de bijstandsuitkering.

Deze gemeenten hebben voor het verlagen van de uitkering twee categorieën vastgesteld:

- Bij een benadelingsbedrag tot € 4.000 bedraagt de maatregel 30 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand;
- Bij een benadelingsbedrag van meer dan € 4.000 bedraagt de maatregel 100 procent gedurende één maand.

Als geen sprake is van een benadelingsbedrag dan wordt een schriftelijke waarschuwing gegeven.

Met betrekking tot het maatregelenbeleid en deze categorie-indeling heeft de G4 onderling afstemming gezocht. In het beleid maken de gemeenten geen onderscheid tussen fraude en niet nakomen van de inlichtingenplicht.

Als sprake is van recidive (nieuwe overtreding van de inlichtingenplicht binnen 12 maanden) maken de gemeenten verschillende keuzes:

Keuze 1

- *Eerste herhaling maatregelpercentage hetzelfde op basis van benadelingsbedrag en duur naar **twee** maanden;*
- *Tweede herhaling zelfde percentage en duur naar **drie** maanden.*

Keuze 2

- *Eerste herhaling na waarschuwing maatregelpercentage 30 procent van de bijstandsuitkering;*
- *Tweede herhaling na waarschuwing 100 procent;*
- *Eerste herhaling na eerste maatregel van 30 procent wordt maatregel 100 procent;*
- *Tweede herhaling na 30 procent wordt 100 procent 2 maanden;*
- *Eerste herhaling na maatregel 100 procent wordt 100 procent 2 maanden;*
- *Tweede herhaling na maatregel 100 procent wordt 100 procent 3 maanden.*

²⁹ Samenvoeging WWB en WIJ.

Afzien van maatregel:

De gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat van een maatregel kan worden afgezien of dat de hoogte of duur kunnen worden gematigd als:

- Iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
- Betrokkene onredelijk zwaar wordt getroffen;
- Sprake is van bijzondere omstandigheden (voorbeelden: niet meer kunnen betalen van huur en premies)
- Sprake is van dringende redenen (voorbeelden: uithuiszetting dreigt, acute broodnood, frustreren WSNP).

Aangiftebeleid:

In het beleid hebben de gemeenten eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Deze twee gemeenten volgen de richtlijnen die in dit kader zijn vastgesteld door het O.M. en doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

Eén van de gemeenten heeft daarnaast bepaald dat aangifte wordt gedaan bij:

- recidive binnen vijf jaar als de ten onrechte verstrekte uitkering van beide overtredingen
- samen 10.000 euro zijn;
- gevallen waarbij de uitkering is beëindigd na vaststelling van de overtreding en daardoor geen maatregel kan worden opgelegd (kan bepaling).

De gemeenten hebben niet geregeld in welke gevallen afgezien wordt van het doen van aangifte.

Naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrenzen vanaf 2009 hebben deze gemeenten het maatregelenbeleid niet gewijzigd. Zij volgen de richtlijnen van het O.M.

Type B Beleid gemeenten boven 100.000 inwoners (zes gemeenten)

In het beleid van de gemeenten is opgenomen dat zij een maatregel opleggen als personen met een WWB- uitkering niet voldoen aan de inlichtingenplicht. De gemeenten hebben de regels voor de toepassing van het beleid vastgelegd in de maatregelverordening, die in 2011 is geactualiseerd in verband met de wijziging van de WWB vanaf 2012. Twee gemeenten baseren het handhavingsbeleid op de uitgangspunten van Hoogwaardig Handhaven.

Bij vijf gemeenten wordt de maatregel bepaald op basis van het benadelingsbedrag. Twee daarvan hebben expliciet opgenomen dat de maatregel wordt afgeleid van het **bruto** benadelingsbedrag. De verlaging is een percentage van de bijstandsuitkering. Eén gemeente heeft bepaald dat een maatregel van 10 procent van de bijstandsuitkering moet worden opgelegd als sprake is van een benadelingsbedrag. Hierbij speelt de hoogte van het benadelingsbedrag geen rol. De maatregel is uitgedrukt in een bedrag. Die gemeente heeft daarbij de volgende toelichting gegeven:

“Bij schending van inlichtingenverplichtingen wordt ongeacht het effect van de onjuiste of verzwegen informatie bij een eerste misdrijving in de meeste gevallen een maatregel van 10% opgelegd. Reden daarvan is dat bij grote fraude andere maatregelen openstaan, met name het doen van aangifte. Bovendien wordt ten onrechte verstrekte bijstand altijd teruggevorderd, inclusief de daarover afgedragen belastingen en heffingen”.

Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de maatregelen hanteren de gemeenten categorieën die meestal afgeleid worden van het benadelingsbedrag.

De volgende varianten zijn in deze groep aangetroffen:

a. *Verdeling in vijf groepen aan de hand van benadelingsbedragen*

<u>Bedrag</u>	<u>maatregel</u>
Tot 500 euro	50 euro
500 - 1.000 euro	100 euro
1.000 - 2.000 euro	200 euro
2.000 - 4.000 euro	400 euro
4.000 - 10.000 euro	1.000 euro

Indien geen sprake is van een benadelingsbedrag is niet bekend of een maatregel wordt getroffen.

Bij recidive wordt het bedrag van de eerste maatregel verhoogd met 50 procent.

Opmerking: voor witte fraude (aangiftegrens 35.000 euro) is de maatregel gelet op deze indeling ook 1.000 euro.

b. *Verdeling in vier groepen op basis van benadelingsbedragen*

Tot 2.000,-	20%
2.000,- -4.000,-	40%
4.000,- -8.000,-	60%
meer dan 8.000,-	100%

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingbedrag krijgt betrokkene een waarschuwing.

Bij recidive wordt de bijstandsnorm in plaats van één maand gedurende twee maanden verlaagd.

c. *Verdeling in zes groepen op basis van benadelingsbedragen*

Tot 500,-	5%
500,- - 1.000,-	10%
1.000,- - 2.000,-	20%
2.000,- -4.000,-	40%
4.000,- - 6.000,-	60%
Meer dan 6.000,-	100%

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingbedrag wordt maatregel van 5%.

Bij recidive wordt de bijstandsnorm in plaats van één maand gedurende twee maanden verlaagd.

Opmerking: grens van 6.000 euro is aangiftegrens tot 2009.

d. *Verdeling in vier groepen op basis van benadelingsbedragen*

Tot 1.000,-	30%
Van 1.000,- 2.000,-	40%
Van 2.000,- 4.000,-	60%
Meer dan 4.000,-	100%

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingsbedrag wordt maatregel van 25% of een waarschuwing.

Maatregel bij recidive is niet geregeld.

- e. *Indien sprake is van een benadelingsbedrag dan wordt in alle gevallen de bijstandsnorm gedurende één maand verlaagd met 10%.
Indien geen sprake is van een benadelingsbedrag wordt een waarschuwing gegeven.*

Bij recidive wordt het percentage verhoogd naar 20% (daarna herhalingen respectievelijk naar 50%, 100% en 100% gedurende drie maanden)

- f. *Verdeling in zes groepen op basis van benadelingsbedragen*

<i>Tot 1.000,-</i>	<i>5%</i>
<i>1.000,- - 2.000,-</i>	<i>10%</i>
<i>2.000,- - 4.000,-</i>	<i>20%</i>
<i>4.000,- - 6.000,-</i>	<i>40%</i>
<i>6.000,- - 8.000,-</i>	<i>50%</i>
<i>Meer dan 8.000,-</i>	<i>60%</i>

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingsbedrag wordt maatregel van 5.

Bij recidive kan het percentage of de periode worden verdubbeld.

Uit het overzicht blijkt dat geen van de gemeenten van deze gemeentegrootte eenzelfde groepsindeling heeft vastgesteld. De categorieën komen ook niet overeen met de indeling die de G4 hanteert. In enkele groepen van benadelingsbedragen zitten overeenkomsten omdat bij een bepaald benadelingsbedrag hetzelfde verlagingspercentage is vastgesteld.

