

pro facto

Eindrapportage
Terugvorderingen en boetes

Groningen, januari 2022

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
 groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. E. Krol, mr. C.M. Ridderbos-Hovingh, mr. T. Floor en mr. S. Roest
Opdrachtgever	College van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen
Status	Definitief

Inhoudsopgave

1	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opzet van het onderzoek	2
1.2.1	Centrale onderzoeksvragen	2
1.2.2	Afbakening	3
1.2.3	Onderzoeksmethoden	4
1.3	Ruimte in de Participatiewet	5
1.4	Het Heerenveense beleid	6
1.4.1	Algemeen	6
1.4.2	Afwijken van regels	8
1.4.3	Terugvordering	8
1.4.4	Boete	9
1.5	Terugvordering en boete in de Heerenveense uitvoeringspraktijk	10
1.5.1	Inleiding	10
1.5.2	Algemene conclusies	10
1.5.3	Conclusies ten aanzien van terugvordering	11
1.5.4	Conclusies ten aanzien van boeteoplegging	12
1.6	Toekomstperspectief en aanbevelingen	13
1.7	Slotbeschouwing	17
2	Algemeen juridisch kader	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Beëindiging, intrekking en herziening van een recht op bijstand	19
2.3	Inlichtingenplicht	20
2.4	De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (2013) en ontwikkelingen in de jurisprudentie	22
2.4.1	De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving	22
2.4.2	Correctie door de Centrale Raad van Beroep; meer evenredigheid	24
2.5	Toekomstige wetswijzingen?	24
3	Heerenveens beleid	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015 en 2021	27
3.3	Beleidsregels handhaving 2015 en 2017	28
3.4	Werkinstructies	30
4	Toetsingskader terugvordering	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Rechtmatigheid	31

4.2.1	Terugvorderingsgronden	31
4.2.2	Verplichte terugvordering	32
4.2.3	Niet-verplichte terugvordering	33
4.2.4	Verjaring recht en verval bevoegdheid	34
4.2.5	Afzien van (verdere) terug- en invordering	35
4.2.6	De adressant	36
4.2.7	De hoogte van de terugvordering	36
4.2.8	(Overige) eisen beschikking	37
4.2.9	Invordering	37
4.3	Heerenveens beleid	38
4.3.1	Inleiding	38
4.3.2	Onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte terugvordering	38
4.3.3	(Gedeeltelijk) afzien van terugvordering	39
4.3.4	De hoogte van de terugvordering	39
4.3.5	Invorderingstermijn	40
4.3.6	Afzien van verdere invordering	40
5	Toetsingskader boete	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Rechtmatigheid	41
5.2.1	Algemeen	41
5.2.2	Verzwaarde stelplicht en bewijslast	42
5.2.3	Afzien van een bestuurlijke boete	42
5.2.4	Waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete	44
5.2.5	De 'lichte' en de 'zware' boeteprocedure (afdeling 5.4.2 Awb)	44
5.2.6	De hoogte van de boete	46
5.2.7	Rechtsbescherming	50
5.3	Heerenveens beleid	50
5.3.1	Inleiding	50
5.3.2	Beleid specifiek over de bestuurlijke boete	51
6	De Heerenveense praktijk - organisatie en cultuur	56
6.1	Inleiding	56
6.2	Rolverdeling	56
6.2.1	Rechtmatigheidsonderzoek	56
6.2.2	Het nemen van een terugvorderings- en boetebesluit	57
6.2.3	Invordering	57
6.3	Rolinvulling	58
6.3.1	Werken vanuit de bedoeling	58
6.3.2	Bestuur en uitvoering	58
6.3.3	Verschillen in de uitvoering	59
6.4	Bejegening en communicatie	59
6.4.1	Informeren over de plichten	59
6.4.2	Formats voor schriftelijke stukken	60

6.4.3	Communicatie	60
6.5	Analyse	62
7	Terugvordering in de praktijk	63
7.1	Inleiding	63
7.2	Signalen en beoordelingen	63
7.2.1	Externe signalen	63
7.2.2	Interne signalen	64
7.2.3	Beoordeling van een signaal	65
7.3	Rechtmatigheidsonderzoeken	65
7.3.1	Handhavingsonderzoek	65
7.3.2	Overige rechtmatigheidsonderzoeken	68
7.4	Afweging Specialist Inkomen	68
7.4.1	Individuele omstandigheden	68
7.4.2	Verplichte terugvordering	69
7.4.3	Niet-verplichte terugvordering	70
7.4.4	Werken vanuit de bedoeling	71
7.5	De terugvorderingsbeschikking	71
7.5.1	Termijnen	71
7.5.2	Wettelijke grondslag	71
7.5.3	Motivering en onderbouwing	72
7.5.4	Termijn voor betaling	72
7.5.5	Kwijtschelding	73
7.6	Hoogte terugvordering	73
7.7	Rechtsbescherming	74
7.8	Analyse	74
8	Boetes in de praktijk	76
8.1	Inleiding	76
8.2	Algemeen	76
8.3	Het boeteonderzoek en de boeteprocedure	77
8.3.1	Schending inlichtingenplicht – verzwaarde stelplicht en bewijslast bij boete	77
8.3.2	Partners	80
8.3.3	Het zienswijzegesprek	81
8.3.4	Afzien van een boete	82
8.3.5	Verwijtbaarheid	82
8.3.6	Netto benadelingsbedrag	83
8.3.7	Maximale hoogte van de boete bij een hoog benadelingsbedrag	83
8.3.8	Recidive	84
8.3.9	Matiging van de boete vanwege bijzondere omstandigheden	85
8.3.10	Draagkracht	86

8.4	Overig	87
8.4.1	Functiescheiding	87
8.4.2	Eisen aan het boetebesluit	87
8.5	Analyse	87
Bijlage 1:	Deelvragen	90
Bijlage 2:	Wetsartikelentabel Participatiewet en IOAW	91
Bijlage 3:	Onderzoeksmethoden	92
Bijlage 4:	Overzicht bestudeerde literatuur	95
Bijlage 5:	Uitgebreide omschrijving terugvorderingsgronden	98

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding

De Participatiewet staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling, zowel landelijk als in de gemeente Heerenveen. Deze wet zou eraan moeten bijdragen dat meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk gaan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet, waaronder de begeleiding en re-integratie naar betaalde arbeid en de verstrekking van inkomensondersteuning aan mensen die zelf niet in staat zijn om financieel te voorzien in hun levensonderhoud. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van toekenning van een algemene en/of bijzondere bijstandsuitkering en bepaalde toeslagen.

Recentelijk zijn steeds meer kritische geluiden te horen over de kaders waarbinnen en de wijze waarop aan mensen inkomensondersteuning wordt geboden, zie bijvoorbeeld de politieke en maatschappelijke aandacht voor een terugvordering vanwege (het niet inlichten over) het wettelijk ontvangen van een tas boodschappen en voor het stopzetten van de uitkering bij een gedwongen psychiatrische opname.¹ Deze zorgen over de uitvoering van de Participatiewet richten zich onder andere op het terugvorderen van bijstand en het opleggen van een boete, wanneer bepaalde verplichtingen niet of onvoldoende zijn nagekomen. De vraag wordt gesteld of de wet zelf en de uitvoering daarvan door gemeenten niet te streng en onrechtvaardig is en of voldoende maatwerk wordt geleverd.²

Deze zorgen zijn ook tot uitdrukking gebracht door de gemeenteraad van Heerenveen, onder andere in de commissie- en raadsvergaderingen in januari 2021, mede naar aanleiding van een tweetal adviezen van de commissie bezwaarschriften inzake terugvorderingsbesluiten. In de collegebrief van 22 januari 2021 worden deze zorgen als volgt samengevat: ‘Gebruikt de gemeente Heerenveen bij de terugvordering van bijstand hoofd én hart?’ Het college heeft vervolgens besloten om Pro Facto een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de recht- en doelmatigheid van terugvordering en boetes. Deze rapportage bevat het verslag van de onderzoeksbevindingen.

¹ ‘Ggz en psychiaters: gedwongen opname mag niet leiden tot stopzetten uitkering’, NOS 2021; ‘De Participatiewet: een onredelijke wet?’, Sociaalweb.nl 2021.

² ‘Net uit: De bijstand, streng maar onrechtvaardig’, VNG 2021.

Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek toegelicht (paragraaf 1.2) en worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Een nadere onderbouwing en uitwerking van deze conclusies en aanbevelingen is te vinden in de hoofdstukken 2 tot en met 8.

Paragraaf 1.3 schetst de ruimte voor het gemeentebestuur binnen de Participatiewet. Paragraaf 1.4 staat vervolgens stil bij de wijze waarop Heerenveen hieraan beleidsmatig invulling heeft gegeven. Een gedetailleerde uitwerking van deze wettelijke en beleidskaders is terug te vinden in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Hoofdstuk 2 gaat in op het algemene juridische kader voor terugvordering en boete; hoofdstuk 3 staat stil bij de Heerenveense inkleuring van deze bevoegdheden. De hoofdstukken 4 en 5 gaan in op de specifieke vereisten die gelden voor terugvordering respectievelijk boeteoplegging.

In paragraaf 1.5 zijn de conclusies ten aanzien van de Heerenveense uitvoeringspraktijk terug te vinden. In de hoofdstukken 6 tot en met 8 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van deze uitvoeringspraktijk. Hoofdstuk 6 beschrijft de organisatie en cultuur; hoofdstuk 7 en 8 gaan specifiek in op terugvordering respectievelijk boeteoplegging in de praktijk.

Op basis van de conclusies schetsen we in paragraaf 1.6 een perspectief voor de toekomstige uitvoering van terugvordering en boeteoplegging in de gemeente Heerenveen. Daartoe worden ook enkele concrete aanbevelingen geformuleerd. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 1.7 af met een slotbeschouwing.

1.2 Opzet van het onderzoek

In deze paragraaf gaan we in op de opzet van het onderzoek. In paragraaf 1.2.1. presenteren we de centrale onderzoeksvragen. In paragraaf 1.2.2. wordt het onderzoek nader afgebakend. Paragraaf 1.2.3. bevat een beschrijving van de ingezette onderzoeksmethoden.

1.2.1 Centrale onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen die zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen (zie bijlage 1) luiden als volgt:

In hoeverre zijn de tussen 2016 en 2020 genomen terugvorderingsbesluiten en boetebesluiten op grond van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ rechtmatig en doelmatig?

Welke lessen zijn te trekken voor het college, de ambtelijke organisatie en de raad, ten aanzien van het gemeentelijke terugvorderings- en boetebeleid en de uitvoering daarvan?

Zoals blijkt uit de vraagstelling, richt het onderzoek op terugvordering en boete op grond van de Participatiewet en twee andere socialezekerheidswetten die de gemeente uitvoert, namelijk de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). In de periode 2016-heden (juli 2021) zijn geen terugvorderings- of boetebesluiten op grond van de IOAZ genomen. Er zijn evenmin boetebesluiten op grond van de IOAW genomen. Gelet hierop wordt verder niet ingegaan op de IOAZ en ook niet op het boeteregime van de IOAW.

Participatiewet en IOAW

Waar we in dit rapport naar artikelen van de Participatiewet verwijzen, bedoelen we in principe ook de artikelen met dezelfde inhoud in de IOAW. In bijlage 2 zijn in een tabel de artikelnummers uit de Participatiewet naast de overeenkomende artikelnummers uit de IOAW gezet. Waar de IOAW afwijkt van de Participatiewet, geven we dat expliciet aan.