Afzien van maatregel:

De gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat van een maatregel kan worden afgezien of afgeweken als:

- Iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (6)
- Sprake is van dringende redenen (6)
- De gedraging meer dan vijf jaar voor de constatering is gepleegd (3)
- De uitkering is beëindigd (6)
- De maatregel in geld meer is dan het normbedrag (dat heeft betrekking op één gemeente waarbij de maatregel is uitgedrukt in geld)
- Er een onderzoek van het OM loopt
- De bestuursrechtelijke afdoening sneller gaat dan strafrecht (in uitzonderingsgevallen).

Als afgeweken wordt van de standaardmaatregel ontvangt betrokkene een schriftelijke mededeling met de reden van de afwijking (4).

Onderscheid in beleid tussen niet nakomen inlichtingenplicht en fraude:

In de verordeningen is opgenomen dat een maatregel wordt opgelegd bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht. In beleidsstukken wordt ook de term fraude genoemd, maar daarvoor wordt soms een definitie gegeven.

*Een voorbeeld: Het opzettelijk verzwijgen van relevante informatie tegenover de gemeente, met het oogmerk een (hogere) uitkering te krijgen (**fraude**) vormt een schending van de informatieplicht. Door de gemeente is toegelicht dat Bij schending van de inlichtingenplicht die het inlichtingenbureau van de sociale dienst constateert, er wel eens discussie ontstaat of er sprake is van fraude i.v.m. al of niet aangetoonde opzet.*

Hoewel beide termen worden genoemd heeft het onderscheid volgens de gemeenten geen gevolgen voor de beoordeling of een maatregel moet worden opgelegd wordt gedaan.

Aangiftebeleid:

In het beleid hebben de gemeenten eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

De zes gemeenten volgen de richtlijnen die in dit kader zijn vastgesteld door het O.M. en doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

Daarnaast is door enkele gemeenten bepaald dat zij aangifte kunnen doen als de uitkering na de overtreding is beëindigd en geen maatregel kan worden opgelegd en als sprake is van een combinatie van meerdere delicten (voorbeeld hennepkwekerij).

De gemeenten hebben niet geregeld in welke gevallen afgezien wordt van het doen van aangifte. Naar aanleiding van de verhoging van de aangiftelgrenzen vanaf 2009 hebben deze gemeenten het maatregelenbeleid niet gewijzigd. Zij volgen de richtlijnen van het O.M.

Bijvangst: spijtoptantenregeling.

Type C Beleid Gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners (twee gemeenten)

In het beleid van de gemeenten is opgenomen dat zij een maatregel opleggen als personen met een WWB- uitkering niet voldoen aan de inlichtingenplicht. De gemeenten hebben de regels voor de toepassing van het beleid vastgelegd in de maatregelverordening, die in 2011 is geactualiseerd in verband met de wijziging van de WWB vanaf 2012. Eén gemeente baseert het handhavingsbeleid op de uitgangspunten van Hoogwaardig Handhaven.

Bij deze gemeenten wordt de maatregel bepaald op basis van het benadelingsbedrag. Eén daarvan heeft expliciet opgenomen dat de maatregel wordt afgeleid van het **bruto** benadelingsbedrag. De verlaging is een percentage van de bijstandsuitkering.

Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de maatregelen hanteren de gemeenten categorieën die afgeleid zijn van het benadelingsbedrag.

De volgende varianten zijn aangetroffen:

a. Verdeling in twee groepen op basis van het benadelingsbedrag

Tot 4.000 euro 30 procent

Meer dan 4.000 euro 100 procent

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingsbedrag krijgt betrokkene een waarschuwing.

Bij recidive wordt na een waarschuwing een maatregel opgelegd van 30 procent, wordt 30 procent verhoogd naar 100 procent en bij eerste maatregel van 100 procent wordt de duur verlengd naar twee maanden.

Opmerking deze indeling is in overeenstemming met het beleid van de G4.

b. Verdeling in vier groepen op basis van het benadelingsbedrag

Tot 1.000,- 10% van de norm één maand

1.000,- - 2.000,-	20%
2.000,- - 3.000,-	50%
3.000,- - 6.000,-	100%

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Niet bekend is welke maatregel wordt getroffen indien geen sprake is van een benadelingsbedrag en welke beslissing de gemeente neemt bij recidive.