Bij de beoordeling van de terugvorderings- en boetebesluiten staan de normen rechtmatigheid en doelmatigheid centraal. In het kader van rechtmatigheid wordt bekeken of het beleid en de genomen besluiten in overeenstemming zijn met (hogere) wet- en regelgeving, algemene rechtsbeginselen en vaste jurisprudentie.

Bij de doelmatigheidstoets betrekken we ook het gemeentelijk beleid. Hierbij is de vraag relevant of de besluiten voldoen aan het gemeentelijke beleid, waarmee het gemeentebestuur invulling heeft gegeven aan de beleidsruimte die de Participatiewet, IOAW en IOAZ bieden. In Heerenveen geldt als algemeen uitgangspunt ‘werken vanuit de bedoeling’. Dit betekent dat binnen de wettelijk kaders maatwerk wordt geleverd en aandacht is voor de menselijke maat: ‘Gebruikt de gemeente Heerenveen hoofd én hart?’

Het is van belang om op te merken dat recentelijk een verandering zichtbaar is in het denken over handhaving in de sociale zekerheid, dus ook over terugvorderingen en boetes. Op landelijk niveau speelt de vraag – via een ingediend initiatiefvoorstel – of de verplichting voor het college om bij schending van de inlichtingenplicht terug te vorderen en een boete op te leggen weer een discretionaire bevoegdheid (een ‘kan’-bepaling) moet worden, waardoor in meer gevallen ruimte bestaat om niet over te gaan tot terugvordering of boete. In Heerenveen is sprake geweest van een recente wijziging van het beleid door bijvoorbeeld giften en schadevergoedingen voor bijstandsontvangers tot € 1.200 vrij te stellen van de inlichtingenplicht. Deze wijzigingen zijn van invloed of kunnen dat toekomstig zijn bij de beantwoording van de vraag of besluiten als rechtmatig en doelmatig te beoordelen zijn.

Dit onderzoek voor de gemeente Heerenveen richt zich echter op de periode 2016-2020. De bestudeerde dossiers zijn beoordeeld in het licht van de wet- en regelgeving en het beleid dat in de periode 2016-2020 gold (zie paragraaf 1.2.3). Er zijn dus geen dossiers bestudeerd uit 2021, het jaar waarin er belangrijke beleidswijzigingen zijn of worden opgestart, ook in Heerenveen.

1.2.2 Afbakening

De bevoegdheid tot terugvordering en boeteoplegging maakt onderdeel uit van activiteiten gericht op de rechtmatige verstrekking van uitkering in de sociale zekerheid. Bij het waarborgen van de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen kunnen – in navolging van een onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) naar handhaving in de sociale zekerheid³ – vijf deelprocessen worden onderscheiden:

1. Signalen ontvangen/opvangen (vanuit interne of externe bronnen)

Bij externe bronnen kan het gaan om signalen van de burger zelf die relevante informatie aan de gemeente (tijdig) doorgeeft. Andere externe bronnen zijn bijvoorbeeld overheidsinstanties, werkgevers, kennissen en anderen die (anoniem) melding maken. Ook worden extern gegevens aangeleverd door SUWI-net of van het Inlichtingenbureau. Gemeenten kunnen ook zelf (intern) signalen genereren, bijvoorbeeld door aanwezige gegevens te analyseren of risicogestuurd themaonderzoek te verrichten.

³ NSOB (2021), *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*, Den Haag,

2. Relevant bevonden signalen/meldingen beoordelen en nader onderzoeken

De gemeente dient te beoordelen of een signaal zich leent voor nader onderzoek. In het nader onderzoek dient de gemeente onder andere na te gaan of een uitkering rechtmatig is verstrekt en of een regel (lees: de inlichtingenplicht) niet is nageleefd.

3. Terugvorderingsbesluit nemen

Terugvordering is aan de orde, als de uitkeringsgerechtigde onterecht een (te hoge) uitkering heeft ontvangen, waarop geen recht (meer) bestond gelet op zijn/haar situatie.

4. Boetebesluit nemen

Als sprake is van een schending van de inlichtingenplicht, dan komt vervolgens het opleggen van een boete in beeld.

5. Preventie

Om te voorkomen dat ten onrechte een uitkering wordt verstrekt, is preventie van belang, bijvoorbeeld door burgers proactief te wijzen op hun rechten en plichten en hen aan te sporen om informatie te delen (en daarbij te faciliteren).

In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar het terugvorderen van onterecht verstrekte uitkering en het eventueel sanctioneren van een schending van de inlichtingenplicht. De nadruk hierbij ligt op repressief optreden door de gemeente, met name de deelprocessen 2, 3 en 4.

Vanuit een bredere benadering – zeker in het licht van ‘werken vanuit de bedoeling’ – is het voorkomen van regelovertreding en daarmee het onterecht verstrekken van uitkering, met andere woorden de preventieve kant van handhaving/regelnaleving (deelproces 5), van groot belang. Dit onderzoek gaat niet in op de vraag hoe en in hoeverre de gemeente Heerenveen deze preventieve kant van handhaving heeft vormgegeven.

Daarnaast is van belang om op te merken dat op grond van artikel 54, derde lid Participatiewet het college een besluit tot toekenning van bijstand herzielt of intrekt, als de belanghebbende de inlichtingenplicht niet (behoorlijk) is nagekomen en dit heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand. De bijstand die ten onrechte of teveel is verleend wordt vervolgens teruggevorderd op grond van artikel 58 Participatiewet (zie meer uitgebreid paragraaf 2.2). Dit onderzoek stelt deze terugvorderingsbesluiten centraal en niet de eventueel daaraan voorafgaande intrekings- of herzieningsbesluiten.

Naast het opleggen van een boete kan het college in bepaalde gevallen ook een maatregel opleggen (zie artikel 18 van de Participatiewet). Een maatregel kan worden opgelegd, als bepaalde verplichtingen, waarbij (directe) benadeling – in de vorm van een onterecht ontvangen uitkering – geen rol speelt, niet zijn nageleefd. Het gaat hierbij veelal om verplichtingen in het kader van het verkrijgen, aanvaarden of behouden van arbeid. Dit type maatregel valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

1.2.3 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. De resultaten daarvan zijn, in samenhang bezien, de basis voor de conclusies van dit onderzoek. De centrale onderzoeksvraag en deelvragen zijn met de inzet van de volgende methoden beantwoord. Deze worden hier kort toegelicht; voor een uitgebreide toelichting verwijzen we naar bijlage 3.

Oriënterende gesprekken

Om een algemeen beeld te krijgen van deze wijze waarop de gemeente Heerenveen omgaat met terugvordering en boeteoplegging zijn acht oriënterende gesprekken, zowel met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van de gemeente Heerenveen als met externe stakeholders, gevoerd.

Document- en literatuurstudie

De document- en literatuurstudie richtte zich op de wetsgeschiedenis van en literatuur en jurisprudentie over de Participatiewet en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Daarnaast zijn het Heerenveense beleid en andere relevante documenten die in de uitvoering wordt gebruikt bestudeerd.

Dossierstudie

De belangrijkste onderzoeksmethode was een omvangrijke dossierstudie, waarbij in totaal 57 terugvorderings- en boetedossiers uit de periode 2016-2020 zijn bestudeerd. Hierbij was er 31 keer sprake van een terugvordering, zestien keer van een boete en in tien onderzochte dossiers is er afgezien van terugvordering. Bij het trekken van de steekproef is rekening gehouden met de volgende factoren:

- Het jaar waarin het terugvorderings- of boetebesluit is genomen;
- De wet op basis waarvan het besluit is genomen (Participatiewet en IOAW);
- De hoogte van de vorderingen;
- Het aantal terugvorderingen en/of boetes per bijstandsgerechtigden;
- De aard van de besluiten (enkelvoudige terugvorderingsbesluiten; enkelvoudige boetebesluiten; en een combinatie van een terugvorderings- en een boetebesluit);
- Bij terugvorderingsbesluiten de verschillende wettelijke grondslagen (schending inlichtingenplicht versus andere grondslagen).

Verdiepende gesprekken

Aanvullend op de dossierstudie zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Heerenveen (twee medewerkers Handhaving, twee medewerkers Terugvordering en Verhaal en negen Specialisten Inkomen) en met de betrokken bestuurders. In deze gesprekken is zowel in algemene zin als aan de hand van de uitkomsten van de dossierstudie ingegaan op de wijze waarop de gemeente Heerenveen invulling geeft aan de beleidsvrijheid die de gemeente toekomt. Daarnaast is gesproken met een advocaat die ervaring heeft in het bijstaan van cliënten op het gebied van terugvorderingen en boetes in de gemeente Heerenveen.

Focusgroepen

Er zijn twee (fysieke) focusgroepen voor bewoners georganiseerd. In deze focusgroepen hebben dertien deelnemers hun ervaringen over de wijze waarop de gemeente omgaat met terugvordering en boeteoplegging gedeeld. Daarnaast hebben twee inwoners individueel en telefonisch hun ervaringen naar voren gebracht.

1.3 Ruimte in de Participatiewet

In de hoofdstukken 2 en de paragrafen 4.2 en 5.2 van dit rapport worden de juridische eisen die met name uit de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht rondom terugvorderings- en boetebesluiten volgen uitgebreid beschreven.

Geconcludeerd kan worden dat de Participatiewet ruimte biedt aan het uitvoerende bestuursorgaan – veelal het college – voor eigen beleid en uitvoering, zeker waar sprake is van beleidsruimte ('kan'-bepalingen, zie bijvoorbeeld artikel 58, tweede lid – de niet-verplichte terugvordering). In deze gevallen wordt immers duidelijk dat het bestuursorgaan belangen *moet* afwegen. Juist in deze belangenafweging is ruimte voor alle belangen en daarmee maatwerk; een beoordeling toegesneden op een individueel geval en dus niet op soortgelijke situaties. In een aantal gevallen is in de wetgeving sprake van vage en open termen of formuleringen (bijvoorbeeld 'dringende redenen', 'onverwijld', 'redelijkerwijs op de hoogte zijn'), die het bestuursorgaan ruimte biedt om te interpreteren of aan de bevoegdheidsvoorwaarde is voldaan.

Deze termen worden ook ingevuld vanuit de jurisprudentie. Veelal wordt deze jurisprudentie vervolgens gezien als instructie voor de wijze waarop de regelgeving *moet* worden toegepast. Dit leidt tot een interessante spanning met de menselijke maat: een rechterlijke uitspraak is immers een reactie op een bestuurlijke toepassing van een regel in die concrete casus waarmee niet wordt uitgesloten dat een andere - ruimhartiger - toepassing niet óók rechtmatig kan zijn. Dit instrumentele gebruik van de jurisprudentie heeft als mogelijke consequentie dat aan dergelijke begrippen een te beperkte reikwijdte toekomt. Als voorbeeld wordt hier genoemd het door de rechtspraak gevolgde uitgangspunt van de wetgever dat een dringende reden kan alleen gevonden worden in een acute noodsituatie, die op geen enkele andere wijze te verhelpen is, waarbij vrijwel uitsluitend gedacht moet worden aan een levensbedreigende omstandigheid. Het staat een bestuursorgaan echter vrij om in beleidsregels een ruimere interpretatie van dit begrip te hanteren en daardoor de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk te vergroten. In Heerenveen is deze mogelijkheid in de uitvoering benut.