Afzien van maatregel:

De gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat van een maatregel kan worden afgezien of afgeweken als:

- Iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (2)
- Sprake is van dringende redenen (2)
- De gedraging meer dan 5 jaar voor de constatering is gepleegd (2)
- Signaal niet binnen 6 maanden door de gemeente is afgehandeld (1)

Aangiftebeleid:

In het beleid hebben de gemeenten eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

De twee gemeenten volgen de richtlijnen die in dit kader zijn vastgesteld door het O.M. en doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

Daarnaast heeft één gemeente vastgelegd dat de aangiftegrens van 10.000 euro niet geldt als:

- De uitkering is beëindigd en geen maatregel kan worden opgelegd;
- Belanghebbende een voorbeeldfunctie heeft of de fraude met medeweten van een ambtenaar is gepleegd, dan geldt een grens van 3.000 euro.

In die gevallen wordt ook aangifte gedaan.

Bij samenloop van fraude met andere strafbare feiten en benadelingsbedragen tussen 3.000 euro en 10.000 euro handelt de afdeling handhaving wel de onderzoeken af (in plaats van de Sociale Recherche)

De gemeenten hebben niet geregeld in welke gevallen afgezien wordt van het doen van aangifte.

Naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrenzen vanaf 2009 hebben deze gemeenten het maatregelenbeleid niet gewijzigd. Zij volgen de richtlijnen van het O.M.

In het beleid wordt ook de term fraude genoemd. Voor de toepassing van maatregelen is het onderscheid tussen fraude en niet nakomen van de inlichtingenplicht niet van belang volgens de gemeenten.

Type D Beleid Gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners (twee gemeenten)

In het beleid van de gemeenten is opgenomen dat zij een maatregel opleggen als personen met een WWB- uitkering niet voldoen aan de inlichtingenplicht. De gemeenten hebben de regels voor de toepassing van het beleid vastgelegd in de maatregelverordening. Eén is van 2010 en één is in 2011 geactualiseerd in verband met de wijziging van de WWB vanaf 2012. Eén gemeente baseert het handavingsbeleid op de uitgangspunten van Hoogwaardig Handhaven.

Bij deze gemeenten wordt de maatregel bepaald op basis van het benadelingsbedrag. De verlaging is een percentage van de bijstandsuitkering. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de maatregelen hanteren de gemeenten categorieën die afgeleid zijn van het benadelingsbedrag.

De volgende varianten zijn aangetroffen:

a. Verdeling in vier groepen op basis van het benadelingsbedrag

<i>Tot 1.000,-</i>	<i>10%</i>
<i>1.000,- tot 2.000,-</i>	<i>20%</i>
<i>2.000,- tot 4.000,-</i>	<i>40%</i>
<i>Meer dan 4.000,-</i>	<i>50%</i>

De bijstandsnorm wordt gedurende één maand met het genoemde percentage verlaagd.

Indien geen sprake is van een benadelingbedrag krijgt betrokkene een waarschuwing.

Bij recidive wordt de duur van de maatregel verdubbeld.

b. De maatregel bedraagt in alle gevallen 15 procent van het benadelingsbedrag met een minimum van 150 euro. Indien geen sprake is van een benadelingbedrag krijgt betrokkene een waarschuwing. Dit percentage wordt ook toegepast bij beëindigde uitkeringen. Verhoging maatregel bij recidive is niet geregeld.

Afzien van maatregel:

De gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat van een maatregel kan worden afgezien of afgeweken als:

- elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt
- de gedraging meer dan vijf jaar voor constatering daarvan plaatsvond en als gevolg daarvan ten onrechte uitkering is verstrekt
- sprake is van een zeer dringende redenen

Als het college afwijkt van de standaardmaatregel zal dat moeten worden gemotiveerd, vooral als een zwaardere maatregel zou moeten worden opgelegd.

In de toelichting zijn voorbeelden genoemd wanneer bij persoonlijke omstandigheden sprake kan zijn van **matiging** (bijzondere financiële omstandigheden; o.a. hoge lasten. Sociale omstandigheden; gezinnen met kinderen. Opeenstapeling van maatregelen).