Daarmee is er de mogelijkheid om via het eigen beleid de begrippen die door de Participatiewet gehanteerd worden nader in te kleuren en daarin ook de bedoeling van Heerenveen tot uitdrukking te brengen. Meest in het oog springende voorbeeld daarvan is wellicht de betekenis die het college laat toekomen aan het 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn' dat bepaalde feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Juist omdat dit element van cruciaal belang is bij het vaststellen van een schending van de inlichtingenplicht, kan hier het verschil worden gemaakt. Als het college immers, in beleid of uitvoering, meent dat het iemand redelijkerwijs *niet* duidelijk had moeten zijn dat bepaalde informatie gemeld had moeten worden, is er geen sprake meer van een verplichte terugvordering (en evenmin van een boete). Deze conclusie geeft de ruimte voor een individuele belangenafweging over de terugvordering (op grond van artikel 58, tweede lid) en de eventuele hoogte daarvan. Afsluitend wordt gewezen op de mogelijkheid om in het beleid aandacht te schenken aan de inkleuring van het begrip 'verwijtbaarheid' waar het de bestuurlijke boete betreft.

1.4 Het Heerenveense beleid

1.4.1 Algemeen

Beleid moet – zowel aan de uitvoering als de maatschappij – inzicht geven op welke wijze het bestuur een bepaalde bevoegdheid wil gebruiken en vooraf duidelijk maken hoe het omgaat met zijn beslisruimte. Beleid geeft daarmee antwoorden op vragen als hoe worden relevante belangen tegen elkaar afgewogen en hoe worden wettelijke voorschriften uitgelegd? Beleid zou dus richting moeten geven aan de uitvoering.

In de hoofdstukken 3 en de paragrafen 4.3 en 5.3 van dit rapport wordt het Heerenveense

terugvorderings- en boetebeleid beschreven. Uit de gesprekken met bestuurders, maar ook met ambtenaren, zoals volgt uit hoofdstuk 6, komt naar voren dat ‘werken vanuit de bedoeling’ – een leidend beginsel voor de Heerenveense overheidsdienstverlening – het algemene uitgangspunt is bij de uitvoering van de Participatiewet, ook waar het gaat om de bevoegdheid tot terugvordering en boeteoplegging. ‘Werken vanuit de bedoeling’ impliceert dat binnen de wettelijke kaders⁴ maatwerk wordt geleverd en aandacht is voor menselijke maatvoering; de uitvoering van de wet is met name gericht op het laten participeren van inwoners. Geconcludeerd kan worden dat het leidende beginsel ‘werken vanuit de bedoeling’ echter niet nadrukkelijk terugkomt in het gemeentelijk beleid inzake terugvordering en boeteoplegging.

Bovendien is van belang op te merken dat het bestuur en de uitvoering de Participatiewet op punten ervaren als een harde, strenge wet, waarbij het gemeentebestuur de ruimte die de wet biedt wenst te benutten. Opgemerkt moet worden dat, wanneer ‘werken vanuit de bedoeling’ wordt ingekleurd vanuit de wetsgeschiedenis, en dan met name die van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, dit leidende principe een fundamenteel andere kleuring krijgt; de wetgever wenste namelijk met de verplichte terugvordering en boeteoplegging bij een schending van de inlichtingenplicht fraude hard aan te pakken. Tussen deze bedoelingen van wetgever en gemeentebestuur bestaat een zekere spanning.

De Handhavingsverordening bevat – weliswaar in abstracte en algemene zin – een vertaalslag van wat ‘werken vanuit de bedoeling’ bij terugvordering en boeteoplegging betekent. Handhaving is, naast de naleving van wet- en regelgeving ter voorkoming van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik, gericht op de bevordering van de zelfredzaamheid van de belanghebbende (artikel 3). Bij handhaving geldt onder andere als uitgangspunt dat zij ondersteunend en dienstbaar is aan de participatiedoelstellingen van de gemeente en dat de klantsituatie centraal staat. Ook dient sprake te zijn van een balans tussen preventie en repressie. In de verordening is daarnaast vastgelegd dat de werkwijze van het hoogwaardig handhaven wordt toegepast. Geconcludeerd kan worden dat de Handhavingsverordening weinig richting geeft aan de uitvoering, maar wel uitgangspunten formuleert in lijn met de ‘werken vanuit de bedoeling’-filosofie.

De Beleidsregels handhaving 2015 en 2017 geven een nadere invulling van wat verstaan moet worden onder hoogwaardig handhaven, waarmee meer richting wordt gegeven aan de uitvoeringspraktijk. Onder deze noemer wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop het college voorlichting geeft over de rechten en plichten (vroegtijdige informatie die helder, duidelijk en begrijpelijk is – zie artikel 2 Beleidsregels handhaving). Een belanghebbende krijgt de gelegenheid om via een mutatieformulier binnen veertien dagen relevante wijzigingen te melden; op deze wijze heeft het college (impliciet) een nadere invulling gegeven wanneer in ieder geval sprake is van een schending van de inlichtingenplicht. Het gaat dan met name om het open begrip ‘onverwijld’ (namelijk binnen veertien dagen) en in zekere mate ook de formulering ‘redelijkerwijs duidelijk moet zijn’ (namelijk de wijzigingen die in ieder geval moeten worden doorgegeven en genoemd worden in het mutatieformulier).

De Beleidsregels handhaving staan daarnaast stil bij de wijze waarop overtredingen vroegtijdig gedetecteerd moeten worden. Opvallend hierbij is dat ‘controle op maat’ in de eerste plaats inhoudt dat het college zichzelf verplicht om bij een vermoeden tot fraude/een fraudesignaal een nader onderzoek in te stellen (zie artikel 4, eerste lid en in gelijke zin artikel 2, eerste lid

⁴ Zie ook de memorie van toelichting bij de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (2013), waarin de regering overwoog dat het aangescherpte handhavingsregime ruimte bood voor maatwerk en gemeenten aansprak om gelet op hun zorgplicht in incidentele schrijnende situaties maatwerk te leveren.

en artikel 5, eerste lid Beleidsregels handhaving). Dit uitgangspunt lijkt bovendien op gespannen voet te staan met de Werkinstructie inzet handhaving, waarbij verschillende omstandigheden worden genoemd die betrokken worden bij het besluit om te handhaven/een handhavingsonderzoek te starten. Deze laatste benadering lijkt beter aan te sluiten bij het Heerenveense ‘werken vanuit de bedoeling’.

Verder schrijven de Beleidsregels handhaving voor dat het college controleprotocollen opstelt voor het uit te voeren onderzoek en de diverse signalen en soorten fraude (artikel 4, tweede lid en artikel 5, tweede lid). Ook geeft het beleid de ruimte om te werken met risicoprofielen en themacontroles (artikel 6 en 7). Gebleken is dat hieraan geen nadere invulling is gegeven; er zijn geen controleprotocollen, risicoprofielen en risicoscorekaart uitgewerkt. Ook zijn geen themacontroles uitgevoerd.

1.4.2 Afwijken van regels

Belangrijke bevinding is dat Heerenveen een deel van de haar toekomstige beleidsruimte heeft ingevuld via de Handhavingsverordening. Deze bevat een hardheidsclausule om af te wijken van de regels, als toepassing van de verordening tot kennelijke onredelijkheid of onbillijkheid leidt.

De beleidsregels bevatten soms een hardheidsclausule. Dat is opmerkelijk, omdat de Awb reeds via artikel 4:84 Awb de mogelijkheid biedt om af te wijken van de beleidsregel, indien deze een onevenredige uitwerking heeft. Mogelijk dient de explicitering van de afwijkingsmogelijkheid het doel dat de uitvoerders expliciet(er) op deze afwijkingsmogelijkheid worden gewezen. Bovendien wordt met de hardheidsclausule in beleidsregels de klip omzeild dat sprake zou moeten zijn van bijzondere omstandigheden, voordat men zou kunnen afwijken. Inmiddels is de jurisprudentie op dit punt gewijzigd en heeft het bestuursorgaan een ruimere mogelijkheid om af te wijken van beleidsregels, maar dat speelde (nog) niet rondom de inwerkingtreding van de meest recente beleidsregels.

Door het opnemen van hardheidsclausules en discretionaire bepalingen in het eigen beleid kan het college bij de uitvoering rekening houden met de bijzondere omstandigheden van het geval. Dit geldt uiteraard sowieso voor de beleidsregel waarvoor de inherente afwijkingsplicht geldt, maar ook in de verordeningen bieden hardheidsclausules voldoende ruimte om een beslissing te nemen die passend is bij het voorliggende geval.

1.4.3 Terugvordering

In paragraaf 4.3 van dit rapport wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Heerenveen invulling heeft gegeven aan de bevoegdheid om ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleende bijstand terug te vorderen.

De meest in het oog springende bevinding is dat de gemeente Heerenveen het onderscheid tussen de verplichte terugvordering bij een schending van de inlichtingenplicht en de niet-verplichte terugvordering in overige gevallen niet uitwerkt, maar ervoor gekozen heeft in alle gevallen terug te vorderen, tenzij sprake is van dringende redenen (zie artikelen 10 en 11 van de Beleidsregels handhaving 2015 en 2017). In artikel 58 van de Participatiewet wordt dit onderscheid tussen beide vormen van terugvordering wel gemaakt; als geen sprake is van een schending van de inlichtingenplicht, dan heeft het college meer ruimte om niet tot terugvordering over te gaan. Artikel 58, tweede lid Participatiewet is immers een kan-bepaling; het college kan het belang om over te gaan tot terugvordering afwegen tegen andere belangen.

Deze ruimte om te differentiëren wordt in het beleid dus niet benut, wat in tegenspraak lijkt met het uitgangspunt van ‘werken vanuit de bedoeling’. Daarnaast geldt ook voor deze tweede lid-gevallen dat enkel de aanwezigheid van dringende redenen – een hogere lat dan de belangenafweging die op grond van artikel 58, tweede lid Participatiewet mogelijk is – aanleiding kan geven tot het afzien van het nemen van een terugvorderingsbesluit. Het beleid geeft bovendien geen nadere invulling van wat dringende redenen kunnen zijn. Ook ten aanzien van bruteren en verrekenen heeft het college meer wettelijke speelruimte bij terugvorderingen waarbij geen sprake is van een schending van de inlichtingenplicht.

Het is de vraag in hoeverre deze beleidsuitgangspunten zich verdragen met de ‘werken vanuit de bedoeling’-filosofie. Zij beperken immers de mogelijkheden om bij niet-verplichte terugvorderingen maatwerk te leveren.

1.4.4 Boete

Paragraaf 5.3 van dit rapport beschrijft het Heerenveens boetebeleid dat tot 2017 neergelegd was in de Beleidsregels handhaving 2015 en vanaf 2017 in de Beleidsregels bestuurlijke boete. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat deze beleidsregels de wettelijke kaders en ontwikkelde jurisprudentie van de CRvB – soms in eigen bewoordingen – herhalen.

Op een aantal punten is een Heerenveense inkleuring terug te vinden. Vanuit de ‘werken vanuit de bedoeling’-filosofie is in dit kader vermeldenswaardig dat de Beleidsregels handhaving 2015 de wettelijke kan-bepalingen om in plaats van een boete een waarschuwing op te leggen en af te zien van een boete dwingend in het voordeel van de inwoner formuleren. Het college dient in de genoemde gevallen altijd een waarschuwing op te leggen of af te zien van een boete.

Beide beleidsregels kennen nauwelijks een concrete Heerenveense inkleuring van de verwijtbaarheidscriteria en de wijze waarop de boetehoogte wordt bepaald. De verschillende – uit de wet ontleende – gradaties van verwijtbaarheid en in dat kader relevante (maar niet uitputtende) factoren zijn overgenomen, hoewel dit niet altijd consistent gebeurt (zie de omschrijving van verminderde verwijtbaarheid). Er zijn geen aanvullende criteria of aandachtspunten voor het beoordelen van verwijtbaarheid geformuleerd.

In de toelichting van de Beleidsregels handhaving 2015 wordt wel benadrukt dat sprake dient te zijn van een individuele beoordeling. In de meer recente en huidig geldende Beleidsregels bestuurlijke boete 2017 onderstreept het college dat een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel dient plaats te vinden en dat elke overtreding – onder de noemer van het leveren van maatwerk – individueel beoordeeld moet worden op de ernst van de overtreding en alle omstandigheden van de belanghebbende en diens gezin. De toelichting van deze Beleidsregels schetst uitvoerig hoe het boeteonderzoek moet worden uitgevoerd. Hierin is ook terug te vinden aan wat voor soort omstandigheden het college denkt: de woonsituatie van belanghebbende, de financiële positie, de lichamelijke en/of geestelijke toestand en diens gezin. Ook wordt in de toelichting van artikel 2, tweede lid stilgestaan bij dringende redenen die aanleiding kunnen geven tot het afzien van een boete; dergelijke redenen zijn aanwezig als de oplegging van een boete leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor belanghebbende. Expliciet wordt opgemerkt – in lijn met de uitspraken van de CRvB – dat het niet hebben van voldoende middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan onvoldoende reden is. Artikel 6 stelt nadrukkelijk dat als belanghebbende aangemeld is bij een schuldhulpverleningstraject een toets dient plaats te vinden aan het evenredigheidsbeginsel. Hierbij is overigens opvallend dat deze nieuwe beleidsregels spreken over ‘kunnen afzien’, terwijl de oude beleidsregels

dwingend voorschreven dat bij een dringende reden afgezien werd van het opleggen van een boete.

Uit paragraaf 5.3 van dit rapport volgt ook dat de gemeente Heerenveen ervoor gekozen heeft om geen onderscheid te maken tussen de ‘lichte’ en ‘zware’ boeteprocedure. In alle gevallen wordt een belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven, zodat een goede afweging kan worden gemaakt. Bij gevallen waarin de ‘lichte’ procedure zou kunnen volstaan biedt de gemeente Heerenveen meer waarborgen en bescherming aan de betrokken inwoner dan de Awb (minimaal) vereist.

Als belanghebbende niet verschijnt, dient onderzocht te worden wat hiervan de reden is. Bovendien kunnen verklaringen, die zijn afgelegd zonder oplegging van cautie, wel gebruikt worden in het voordeel van een belanghebbende. Daarnaast legt het beleid vast dat het boeteonderzoek pas wordt opgestart na het verstrijken van de bezwaartermijn van de terugvorderingsbeschikking of na het nemen van de beslissing op bezwaar.

Tot slot verdient uit het oogpunt van zorgvuldigheid aandacht dat in de Beleidsregels bestuurlijke boete bij de maximale boetebedragen wordt verwezen naar de in 2017 geldende bedragen ten aanzien van de boetecategorieën en niet expliciet naar de berekening die volgt uit artikel 23, vierde lid Sr en artikel 18a, eerste lid Participatiewet, artikel 2, zevende lid van het Boetebesluit en het *lex mitior*-principe (bij verandering van de regels sinds de overtreding, moeten de voor belanghebbende gunstigste regels worden toegepast). In de boeterapportageformulieren van Heerenveen komt dit helemaal niet terug. De boetebedragen van artikel 23, vierde lid Sr veranderen elke twee jaar; bij bestuurlijke boetes op basis van artikel 18a, eerste lid Participatiewet moet het college daarop aansluiten en daarbij uitgaan van het moment waarop de schending van de inlichtingenplicht is begonnen, of van het moment van constateren (als dat voor belanghebbende gunstiger is).

1.5 Terugvordering en boete in de Heerenveense uitvoeringspraktijk

1.5.1 Inleiding

De hoofdstukken 6 tot en met 8 maken inzichtelijk hoe de gemeente Heerenveen in de praktijk omgaat met terugvordering en boete. Met name in hoofdstuk 7 en 8 stonden de bevindingen vanuit de dossierstudie centraal. Daarnaast is vanuit de interviews een beeld ontstaan hoe de gemeente Heerenveen omgaat met terugvordering en boete. Het is hierbij van belang om in ogenschouw te nemen dat de bevindingen vanuit deze onderzoeksmethoden nadrukkelijk in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

1.5.2 Algemene conclusies

Belangrijke algemene conclusie die uit de hoofdstukken 6 tot en met 8 volgt is dat de terugvorderings- en boetebesluiten voor een belangrijk deel voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de Awb, de Participatiewet, jurisprudentie en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat neemt niet weg dat ten aanzien van sommige rechtmatigheidsaspecten kritische kanttekeningen te maken zijn. In algemene zin zijn er geen aanwijzingen dat het hierbij gaat om meer dan incidentele tekortkomingen.

‘Werken vanuit de bedoeling’ bij terugvordering en boete

In de uitvoeringspraktijk neemt het werken vanuit de bedoeling een belangrijke plaats in, zo volgt uit de interviews. In lijn met onze eerdere conclusie ervaren ambtenaren ook dat het

beleid slechts beperkt richting geeft aan wat hieronder in concreto verstaan moet worden. Zij hebben behoefte aan meer houvast in het beleid en ook in werkinstructies, protocollen, etc. Uitvoerende ambtenaren koppelen ‘werken vanuit de bedoeling’ bij terugvordering en boete aan het in kaart brengen van de gehele individuele situatie en het leveren van maatwerk; dit gebeurt dus in overeenstemming met de bestuurlijke visie op de uitvoering van de Participatiewet. Dit kan leiden tot een verlaging/matiging of het geheel afzien van de terugvordering of boete. Zij ervaren veel ruimte om hieraan in concrete gevallen invulling te geven en maatwerk te leveren. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de dossiers soms slechts summier ingaan op de wijze waarop individuele omstandigheden in kaart zijn gebracht en zijn gewogen.

Communicatie en informatieverstrekking

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat het taalgebruik in terugvorderings- en boetebesluiten en brieven meestal ingewikkeld en ambtelijk/juridisch is. Daarnaast valt het gebruik van formats met standaardpassages/-overwegingen op. De beoordeling van de individuele situatie in de beschikkingen is hierdoor soms slecht inzichtelijk. Bovendien kan geconcludeerd worden voor zowel terugvorderings- als boetebesluiten dat de motivering in de beschikking (bijvoorbeeld van de schending van de inlichtingenplicht in het boetebesluit) summier is. De achterliggende onderzoeksrapportages bevatten een uitgebreidere (maar voor de belanghebbende moeilijk leesbare) toelichting en beoordeling van de individuele situatie, maar deze worden niet standaard toegezonden. De beschikkingen voldoen voor het overige aan de formeel-juridische eisen, zoals het noemen van een wettelijke grondslag en het wijzen op de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat belanghebbenden – voor zover wij dat in de dossierstudie en interviews hebben kunnen nagaan – correct worden bejegend. Dat neemt niet weg dat sommige inwoners zich behandeld voelen als fraudeurs en de procedure als zeer belastend hebben ervaren. Deze negatieve ervaringen maakten ook dat zij zich onvoldoende gezien voelden. Omdat wij deze ervaringen niet hebben kunnen plaatsen naast hun individuele dossiers, past terughoudendheid om hieraan conclusies te verbinden.

1.5.3 Conclusies ten aanzien van terugvordering

Hoofdstuk 7 staat stil bij de wijze waarop in de praktijk omgegaan wordt met terugvordering. In de analyse van hoofdstuk 7 wordt nagegaan of terugvordering verloopt in overeenstemming met de wet en het beleid. Hieronder presenteren we puntsgewijs de belangrijkste conclusies:

- De werkwijze komt grotendeels overeen met de uitgangspunten in het beleid en de werkinstructie. Men houdt rekening met relevante omstandigheden en zoekt waar nodig afstemming met andere actoren.
- Bij de verschillende stappen (het overgaan tot onderzoek en vervolgens het al dan niet terugvorderen) wordt de individuele situatie meegewogen en worden verschillende factoren van het individuele geval betrokken – op deze wijze wordt een belangenafweging gemaakt of een onderzoek en een terugvordering opportuun is. Maatwerk leveren en menselijke maatvoering zijn in dat kader centrale begrippen. Relevante verschillen tussen burgers die ambtenaren in de interviews benoemden betreffen bijvoorbeeld de motivatie/reden waarom de inlichtingenplicht is geschonden (bedoeld/moedwillig versus onbedoeld) en de leefsituatie (bijvoorbeeld wel/geen kinderen; zicht op arbeidsparticipatie of recent verkregen werk; problemen op andere leefgebieden). Deze omstandigheden worden ook genoemd in de werkinstructie. Waar nodig wordt afstemming gezocht met en informatie ingewonnen bij andere actoren. Het is de vraag of elke

- medewerker dezelfde factoren in kaart brengt; de genoemde factoren/omstandigheden worden niet zichtbaar beoordeeld in de dossiers.
- Ondanks dat het beleid weinig ruimte biedt om af te zien van terugvordering, wordt de ruimte gevoeld en benut om dit toch te doen. Bij terugvorderingen op grond van artikel 58, tweede lid is dit sterker het geval. Medewerkers geven een ruimhartige invulling aan het begrip dringende redenen; bij lid 2-terugvorderingen wordt een bredere afweging gemaakt (in tegenspraak met het beleid).
 - Daarnaast is naar voren gekomen in de interviews dat in sommige gevallen, waar een schending van de inlichtingenplicht is aangetoond, gekozen wordt voor een terugvordering op een andere juridische grond. Dit is in strikte zin niet rechtmatig, maar wordt gedaan, omdat gelet op de individuele situatie het starten van een boeteonderzoek niet wenselijk wordt geacht. Het is onduidelijk hoe vaak deze werkwijze wordt gevolgd.
 - De werkwijze rondom brutering is in lijn met de wet en het beleid.
 - Het beleid vraagt om individueel te beoordelen of afgeweken wordt van de betalings termijn van zes weken; dit is aan de orde in het kader van de invordering. De onderzochte dossiers geven in veel gevallen geen zichtbare blijk van een individuele afweging. Wel wordt in de praktijk op verzoek van een belanghebbende maatwerk geleverd en van deze standaardtermijn afgeweken en een betalingsregeling op maat getroffen.
 - In het beleid is de mogelijkheid opgenomen om in bepaalde situaties tot kwijtschelding over te gaan. Naar deze mogelijkheid wordt in de terugvorderingsbesluiten niet verwezen. Het is de vraag of inwoners voldoende op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat terugvordering plaatsvindt binnen de wettelijke kaders en dat in de uitvoering de ruimte die de wet biedt in de praktijk wordt gezocht en benut. In concrete gevallen wordt onderzocht of in het individuele geval redenen zijn te vinden om tot terugvordering over te gaan. Uit de conclusies volgt dat het beleid meer richting kan geven aan het beoordelen en afwegen van factoren die in dat kader relevant zijn.