Aangiftebeleid:

In het beleid hebben de gemeenten eveneens opgenomen in welke gevallen zij aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

De twee gemeenten volgen de richtlijnen die in dit kader zijn vastgesteld door het O.M. en doen aangifte als zij constateren dat als gevolg van de overtreding meer dan 10.000 euro (overige fraude) en/of 35.000 euro (witte fraude) ten onrechte als bijstand is ontvangen.

Daarnaast wordt aangifte gedaan door één gemeente als de uitkering na de overtreding is beëindigd en geen maatregel meer kan worden opgelegd.

Eén gemeente heeft nog vastgelegd dat zij ook aangifte doet als:

- sprake is van een combinatie van meerdere strafbare feiten en uitkeringsfraude (kan ook indien benadelingsbedrag onder aangiftegrens ligt);
- belanghebbende een voorbeeldfunctie heeft;

- De fraude is gepleegd met behulp van ambtenaar;
- Sprake is van recidive (binnen vijf jaar tweede keer; benadelingsbedragen tenminste 10.000 euro)

De gemeenten hebben niet geregeld in welke gevallen afgezien wordt van het doen van aangifte.

Naar aanleiding van de verhoging van de aangiftegrenzen vanaf 2009 hebben deze gemeenten het maatregelenbeleid niet gewijzigd. Zij volgen de richtlijnen van het O.M.

In het beleid wordt ook de term fraude genoemd. Voor de toepassing van maatregelen is het onderscheid tussen fraude en niet nakomen van de inlichtingenplicht niet van belang volgens de gemeenten.

Uitvoering van het beleid ***Beschrijving per gemeentegrootte*** **Type A G4 (twee gemeenten)**

Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wat is daarvan de oorzaak? (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen). In welke mate heeft het niet opleggen van sancties en boetes betrekking op benadelingsbedragen die liggen tussen de oude en de nieuwe aangiftegrenzen?

Afzien van maatregelen

In de afstemmingsverordening hebben de gemeenten vastgelegd dat afgezien kan worden van een maatregel vanwege dringende redenen, of dat de hoogte van de maatregel kan worden gematigd, als sprake is van bijzondere omstandigheden.

Beleid vertaald in werkinstructies:

Aan de gemeenten is gevraagd of zij het maatregelenbeleid hebben vertaald in instructies voor de uitvoering.

Eén van de gemeenten heeft wel uitgangspunten voor de uitvoering van het beleid in werkvoorschriften vastgelegd en voorbeelden genoemd van bijzondere situaties die aanleiding kunnen zijn voor matiging van de maatregel ("een aanmerkelijk deel van het inkomen wordt ingezet voor derdenbeslag. Matiging kun je ook overwegen als er bij een klant problemen te verwachten zijn wanneer hij/zij zelf voor huurbetaling moet zorgen doordat na afstemming te weinig uitkeringsrecht overblijft om bijvoorbeeld de huur- of premie-inhouding te effectueren").

Uitgangspunt voor de gemeente is dat het opleggen van een maatregel een instrument is in handen van de klantmanager tegenover klanten die hun verplichtingen niet zijn nagekomen. Bij de beoordeling of iemand is tekortgeschoten wegen de mate van verwijtbaarheid, persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden mee. Ook gedragingen, verricht voorafgaand aan de aanvraag van een uitkering wegen mee. Het opleggen van een maatregel is (pas) aan de orde wanneer de klant, alles bijeen genomen, verwijtbaar is tekortgeschoten in zijn verplichtingen.

Matiging is aan de orde als de betrokkene door de afstemming onredelijk zwaar wordt getroffen. Een dergelijke individuele beoordeling moet in de beschikking worden gemotiveerd; de verordening geeft geen algemene regels voor het toepassen van matiging. De bewoordingen geven aan dat matiging alleen van toepassing is in bijzondere situaties.

Werkwijze per fraudesoort

Bij de afhandeling van onderzoeken naar signalen over niet nakoming van de inlichtingenplicht wordt een onderscheid gemaakt tussen witte fraude en zwarte inkomsten en samenwoningsfraude.

De afhandeling inclusief advisering en beslissing over op te leggen maatregelen is een afzonderlijk administratief proces en wordt uitgevoerd op de werkpleinen.