1.5.4 Conclusies ten aanzien van boeteoplegging

Hoofdstuk 8 gaat in op boeteoplegging in de praktijk. In de analyse van hoofdstuk 8 wordt nagegaan of terugvordering verloopt in overeenstemming met de wet en het beleid. Hieronder presenteren we puntsgewijs de belangrijkste algemene conclusies:

- Er is sprake van functiescheiding (degene die het boetebesluit in mandaat neemt is niet dezelfde als de opsteller van het boeterapport).
- Het college geeft belanghebbenden altijd de gelegenheid om hun zienswijze te geven en is hierin ruimhartiger dan de Awb voorschrijft. Maar er wordt geen boeterapportage en/of rapportage van het rechtmatigheidsonderzoek (waar het college de schending van de inlichtingenplicht mee onderbouwt) meegestuurd met de uitnodiging om een zienswijze te geven. Volgens artikel 5:50, eerste lid, onder a Awb moet dat wel, zodat de belanghebbende zich goed kan voorbereiden. Ook bij het boetebesluit wordt het boeterapport niet meegestuurd, wat in strijd is met artikel 5:48, derde lid Awb.
- De werkwijze in Heerenveen is dat het boeteonderzoek, waaronder ook het zienswijze-gesprek, zich niet richt op de schending van de inlichtingenplicht (wel op de mate waarin deze schending kan worden verweten, zie hieronder). Gelet op de verzwaarde bewijslast moet de schending van de inlichtingenplicht aangetoond worden (in plaats van aan-nemelijk gemaakt). Belastende verklaringen die verkregen zijn zonder oplegging van de cautie zijn in het onderzoek niet bruikbaar. In enkele dossiers rees bij ons de vraag of is voldaan aan de verzwaarde bewijslast, of is in bezwaar of beroep geoordeeld dat hier niet aan is voldaan (zie voor een nadere toelichting pagina 80). Bij andere dossiers is dit niet problematisch, omdat andere bewijsstukken de schending voldoende aantonen.

- Het boeteonderzoek richt voor een belangrijk deel zich op het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid. Hierin is aandacht voor de individuele omstandigheden van het geval (die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid), hoewel deze afweging in de dossiers zelf soms niet goed terug te vinden is. Dit leidt ertoe dat (incidenteel) wordt afgezien van boeteoplegging of uitgegaan wordt van verminderde verwijtbaarheid.
- Het college benut niet de mogelijkheid om te kiezen voor aangepaste, lagere percentages en factoren om in het individuele geval een evenredige boete te berekenen.
- Het boetebedrag wordt bij het grootste deel van de bestudeerde besluiten juist berekend en het college toetst bijna altijd of de boete moet worden gematigd vanwege de draagkracht van belanghebbenden.
- De boetebesluiten worden tijdig genomen, gerekend vanaf de datum van het boeterapport. Wel geldt dat een groot deel van de besluiten een half jaar tot twee jaar na de terugvordering genomen, terwijl in de beleidsregels staat dat het boeteonderzoek start na afloop van de bezwaarprocedure of ongebruikte bezwaartermijn (zes weken).

Op enkele punten komen we in specifieke dossiers enkele onrechtmatigheden tegen:

- Het college heeft in enkele dossiers bij het bepalen van de hoogte van de boete geen rekening gehouden met het boeteplafond bij een hoog benadelingsbedrag (artikel 18a, eerste lid Participatiewet en artikel 2, zevende lid Boetebesluit). In één dossier lijkt hierdoor een te hoge boete opgelegd te zijn; bij drie andere dossiers heeft de onjuiste toepassing niet geleid tot een te hoge boete, omdat de boete is gematigd vanwege de draagkracht van de belanghebbenden;
- Uit de recidiveboetebesluiten blijkt niet dat op het vanwege de recidive met 150% vermenigvuldigde benadelingsbedrag, de verwijtbaarheidspercentages worden toegepast.

1.6 Toekomstperspectief en aanbevelingen

Toekomstperspectief

De onderzoeksbevindingen en -conclusies roepen de vraag op ‘Hoe nu verder?’ Hoewel het onderzoek leert dat in de gemeente Heerenveen in algemene zin sprake is van een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bevoegdheden om terug te vorderen en boetes op te leggen, is er ruimte om aanpassingen door te voeren, zeker als de ambitie is om ‘werken vanuit de bedoeling’ centraal te stellen. Of deze (beleids-)aanspassingen gewenst zijn, is een politiek-bestuurlijke afweging: dient het ‘werken vanuit de bedoeling’ inderdaad centraal te staan bij terugvordering en boete en hoe wordt dit concreet ingevuld? Het is van belang dat uitvoering en beleid hierin nader tot elkaar gebracht worden en dat de uitvoering meer houvast aan het beleid ontleent. Het beleid zou vervolgens verder uitgewerkt moeten worden in werkinstructies en ook controleprotocollen (zie artikel 4, tweede lid en artikel 5, tweede lid Beleidsregels handhaving).

Bij ‘werken vanuit de bedoeling’ zijn het leveren van maatwerk en menselijke maatvoering centrale begrippen. Hierbij speelt de vraag hoe/in hoeverre de (gemeentelijke) overheid binnen de wettelijke kaders kan omgaan met (relevante) verschillen tussen burgers en recht kan doen aan hun individuele situatie.

Het leveren van maatwerk (in de uitvoering) kan op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat een gemeente bij de uitvoering van wetten, zoals de Participatiewet, moet waarborgen dat mensen in gelijke gevallen/situaties gelijk worden behandeld. Het leveren van maatwerk – net als menselijke maatvoering – is per

definitie mensenwerk. Hoe meer beoordelingsruimte aan een uitvoerende instantie of individuele ambtenaar wordt gelaten om te bepalen wat in een individueel geval toepasselijk is en bij deze beoordeling eigen keuzes en afwegingen te maken, des te waarschijnlijker dat soortgelijke individuele gevallen niet altijd gelijk worden behandeld. Daarnaast is bekend dat het oordeel van uitvoerders niet zelden een bias bevat, waardoor sommige mensen/casussen anders worden beoordeeld dan anderen. Ook kan sprake zijn van 'ruis', waardoor eenzelfde beoordelaar op verschillende momenten tot een ander oordeel kan komen in eenzelfde zaak (bijvoorbeeld door werkdruk of zijn/haar stemming op het beoordelingsmoment).

Deze spanning tussen het borgen van gelijke behandeling en het leveren van individueel maatwerk kan deels worden verholpen door in beleid en werkinstructies aandacht te besteden aan hoe de individuele situatie in kaart moet worden gebracht en welke factoren in dat kader relevant zijn. Wel moet ruimte blijven bestaan voor een ambtelijke en eventuele bestuurlijke afweging in bijzondere situaties; beleidsregels kunnen niet in elk dilemma een antwoord bieden. Ook zijn andere organisatorische *checks and balances* van belang, zoals het bespreken van 'moeilijke' casussen met (een) naaste collega(s), teamleider of door deze voor te leggen aan het college of werken met een vier-ogenprincipe.

Het college ziet het als opdracht aan de organisatie om vaker dergelijke dilemma's onder de aandacht te brengen. Het verdient aanbeveling om hierover duidelijkere afspraken te maken (welke typen zaken ziet het bestuur graag onder ogen?). Waar sprake is van een bestuurlijke afweging in individuele casussen, zou ook gezien moeten worden hoe dit een bredere doorvertaling zou kunnen krijgen in beleid of werksuggesties. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de uitvoering (blijvend) aansluit bij de visie van het bestuur en dat bestuurlijke afwegingen in concrete casussen en aandachtspunten vanuit de uitvoering een vertaalslag krijgen in het beleid, zodat een uniforme benadering wordt geborgd.

Dit onderzoek richt zich op het nemen van terugvorderings- en boetebesluiten. Een groot deel van de terugvorderingen en alle boetes vindt zijn oorsprong in een schending van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht van artikel 17, eerste lid Participatiewet is een kernbegrip bij terugvorderings- en boetebesluiten (en daarmee in dit onderzoek), hoewel er ook andere gronden bestaan om tot terugvordering over te gaan. Waar het gaat om 'werken vanuit de bedoeling' en het voorkomen dat burgers als gevolg van een terugvordering en/of boete hard worden getroffen in hun bestaanszekerheid, is het van belang om met een brede blik te kijken naar de wijze waarop de gemeente omgaat met deze inlichtingenplicht.

In dit onderzoek ligt de nadruk op repressief/corrigerend optreden in de vorm van terugvordering en boeteoplegging. Een bredere benadering betreft ook de gemeentelijke inspanningen om te voorkomen dat uitkeringen onterecht worden verstrekt en te zorgen dat een belanghebbende tijdig de juiste inlichtingen aan de gemeente verstrekt, met andere woorden preventie. Juist op dit vlak heeft de gemeente veel ruimte om het 'werken vanuit de bedoeling' concreet vorm te geven. Informatieverstrekking en voorlichting zijn cruciaal om te bewerkstelligen dat burgers zich houden aan de geldende verplichtingen en daarmee te voorkomen dat de gemeente zich gedwongen ziet om tot terugvordering of boeteoplegging over te gaan. Voor het onderwerp 'preventie' is ook aandacht in de Handhavingsverordening, waarin de gemeente uitgaat van het concept hoogwaardig handhaven, maar is het onduidelijk hoe de balans tussen 'preventie' en 'repressie' in de praktijk eruit ziet.

De informatievoorziening is idealiter op de concrete situatie van de belanghebbende toegesneden en begrijpelijk en toegankelijk. Preventie kan onder andere vorm krijgen door

regelmatige en persoonlijke contacten tussen bijstandsgerechtigde en medewerkers van de gemeente. Tijdens deze contacten kunnen de leefsituatie van de betrokkene en wijzigingen daarin besproken worden, zodat de voorlichting hierop aansluit en de verplichtingen hierop kunnen worden afgestemd. Hierbij is van belang om op te merken dat bekend is dat in ieder geval een deel van de bijstandsgerechtigden te maken heeft met multiproblematiek op diverse leefgebieden en kenmerken als laaggeletterdheid en/of een laag opleidingsniveau. In verschillende onderzoeken, onder andere van NSOB en de WRR, wordt kritisch aangekeken tegen de veronderstelde zelfredzaamheid van de doelgroep en daarmee hun (doen-)vermogen om aan alle verplichtingen die verbonden zijn aan het ontvangen van een uitkering te voldoen. Bij het vormgeven van preventie vanuit de ‘werken vanuit de bedoeling’-filosofie dient hiervan rekenschap te worden gegeven. In dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre de huidige preventieve activiteiten effectief zijn om de onterechte verstrekking van uitkering en schendingen van de inlichtingenplicht te voorkomen. Wel dient het onderwerp ‘preventie’ nadrukkelijk aandacht te krijgen in het gesprek wat ‘werken vanuit de bedoeling’ concreet inhoudt bij terugvordering en boeteoplegging.

Daarnaast is een belangrijke constatering dat het beleid ruimte geeft om te werken met risicoprofielen en themacontroles, maar dat hiervan geen gebruik wordt gemaakt. Er wordt met name signaal-gestuurd gewerkt. Een doordachte inzet van themacontroles kan bijdragen aan evenredige uitvoering van (nalevings-)toezicht, doordat de gemeentelijke inspanningen zich richten op de meest relevante onregelmatigheden. Een themacontrole op basis van een risicoprofiel richt zich op één of enkele onderwerp, zoals kamerbewoning, parttime inkomsten of bezit van auto's. Dit thema is het startpunt voor de preventieve en repressieve activiteiten. Voor de keuze aan welk thema extra aandacht wordt besteed is uitvoering van een risicoanalyse van belang; ten aanzien van de naleving van welke regels doen zich de grootste risico's voor? Van themacontrole kan een preventieve werking uitgaan, wanneer van tevoren met de doelgroep wordt gecommuniceerd dat op een bepaald onderwerp extra wordt gecontroleerd en wat hierin de geldende regels zijn. De daadwerkelijke controle zou moeten aanvangen, nadat bewoners eerst zelf de kans hebben gekregen om spontaan de regels na te leven. Doel van de themacontroles zou niet moeten zijn om in meer gevallen over te gaan op terugvordering of boeteoplegging (repressief handhaven), maar wel om toezicht en normnaleving op een meer effectieve en efficiënte wijze vorm te geven. Het inzetten van themacontroles kan de afhankelijkheid van signalen van externen, waaronder ook meldingen vanuit medeburgers, doen verminderen.