Onderzoeken naar zwarte inkomsten en niet opgave van een gezamenlijke huishouding worden door de afdeling fraudebestrijding of controle en opsporing uitgevoerd. De medewerkers van die afdeling geven een advies over de op te leggen maatregel. De klantmanager neemt vervolgens de beslissingen maakt daarbij een afweging rekening houdend met de omstandigheden van de cliënt.

Uniformiteit

Als maatregel om de uniformiteit te waarborgen zijn bij een gemeente managementcontracten afgesloten, waarin is vastgelegd dat 90 procent van de adviezen van controle en opsporing moeten worden overgenomen. Daarnaast vinden er wekelijkse gesprekken plaats tussen handhavingsmedewerkers en teammanager over maatregelen praktijk.

Volgens de gemeenten is het overigens bedrijfseconomisch het meest interessant om naar aanleiding van een signaal over niet nakoming van de inlichtingenplicht de uitkering te beëindigen. Zij voeren dan een beperkt onderzoek uit, door de beëindiging wordt op de uitgaven bespaard en de invorderingsactiviteiten kunnen worden beperkt. Voor de gemeenten speelt deze invalshoek vooral een rol bij onderzoeken naar zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding, omdat onderzoeken veel meer tijd vergen vanwege de bewijslast.

Werkwijze bij het doen van aangifte

Aangifte wordt gedaan door de sociaal rechercheur. De afweging om de gevallen al dan niet aan de rechtbank voor te leggen ligt bij het Openbaar ministerie. Volgens deze gemeente wordt in bepaalde gevallen waarbij de uitkering is beëindigd en om die reden geen maatregel kan worden opgelegd.

Type B gemeenten boven 100.000 inwoners (zes gemeenten)

Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wat is daarvan de oorzaak? (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen). In welke mate heeft het niet opleggen van sancties en boetes betrekking op benadelingsbedragen die liggen tussen de oude en de nieuwe aangiftegrens?

Afzien van maatregelen

In de afstemmingsverordening hebben de gemeenten vastgelegd dat afgezien kan worden van een maatregel vanwege ontbreken van verwijtbaarheid en om dringende redenen. De hoogte van de maatregel kan worden gematigd, als sprake is van bijzondere omstandigheden.

Beleid vertaald in werkinstructies

Geen van de gemeenten heeft het maatregelenbeleid vertaald in instructies voor de uitvoering. Tijdens de interviews werd meegedeeld dat er wel algemene richtlijnen zijn vastgesteld, of de gemeente een handboek hanteert. De procedure en uitgangspunten zijn ook wel vastgelegd in een controlenotitie. De regel is volgens

deze gemeenten dat de omstandigheden van de uitkeringsontvanger bepalend zijn voor de beoordeling van de vraag of een maatregel moet worden opgelegd, de standaardmaatregel moet worden verlaagd of wordt afgezien van een verlaging van de uitkering. Er vindt een individuele afweging plaats, waarbij professional judgement bepalend is voor de beoordeling en de beslissing.

Werkwijze per fraudesoort

In de werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen de afhandeling van witte fraude en signalen over zwarte inkomsten en samenwoning. Medewerkers van de afdeling die de samenloopsignalen van het inlichtingenbureau behandelen hebben de bevoegdheid om een maatregel op te leggen. Volgens deze gemeenten wordt in bijna alle gevallen van wit werk een maatregel opgelegd. Er ontstaat wel eens discussie of er sprake is van fraude in verband met al dan niet aangetoonde opzet.

Zwart werken en samenwonen leidt vaker tot beëindiging van de uitkering; er kan dan geen maatregel meer worden opgelegd. Daarnaast is het bij samenwoning lastiger (en duurt het langer) om de bewijslast rond te krijgen. Volgens de gemeenten is het bij constatering van samenwoning (maar ook zwart werk) de doelstelling om de uitkering te stoppen of aan te passen, maar als het duidelijk is dat de samenwoning (of zwart werk) langer heeft geduurd, vindt terugvordering plaats. Als de zaak wordt overgedragen aan justitie wordt ook onderzoek gedaan naar de duur van samenwoning en wordt er een langere periode teruggevorderd.