Tot slot is bij de selectie van dossiers opgevallen dat met enige regelmaat sprake is van terugvordering van geringe bedragen. De vraag die zich in dit kader opdringt is of de baten van terug- en invordering wel opwegen tegen de (administratieve) lasten voor zowel de belanghebbende als de gemeente zelf. Het investeren aan de preventieve kant, het voorkomen van met name schendingen van de inlichtingenplicht, lijkt anno 2022 een passendere investering te zijn. Dit vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging, waarbij van belang is dat verplichte en niet-verplichte terugvordering een andere (juridische) benadering vergen.

Bij terugvorderingen die weliswaar rechtmatig zijn, maar geen gevolg zijn van een schending van de inlichtingenplicht (artikel 58, tweede lid Participatiewet), kan het college besluiten na een belangenafweging om af te zien van terugvordering. Desgewenst kan hiervoor een beleidsregel met handvaten worden vastgesteld.

Aan Heerenveen wordt in overweging gegeven te bekijken of bij een schending van de inlichtingenplicht (artikel 58, eerste lid Participatiewet) mogelijkheden ervaren worden om bij relatief kleine terugvorderingen af te zien van:

- herziening van het recht (vanwege het niet vaststellen van een schending inlichtingenplicht);
- terugvordering (met een beroep op dringende redenen);
- invordering (geen maatregelen nemen om daadwerkelijk tot inning over te gaan).

Aandachtspunt hierbij is de rechtmatigheid – er is zoals gezegd immers wél sprake van een verplichting tot terugvordering. Wellicht ligt de bestuurlijke sleutel voor het niet terugvorderen van kleine bedragen in het *gemotiveerd* besluiten tot het niet herzien van het recht op bijstand bij relatief kleine geldsommen, waardoor ook geen grondslag voor terugvordering (én boete) ontstaat. Het lijkt verdedigbaar, zeker in de huidige tijdsgeest, dat met het toepassen van deze menselijke maat de gemeente dan nog steeds een terugvorderingsbeleid hanteert dat een effectieve bijdrage levert aan adequate fraudebestrijding levert zoals de wetgever dat verwacht.⁵

Daarnaast heeft het college sinds 15 november 2021 de mogelijkheid om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen met finale kwijting, waarmee wordt afgezien van invordering.⁶ Dit geldt voor fraudeschulden waarbij geen opzet of grove schuld in het spel is.

Aanbevelingen

De resultaten van dit onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van het beleid:

1. Leg expliciet vast dat ‘werken vanuit de bedoeling’ centraal staat bij terugvordering en boeteoplegging en maak duidelijk wat dit concreet inhoudt.
2. Herijk het beleidskader voor terugvordering en boeteoplegging:
 - Maak de Heerenveense visie op terugvordering en boete en de Heerenveense invulling van centrale begrippen uit de Participatiewet expliciet duidelijk (zoals ‘redelijkerwijs duidelijk moeten zijn’; ‘dringende redenen’; factoren die verwijtbaarheid bepalen).
 - Besteed aandacht aan de balans tussen preventie (ondersteunend) en repressie (controlerend/sanctionerend). Bezie in hoeverre de ‘werken vanuit de bedoeling’ vraagt om meer aandacht voor preventie.
 - Bezie of een onderscheid in benadering van verplichte en niet-verplichte terugvordering gewenst is. Zo ja, besteed aandacht aan de af te wegen belangen bij niet-verplichte terugvordering.
 - Beantwoord de vraag hoe Heerenveen wil omgaan met relatief lage terugvorderingen (inclusief de hoogte van het bedrag).
3. Zorg ervoor dat college, raad en betrokken ambtenaren over dit beleid met elkaar het gesprek aangaan vanuit hun verschillende rollen en expertise. Betrek hierbij ook de doelgroep.
4. Werk het beleid nader uit in werkinstructies en controleprotocollen.
5. Maak expliciete afspraken over zaken waarin een bestuurlijke afweging gewenst is. Zorg voor een doorvertaling van de gemaakte afweging in het beleid of de werkinstructies.
6. Maak gebruik van de mogelijkheid om themacontroles uit te voeren en maak hierbij gebruik van het preventieve en repressieve instrumentarium.

⁵ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3 p. 23.

⁶ Zie ook de vierde nota van wijziging bij de verzamelwet SZW 2022 en gemeentenieuws SZW 2021-07.

En ten aanzien van de uitvoering:

1. Voorzie beschikkingen van een uitgebreidere en heldere motivering, waar meer aandacht wordt besteed aan de individuele situatie. Pas de standaard-formats hierop aan.
2. Verstuur ook de onderzoekrapportages aan de belanghebbende en maak deze onderdeel van de motivering.
3. Besteed aandacht aan de begrijpelijkheid van de beschikkingen en andere brieven; streef hierbij ernaar om besluiten, brieven en formulieren te formuleren op taalniveau B1.
4. Wees meer bewust van het feit dat in het kader van het boeteonderzoek de schending van de inlichtingenplicht bewezen moet worden (in plaats van aannemelijk maken bij terugvordering).
5. Lever actiever maatwerk bij het vormgeven van terugbetalingsregelingen en wijs actief op de mogelijkheden en voorwaarden voor kwijtschelding.
6. Besteed nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de boetehoogte (met name bij hoge benadelingsbedragen en in geval van recidive) wordt berekend.
7. Start boeteonderzoeken zo spoedig mogelijk op, als hiertoe aanleiding bestaat. Informeer een belanghebbende dat een boeteonderzoek pas wordt opgestart na afloop van de bezwaartermijn van het terugvorderingsbesluit of na het nemen van een besluit op bezwaar op een eventueel ingediend bezwaarschrift (met een inschatting van dit moment).
8. Ten aanzien van de in enkele dossiers geconstateerde onregelmatigheden: besteed aandacht aan deze onderwerpen in het kader van de kwaliteitscontroles.

1.7 Slotbeschouwing

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een maatschappelijke en politieke context waarin de Participatiewet en de uitvoering van deze wet verhoogde aandacht – zowel landelijk als lokaal – kon rekenen. Deze aandacht lijkt te wijzen op een kentering in het denken over passende handhaving in de sociale zekerheid.

In het vorige decennium zette de wetgever met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving stevig in op een hardere fraudebestrijding, omdat het toenmalige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigend zou werken. De teneur was dat hard en streng handhaven gold als passend; de visie van de wetgever leek gebaseerd te zijn op een mensbeeld, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid een grote rol speelden. Vanuit dat mensbeeld is het niet-naleven van de regels een rationele keuze.

In veel gemeenten is deze strenge lijn overgenomen en hebben zij vanuit deze strengheid de beleidsruimte die er wel degelijk is (zie ook paragraaf 1.2) ingekleurd. Dit onderzoek laat zien dat Heerenveen, hoewel het beleid soms anders doet vermoeden, qua uitvoering niet behoort tot deze gemeenten; de gemeente heeft op onderdelen de ruimte die de wet bood opgezocht om maatwerk (proberen) te leveren en afstand te nemen van een harde fraudebestrijdingslijn van de wetgever.

In het huidige maatschappelijke debat wordt de vraag gesteld of deze gesignaleerde strengheid wel passend is. Is de menselijke maat niet uit het oog verloren? Houdt de wet- en regelgeving wel voldoende rekening met het feit dat juist de doelgroep van de Participatiewet niet altijd zelfredzaam is? Is het achterliggende mensbeeld wel realistisch? Er lijkt meer erkenning te zijn voor het feit dat strenge handhaving in de sociale zekerheid, zeker in de Participatiewet, kan leiden tot schrijnende situaties. Voor de doelgroep van bijstandsgerechtigden geldt een grote financiële afhankelijkheid van de bijstandsuitkering om te voorzien in de kosten van het

levensonderhoud. Burgers in deze doelgroep lopen een groot risico onevenredig hard getroffen te worden in hun bestaanszekerheid als gevolg van sanctiebeleid, zo wordt overwogen in het onderzoek van NSOB.⁷

De verantwoordelijke staatssecretaris en Tweede Kamerleden hebben zich deze signalen ook aangetrokken. In een brief van 12 november 2020 aan de Kamer stelt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat een fout niet meteen zou moeten leiden tot het stempel van ‘fraudeur’, maar er tegelijkertijd wel een gepaste reactie moet volgen wanneer burgers willens en wetens sociale zekerheidsregels overtreden.⁸ Daarnaast is ook illustratief dat verschillende Kamerleden het initiatief hebben genomen de Participatiewet zodanig aan te passen dat de beslissingsruimte voor gemeenten bij terugvordering en boete wordt vergroot. Aanleiding is de constatering van de indieners dat op dit moment door de verplichte terugvordering en boete schrijnende situaties ontstaan. De menselijke maat zou ontbreken. Deze initiatiefwet geeft gemeenten de ruimte om zelf een afweging te maken, door (wederom) een kan-bepaling te maken van de huidige verplichte boeteoplegging, herziening/intrekking en terugvordering en verrekening bij een schending van de inlichtingenplicht. In het landelijke coalitieakkoord 2021-2025 *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* vragen de coalitiepartijen VVD, D66, CDA en ChristenUnie om een eigen actieve rol van uitkeringsgerechtigden; zij geven aan dat daarbij oog moet zijn voor ieders talenten en beperkingen, er gewerkt moet worden vanuit vertrouwen en er is ruimte moet zijn voor maatwerk.

Het Heerenveense ‘werken vanuit de bedoeling’ sluit aan bij de bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Dit onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen om deze visie binnen de huidige wettelijke kaders een stevigere basis te geven. Mocht de wetgever besluiten om de Participatiewet te wijzigen, dan biedt dit verdere kansen voor gemeenten, ook Heerenveen, om de menselijke maat meer centraal te stellen.

⁷ NSOB (2020), *Tussen staat en menselijke maat*, p. 23.

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 17050, 596.

2 Algemeen juridisch kader

2.1 Inleiding

Aan Nederlanders (of hiermee gelijkgestelden) die in Nederland woonachtig zijn en niet beschikken over voldoende middelen van bestaan kan een recht op bijstand verleend worden.⁹ Bijstand kan alleen verleend worden voor de zogenaamde ‘noodzakelijke kosten van bestaan’. Iemand die in aanmerking komt voor algemene en/of bijzondere bijstand krijgt te maken met meerdere verplichtingen, zoals de plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie (artikel 9 Participatiewet) en de inlichtingenplicht (artikel 17, eerste lid Participatiewet). Het niet nakomen van de verplichtingen die aan het recht op uitkering verbonden zijn kan uiteenlopende gevolgen hebben. Zo kan het recht op bijstand herzien of ingetrokken worden als blijkt dat dit te hoog of te laag is vastgesteld. Als dit veroorzaakt is door het schenden van inlichtingenplicht is het college verplicht de teveel uitgekeerde bijstand terug te vorderen en een bestuurlijke boete op te leggen.

Onderwerp van dit onderzoek zijn het terugvorderen van teveel betaalde bijstand en de oplegging van bestuurlijke boetes. Om deze begrippen en de wijze waarop zij uitgevoerd worden te kunnen begrijpen schetsen we eerst een kort juridisch kader waarin we de belangrijkste begrippen toelichten.