Varianten werkwijze advisering en beslissing

Bij deze groep gemeenten is de werkwijze ten aanzien van het adviseren en beslissen over het opleggen van maatregelen verschillend.

De volgende varianten zijn aangetroffen:

- Bij schending van de inlichtingenplicht bepaalt de afdeling fraudebestrijding de ernst en de mate van verwijtbaarheid en de hoogte van de maatregel. Fraudebestrijding legt de maatregel op, alleen de klantmanager kan hier in uitzonderlijke situaties van afzien. Mitigeren van de maatregel komt echter in de praktijk niet voor. Er wordt rekening gehouden met omstandigheden om af te zien van maatregel of te matigen. Dit komt zelden voor. Als betrouwbaarheid gegevens niet vaststaat wordt geen maatregel opgelegd.
- Product van de handhavers is een rapportage met voorstel voor de klantmanager die het uitvoeren. Het feitelijk al of niet opleggen van een maatregel is de verantwoordelijkheid van de klantmanager. Dringende redenen om af te zien van een maatregel om of deze te matigen komen voor (regelmatig discussie met commissie SZ van de gemeente, bijvoorbeeld als kinderen betrokken zijn). Alle omstandigheden worden benoemd zodat de klantmanager deze kan betrekken in de vervolgactie. Er is eventueel overleg met maatschappelijke organisaties om alles op de goede plek te krijgen. Maatregelen zijn individualiseerbaar. Uit de rapportage valt niet af te achterhalen wat er in de communicatie tussen klantmanagers en klant is besproken, bijvoorbeeld waarschuwingen. Het zogenaamde geheim van de spreekkamer. In het verleden met de wet boeten waren waarschuwingen mogelijk. De teammanager veronderstelt dat het nu nog gebeurt.
- Afhandeling signalen door afdeling Handhaving inclusief advies over op te leggen maatregel. Na behandeling/onderzoek wordt gerapporteerd en in het systeem vastgelegd. Vervolgens komt er een advies aan de casemanager. Die beslist en maakt de beschikking. De casemanager heeft veel speelruimte en kan afwijken van het advies. Hij moet het altijd goed motiveren en er wordt in

gestuurd. Vastlegging vindt plaats in dirigent (gegevens over de uitvoering per medewerker).

Bewaking uniformiteit

Volgens de gemeenten hebben zij in hun werkproces maatregelen getroffen om de uniformiteit van de uitvoering zoveel mogelijk te bewaken en te waarborgen.

Het gaat hierbij om de volgende varianten:

- Kwaliteitsmedewerkers en de afdelingshoofden moeten toezien op uniforme toepassing.
De werkwijze hierbij is veranderd. Vroeger was er standaard een toetsing door een controleur, nu gaat het met steekproeven en controle van specifieke gevallen.
- Er zijn steekproefsgewijze kwaliteitscontroles. Afwijkingen komen niet vaak voor. Als het aan de orde is volgt een terugkoppeling en wordt er over gesproken.
- De aanscherping van de beleidsregels en zorgen voor één vindplaats van deze regels moet uniformiteit in de uitvoering bevorderen. Er zijn roulerende kwaliteitsmedewerkers. De kwaliteitsmedewerkers kijken op dezelfde wijze naar de dossiers. Ze werken steekproefsgewijs. Er gaan ook dossiers terug. Het blijft maatwerk. Er zijn recente cijfers van het effect van nieuwe werkwijze. In 2011 zijn net zoveel sancties opgelegd als in de eerste 5 maanden van 2012.

Werkwijze bij het doen van aangifte

Aangifte wordt gedaan door de sociaal rechercheur. De afweging om de gevallen al dan niet aan de rechtbank voor te leggen ligt bij het Openbaar Ministerie.

In uitzonderlijke gevallen wordt afgezien van aangifte en wordt besloten de zaak bestuursrechtelijk af te handelen. In die gevallen is het mogelijk dat het bewijs snel rond te maken is zonder inmenging van de recherche.

Type C gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners (twee gemeenten)

Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wat is daarvan de oorzaak? (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen). In welke mate heeft het niet opleggen van sancties en boetes betrekking op benadelingsbedragen die liggen tussen de oude en de nieuwe aangiftegrenzen?