Paragraaf 2.2. staat stil bij beëindiging, intrekking en herziening van een recht op bijstand. De inlichtingenplicht komt aan de orde in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 geven we aandacht aan de (wettelijke) aanscherping van het handhavings- en sanctiebeleid in de sociale zekerheid in 2013.

2.2 Beëindiging, intrekking en herziening van een recht op bijstand

Van beëindigen van het recht op bijstand is sprake als het recht op bijstand eindigt met ingang van een datum die is gelegen op of na de datum van het beëindigingsbesluit. Het ongedaan maken van het recht op bijstand over een periode die is gelegen voor het besluit heet *intrekken* (geheel) of *herzien* (gedeeltelijk). Het onderscheid tussen herzien of intrekken en beëindigen is van belang voor de formele grondslag van het te nemen besluit. Bij herzien of intrekken

⁹ De uitzonderingen op deze regels, zoals verblijf in detentie, worden in deze rapportage niet nader toegelicht.

is dat artikel 54 Participatiewet; bij beëindigen is dat artikel 43 Participatiewet in samenhang met artikel 44 Participatiewet.

Van de formele en dus wettelijke grondslag moet de materiële grondslag, de inhoudelijke reden, worden onderscheiden. De materiële grond voor beëindigen, herzien of intrekken is het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor toekenning, of dat (veelal door schending van de inlichtingenplicht) het recht op bijstand niet (meer) kan worden vastgesteld.

Voordat het college een terugvorderingsbesluit kan nemen, is het in deze gevallen dus genoodzaakt een herzienings- of intrekkingbesluit te nemen. Daarnaast is er een aantal gevallen waarin aan een terugvorderingsbesluit geen herzienings- of intrekkingbesluit voorafgaat, de zogenoemde zelfstandige terugvorderingsbesluiten (zie hierover hoofdstuk 4).

2.3 Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht (artikel 17, eerste lid Participatiewet) is de verplichting om aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden door te geven waarvan het voor de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die invloed kunnen hebben op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand/een uitkering. Deze plicht geldt niet voor feiten en omstandigheden die het college zelf kan vaststellen op basis van wettelijk als authentiek aangemerkte gegevens of zelf uit de basisregistratie personen (BRP) kan halen.¹⁰ De inlichtingenplicht geldt vanaf de datum van de aanvraag en in de periode dat de belanghebbende bijstand krijgt.

De inlichtingenplicht is daarmee een veelomvattende en behoorlijk onbepaalde verplichting, met open begrippen als ‘onverwijld’ en ‘redelijkerwijs duidelijk moet zijn’. Ook in de voorgangers van de Participatiewet, de (nieuwe) Algemene bijstandswet (1996) en de WWB (2004), was al zo’n verplichting vastgelegd.¹¹ In de jurisprudentie is in de loop van de tijd verdere invulling gegeven aan de reikwijdte van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht is volgens de CRvB een objectief geformuleerde verplichting, waarbij verwijtbaarheid geen rol speelt. Het maakt *voor de vraag of de inlichtingenplicht is geschonden* dus niet uit of bijvoorbeeld schuld ontbreekt vanwege persoonlijke omstandigheden.¹² Verwijtbaarheid is wél van groot belang voor een eventuele boete; zie verder hoofdstuk 5, *Toetsingskader boete*.

De inlichtingenplicht gaat volgens de CRvB niet verder dan wat redelijkerwijs nodig is voor de vaststelling van het recht op bijstand en de uitvoering van de Participatiewet.¹³ Het komt er, kort gezegd, op neer dat een belanghebbende alle informatie over zijn financiële situatie (waaronder ook de woon-/leefsituatie), zodra die bekend wordt moet doorgeven, inclusief veranderingen daarin (zoals samenwonen of het vinden van werk, maar ook onbetaalde arbeid of vrijwilligerswerk). Dit alles zo mogelijk met bewijsstukken.

De gemeente heeft ruimte om te beoordelen wat het bijvoorbeeld onder ‘onverwijld’ verstaat, welke gegevens het relevant vindt en wanneer en van welke gegevens het voor de belanghebbende ‘redelijkerwijs duidelijk moet zijn’ dat die invloed hebben op het recht op bijstand of de

¹⁰ Artikel 17, eerste lid Participatiewet en de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 maart 2017, 2017-0000044513, tot vaststelling van de uitzondering van de inlichtingenplicht (Regeling uitzondering inlichtingenplicht).

¹² Zie bijvoorbeeld CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1661.

¹³ CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT2950.

arbeidsinschakeling. Het is in principe aan het college, niet aan de belanghebbende om te beoordelen welke informatie van belang is.¹⁴

Over het ‘redelijkerwijs duidelijk (moeten) zijn’ heeft de CRvB bepaald dat het ‘op de weg ligt’ van de belanghebbende om actief te informeren naar wat het college van hem verwacht, als hierover bij hem onduidelijkheid bestaat.¹⁵ Het college moet van zijn kant voorlichting geven over de inlichtingenplicht (als onderdeel van preventie), in het bijzonder de inlichtingen die onverwijld uit eigen beweging worden verwacht en de gevolgen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Dit heet het kenbaarheidsvereiste. Als de belanghebbende een belangenbehartiger heeft, zoals een bewindvoerder, mag het college voor het ‘redelijkerwijs duidelijk moeten zijn’ aansluiten bij de wetenschap en het kennisniveau van die belangenbehartiger.¹⁶

Schending

Een schending van de inlichtingenplicht is het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. Dat omvat het niet, niet op tijd (niet onverwijld uit eigen beweging of, bij inlichtingen op verzoek, niet binnen de gestelde termijn) en/of niet volledig nakomen van de inlichtingenplicht.

Inlichtingen op verzoek: gesprek (naar aanleiding van een signaal)

Het college kan belanghebbende uitnodigen voor een gesprek om inlichtingen te geven of om eerder verstrekte gegevens toe te lichten. Bijvoorbeeld als bankafschriften of ingeleverde formulieren vragen oproepen. Het zonder reden of afmelding niet komen op zo’n afspraak kan als een schending van de inlichtingenplicht opgevat worden.¹⁷ Volgens recent gewijzigde rechtspraak van de CRvB moet er wel minimaal 72 uur tussen de uitnodiging in de brievenbus en het tijdstip van de afspraak zitten.¹⁸

Signalering schending inlichtingenplicht; toezicht en handhaving

Een algemeen uitgangspunt voor behoorlijk bestuur is het rechtszekerheidsprincipe. Dat houdt onder meer in dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid consequent handelt. De overheid moet besluiten zo formuleren dat de burger precies weet wat van hem verlangd wordt en de overheid moet geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.¹⁹ Dat betekent dat bijstand rechtmatig en voor iedereen volgens dezelfde spelregels moet worden verleend. Het college moet de regels die gelden voor de uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ naleven, inclusief het eigen beleid. Op basis van het gelijkheidsbeginsel moeten daarbij gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk.

Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat algemene regels voor toezicht op naleving van bestuursrechtelijke regels, en voor de handhaving van die regels (het opleggen van sancties bij overtredingen van die regels).²⁰ Algemeen geldt: als de overheid een overtreding constateert, bijvoorbeeld van de inlichtingenplicht, dan is zij vanwege het algemeen belang van handhaving in principe verplicht om te handhaven; de *beginselflicht tot handhaving*.²¹ Maar die plicht geldt pas als er een overtreding (in dit geval schending van de

¹⁴ CRvB 19 december 1997, *JABW* 1998, 33.

¹⁵ Zie onder meer CRvB 15 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3120.

¹⁶ Zie onder meer CRvB 27 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3760.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld CRvB 4 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1295.

¹⁸ CRvB 1 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1335.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld In 't Veld en Koeman 1979.

²⁰ De Awb maakt daarbij onderscheid tussen herstelsancties (doel is het ongedaan maken van (de gevolgen van) de overtreding) en strafsancties (doel is straffen, dus leed toevoegen). Terugvordering van bijstand is een herstelsanctie, een bestuurlijke boete een strafsanctie.

²¹ Zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (AbRvS) 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3307.

inlichtingenplicht) geconstateerd is; dan móet het college in principe terugvorderen en een boete opleggen. Voor de fase daarvóór heeft de gemeente meer ruimte om (beleids)keuzes te maken: over de mate en de intensiteit van het toezicht op de naleving van de inlichtingenplicht. De gemeente kan ook keuzes maken en prioriteiten stellen aan de hand van vragen als: ‘Hoeveel fte zetten we in op controle op de naleving van de inlichtingenplicht?’; ‘Op wie/welke doelgroep(en) en welke thema’s zetten we in?’; ‘Naar welke signalen zijn we op zoek en hoe proactief doen we dat?’; ‘Hoe gaan we om met signalen zoals anonieme tips?’; ‘Kunnen we een signaal negeren, omdat de gemeente andere prioriteiten stelt?’.²²

2.4 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (2013) en ontwikkelingen in de jurisprudentie

2.4.1 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Op 1 januari 2013 trad de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking.²³ Hiermee werd het sanctieregime in een aantal wetten, waaronder de Wet werk en bijstand (WWB, de voorganger van de Participatiewet), de IOAW en de IOAZ aangepast. De regering had gesignaleerd dat het toenmalige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigend werkt bij doelbewuste en calculerende fraudeurs. Het doel van de wet was dan ook om strenger in te zetten op bestrijding van ‘misbruik en fraude’ door ontvangers van uitkeringen en toeslagen, met als uitgangspunt ‘fraude mag niet lonen’. Bovendien moeten de zwaardere sancties preventief werken; zij zijn geen doel op zichzelf. Als ‘fraude’ werd gezien elke verwijtbare overtreding van de zogenoemde inlichtingenplicht die resulteert in een onverschuldigde betaling van de uitkering. Dit uitgangspunt impliceert dat gemeenten het hele bedrag aan onterecht ontvangen bijstand terugvorderen en een boete van in principe dat hele bedrag opleggen. Gemeenten worden voortaan verplicht tot terugvordering en boete of een bestuurlijke boete op te leggen. Dat hierin verschillen tussen gemeenten waren ontstaan, werd gezien als ongewenste ontwikkeling. Zie hierover de memorie van toelichting:

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

Het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen betekent dat mensen ten onrechte ontvangen uitkeringen helemaal terug moeten betalen. (...) Ook veel gemeenten hebben dit uitgangspunt in hun verordeningen opgenomen. Maar de uitvoeringspraktijk kan per gemeente sterk verschillen. Sinds de invoering van de WWB hebben gemeenten beleidsruimte om op dit punt eigen beleid te voeren en daarbij prioriteiten te stellen. Dit leidt ertoe dat gemeenten ook rekening houden met de kosten en baten van terugvordering. Gelet op de verschillen in uitvoeringspraktijk per gemeente stelt de regering voor om gemeenten te verplichten tot het opleggen van terug- en invordering. Dit leidt tot meer helderheid over de gevolgen van niet-naleving, meer gelijke behandeling en bevordert het draagvlak voor de sociale zekerheid.

²² Vergelijk de prioritering van toezicht op de naleving van de regels in het omgevingsrecht (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening).

²³ Voluit: Wet van 4 oktober 2012 tot wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude.

Daarnaast wil de regering de mogelijkheden voor het afzien van het incasseren van de terugvordering inperken.

(...)