Afzien van maatregelen

In de afstemmingsverordening hebben de gemeenten vastgelegd dat afgezien kan worden van een maatregel vanwege ontbreken van verwijtbaarheid en om dringende redenen. De hoogte van de maatregel kan worden gematigd, als sprake is van bijzondere omstandigheden.

Werkinstructies:

Geen van de twee gemeenten heeft het maatregelenbeleid hebben vertaald in instructies voor de uitvoering. Tijdens de interviews werd meegedeeld dat als er wel werkinstructies zijn, dan nog heeft de consultant de beleidsruimte om het beleid toe te passen in individuele gevallen.

Werkwijze per fraudesoort

De afhandeling van signalen over niet nakoming van inlichtingenplicht is voor wat betreft de witte fraude bij een administratief medewerker neergelegd. Afhandeling van signalen over zwarte inkomsten en samenwoning wordt uitgevoerd door een afdeling Handhaving.

Varianten werkwijze advisering en beslissing

Bij deze gemeenten geeft de medewerker die het signaal over niet nakoming van de inlichtingenplicht heeft behandeld een advies over het opleggen van de maatregel. De klantmanager beoordeelt de verwijtbaarheid en de overige omstandigheden waarna hij daadwerkelijk de maatregel oplegt. Individualisering is altijd mogelijk. Volgens één gemeente worden in 99 procent van de gevallen de regels in de afstemmingsverordening gevolgd.

Bewaking uniformiteit

Volgens één gemeente vindt sturing plaats op uitstroom van klanten. Het stoppen van een uitkering heeft dan ook prioriteit. Als het achterhalen van de periode van bijvoorbeeld woonfraude veel capaciteit vergt, wordt daar vanaf gezien (kosten-batenanalyse ligt hieraan ten grondslag).

Werkwijze bij het doen van aangifte

Aangifte wordt gedaan door de sociaal rechercheur. De afweging om de gevallen al dan niet aan de rechtbank voor te leggen ligt bij het Openbaar ministerie.

Type D gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners (twee gemeenten)

Indien niet in alle gevallen een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wat is daarvan de oorzaak? (verschil in definities, beleid, prioriteitstelling, werkwijze, knelpunten en belemmeringen). In welke mate heeft het niet opleggen van sancties en boetes betrekking op benadelingsbedragen die liggen tussen de oude en de nieuwe aangiftegrens?

Afzien van maatregelen

In de afstemmingsverordening hebben de gemeenten vastgelegd dat afgezien kan worden van een maatregel vanwege ontbreken van verwijtbaarheid en om dringende redenen. De hoogte van de maatregel kan worden gematigd, als sprake is van bijzondere omstandigheden.

Werkinstructies

Geen van de twee gemeenten heeft het maatregelenbeleid hebben vertaald in instructies voor de uitvoering.

Werkwijze per fraudesoort

De afhandeling van signalen over niet nakoming van inlichtingenplicht is voor wat betreft de witte fraude bij een administratief medewerker neergelegd. Afhandeling van signalen over zwarte inkomsten en samenwoning wordt uitgevoerd door klantmanagers of door de (regionale) Sociale Recherche.

Varianten werkwijze advisering en beslissing

Als het onderzoek is afgesloten rapporteert de rechercheur, of de administratieve kracht naar de klantmanager. In het rapport is een advies opgenomen over de mogelijke terugvordering en de op te leggen maatregel. Als de bewijslast voor terugwerkende kracht te complex is wordt van onderzoek afgezien. Er vindt in die gevallen dan ook geen maatregeloplegging plaats, hetgeen tot verschillende uitkomsten leidt.

Uniformiteit

Bij deze gemeenten zijn geen uitvoeringsmaatregelen getroffen om een uniforme toepassing te waarborgen. Bij deze gemeenten hebben de medewerkers veel onderling overleg omdat zij meestal op dezelfde kamer of afdeling werken.

Werkwijze bij het doen van aangifte

Aangifte wordt gedaan door de sociaal rechercheur. De afweging om de gevallen al dan niet aan de rechtbank voor te leggen ligt bij het Openbaar Ministerie.