Daarnaast wil de regering het instrument van de bestuurlijke boete voor gemeenten herinvoeren in de WWB, IOAW en IOAZ. Op dit moment kennen gemeenten alleen het instrument van de bestuurlijke maatregel (geheel of gedeeltelijke verlaging van de uitkering) en niet de mogelijkheid van de bestuurlijke boete. (...) Bij uitkeringsfraude zijn gemeenten dan verplicht een bestuurlijke boete op te leggen van in beginsel 100 procent van het benadelingbedrag. Net als UWV en SVB moeten gemeenten daarbij wel de verwijtbaarheid toetsen. Daarnaast kunnen zij bij (uitzonderlijke) dringende redenen afzien van het opleggen van een boete (hardheidsclausule).'²⁴

Overigens overwoog de regering in de memorie van toelichting dat voor gemeenten 'volgende ruimte overbleef voor maatwerk' ondanks deze hardere en meer uniforme aanpak van fraude. Tegelijkertijd en herhaaldelijk geeft de regering daarbij aan er van doordrongen te zijn 'dat dit beleid in een incidenteel geval kan leiden tot onwenselijke situaties, waarin de gemeente kan worden aangesproken op haar zorgplicht.' Ook wordt aandacht gevraagd voor het belang van preventie.

'Bij het kiezen van de sanctie willen gemeenten rekening houden met de specifieke omstandigheden van de burger. De fraudeur moet bestraft worden, maar daarnaast moet gekeken worden naar de financiële zelfredzaamheid en de mogelijkheid voor participatie en activering.

De regering heeft er begrip voor dat gemeenten in de dagelijkse praktijk rekening willen kunnen houden met de specifieke omstandigheden van de burger. Anderzijds is de regering van oordeel dat bij een heldere communicatie en een uniforme uitvoering verwacht mag worden dat, juist door het preventieve effect dat uitgaat van deze uniforme harde fraudeaanpak, het uiteindelijk steeds minder vaak zal voorkomen dat de uitvoeringsorganen tot deze strenge aanpak moeten overgaan.

In de eerste plaats doordat ook in het voorgestelde nieuwe sanctieregime de toets op verwijtbaarheid een centrale plaats inneemt. Daarnaast kunnen gemeenten in een individueel geval bij dringende redenen afzien van de zwaarste sanctie als dit onredelijk of onbillijk zou uitvallen. Prudentie en professionaliteit van het uitkeringsorgaan staan borg voor zorgvuldige afwegingen. Voorts biedt de introductie van de bestuurlijke boete gemeenten ook bij ernstige fraude de mogelijkheid om een passende sanctie op te leggen ook als er geen recht op uitkering meer bestaat.

Bij dringende redenen gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. (...) Vast dient te staan dat sprake is van zeer incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen.'²⁵

De regering verwachtte 'overwegend positieve maatschappelijke effecten van de harde aanpak van fraude. Strengere sancties en handhaving in combinatie met een goede voorlichting zullen een sterke preventieve werking hebben, waardoor minder mensen frauderen en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Bij een heldere communicatie is een zwaardere boete ook niet meer iets dat de degenen die dan nog fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene in de eerste plaats door eigen handelen terecht is gekomen. Ook zullen de boete of het tijdelijk volledig verrekenen van de bestuurlijke boete bij recidive met de uitkering een sterke prikkel vormen om het gedrag te beteren en op zoek te gaan naar werk. Al met al verwacht de regering dat met deze zakelijke insteek het draagvlak voor

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3 (MvT), p. 5-7.

²⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3 (MvT), p. 21-22.

solidaire voorzieningen onder burgers zal toenemen, omdat men er op kan vertrouwen dat alleen gebruik gemaakt wordt van voorziening indien dit ook echt nodig is.’²⁶

2.4.2 Correctie door de Centrale Raad van Beroep; meer evenredigheid

Op 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB; de hoogste bestuursrechter op het terrein van de sociale zekerheid) voor het eerst een uitspraak gedaan over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, en dan met name het boeteregime.²⁷ Omdat sinds 1 januari 2013 een zwaarder sanctieregime geldt mag dit nieuwe regime niet worden toegepast op gebeurtenissen van vóór die datum. Dat volgt uit artikel 7, eerste lid Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 15, eerste lid Internationaal Verdrag over Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), die bepalen dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die op het moment van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Dit heet het *lex mitior*-principe: als de regels zijn veranderd sinds het begaan van het strafbare feit/de overtreding, zijn de voor de overtreder gunstigste regels van toepassing. In Nederland is dit vastgelegd in artikel 1, tweede lid Wetboek van Strafrecht (Sr).²⁸

Ook moet volgens de CRvB vanaf 1 januari 2013 indringender worden getoetst of de hoogte van de boete evenredig is, dus of de nadelige gevolgen voor de belanghebbende wel in verhouding staan tot de doelen van het besluit. Elke boete voor overtreding van de inlichtingenplicht moet worden afgestemd op de persoonlijke situatie van de belanghebbende, en dan vooral op de mate waarin de overtreding van de inlichtingenplicht de belanghebbende te verwijten valt. Voor bestuurlijke boetes zijn het evenredigheidsprincipe en het *lex mitior*-principe vastgelegd in artikel 5:46 Awb. De CRvB heeft in de uitspraak van 24 november 2014 een aantal percentages geïntroduceerd voor het bepalen van de hoogte van de boete aan de hand van de verwijtbaarheid: 100% van het onterecht ontvangen bedrag aan uitkering bij opzet op het overtreden van de inlichtingenplicht, 75% bij grove schuld, 50% als er geen opzet of grove schuld is en 25% bij verminderde verwijtbaarheid.

In de jaren na 24 november 2014 heeft de CRvB de hierboven beschreven uitgangspunten steeds herhaald en verder uitgewerkt.²⁹ De wet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten (het Boetebesluit) zijn op 1 januari 2017 aan deze CRvB-rechtspraak aangepast. Zie hierover verder hoofdstuk 5 (*Toetsingskader boete*), paragraaf 5.2.6 (*Hoogte van de boete*).

2.5 Toekomstige wetswijzingen?

Zoals we in de inleiding van dit rapport al opmerkten, zijn er de afgelopen periode meer kritische geluiden te horen over de uitvoering van de Participatiewet, en dan met name over het toezicht en handhaving. In de maatschappelijke aandacht voor dit soort zaken is het effect van de Kinderopvangtoeslagenaffaire te merken. Vanaf 2019 kwam aan het licht dat tienduizenden ouders vanaf 2009 onterecht waren geconfronteerd met hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. Dit kwam door strenge wetgeving (de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en zijn voorlopers) en een strenge toepassing daarvan door de

²⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3 (MvT), p. 21-22.

²⁷ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

²⁸ Artikel 1, tweede lid Sr: Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor de verdachte gunstigste bepalingen toegepast.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801, ECLI:NL:CRVB:2015:1807, ECLI:NL:CRVB:2015:1879 en ECLI:NL:CRVB:2015:1880.

Belastingdienst en rechters, tot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan toe.

Eind 2020 verscheen hierover het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).³⁰ De Toeslagenaffaire heeft landelijk gezorgd voor reflectie op de gevolgen van de harde aanpak van ‘fraude’ bij uitkeringen en toeslagen. Dat was vanaf in ieder geval 2009 (in het geval van de toeslagen) een bewuste keuze van kabinet, parlement en uitvoeringsorganisaties,³¹ maar nu werd maatschappijbreed de vraag gesteld of deze aanpak niet onevenredig heeft uitgepakt voor mensen, en of wel genoeg rekening is gehouden met ieders persoonlijke situatie. Meer algemeen kwam de ongelijke verhouding tussen burger en (uitvoeringsorganisaties van de) overheid (van Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) tot gemeenten tot Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen) in de belangstelling te staan.

Dat heeft doorgewerkt in het denken over (de uitvoering van) de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Zo is er in maart dit jaar een initiatiefwetsvoorstel ingediend met als doel het vergroten van de beslissingsruimte van gemeenten bij het terugvorderen van bijstand en boeteoplegging; de verplichte terugvordering en boeteoplegging bij overtreding van de inlichtingenplicht wordt in dit wetsvoorstel weer een bevoegdheid (‘vordert terug’ wordt ‘kan terugvorderen’, ‘legt een boete op’ wordt ‘kan een boete opleggen’).³² Op 23 november 2021 bood demissionair staatssecretaris Wiersma aan de Tweede Kamer het rapport *Tussen staat en menselijke maat* van de Nationale School voor Openbaar Bestuur (NSOB) aan. In de brief kondigt hij een herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid aan. Hij schrijft onder meer:³³

‘In het huidige stelsel is onvoldoende ruimte om passend om te gaan met terugvorderingen, het opleggen van boetes en de inning van boetes. Daarbij ga ik tevens bezien of het mogelijk is om, naast het gebruik van boetes, maatregelen en waarschuwingen, andere interventies te introduceren. Hierover ga ik in gesprek met mijn collega’s van BZK [Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties] en J&V [Justitie en Veiligheid].

(...)

Als burgers niet goed weten welke informatie zij moeten doorgeven, of niet goed weten hoe ze dat moeten doen, bestaat het risico dat zij door fouten of vergissingen de inlichtingenplicht niet correct nakomen. Het is een verantwoordelijkheid van de overheid om burgers die een beroep doen op de sociale zekerheid zo goed mogelijk te helpen bij het nakomen van de inlichtingenplicht. (...)

Ik zie hier nog ruimte voor verbetering, met name ook op gebied van eenvoudiger wet- en regelgeving. Ik constateer dat een kwetsbare doelgroep geconfronteerd wordt met zeer ingewikkelde regels. Hierin is vereenvoudiging noodzakelijk. Ik ben daarom een Team Preventie aan het oprichten dat gaat verkennen hoe wetgeving, beleid en uitvoering beter kunnen werken voor uitkeringsaanvragers en –ontvangers.’

Vooruitlopend op voorgenomen wijzigingen geeft Wiersma ambtenaren in deze brief al vanaf 15 november 2021 (dus met terugwerkende kracht) de mogelijkheid om in sommige gevallen soepeler om te gaan met burgers die verkeerde informatie hebben verstrekt bij de aanvraag voor een uitkering of toeslag, onder andere bij de invordering van terugvorderingen en boetes. Het verbod op medewerking aan schuldhulpregelingen waarbij de terugvordering of boete

³⁰ POK 2020.

³¹ Zie bijvoorbeeld POK 2020, p. 35 e.v.

³² Consultatie *Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand*, 1 maart 2021, www.internetconsultatie.nl/terugvorderingbijstand (laatst geraadpleegd op 2 december 2021).

³³ Brief van de demissionair staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 november 2021, 2021-0000153911.

helemaal wordt kwijtgescholden, geldt voortaan alleen voor gevallen van opzet op of grove schuld aan overtreding van de inlichtingenplicht.³⁴

³⁴ Brief van de demissionair staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 november 2021, 2021-0000153911, p. 2.

3 Heerenveens beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de gemeente Heerenveen haar beleidsruimte op het gebied van handhaving van de Participatiewet, IOAW en IOAZ heeft ingevuld. We bespreken hier uitgangspunten die voor zowel terugvordering als boetes (kunnen) gelden. Specifiek beleid voor terugvordering bespreken we in hoofdstuk 4 (*Toetsingskader terugvordering*) en 5 (*Toetsingskader boete*).

3.2 Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015 en 2021

Op 1 januari 2015 is de door de gemeenteraad vastgestelde Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015 (Handhavingsverordening 2015) in werking getreden. Op 13 mei 2021 is deze vervangen door de Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2021 (Handhavingsverordening 2021). Op de meeste dossiers die we bestuderen is de oude verordening nog van toepassing. We bespreken de twee verordeningen hier samen, omdat in artikel 6 een relevant verschil is waar te nemen.

In de beknopte verordening heeft de raad de volgende algemene uitgangspunten vastgelegd (tekst 2021).

Artikel 3. Doelstellingen

Handhaving is gericht op:

- a. bevordering van de zelfredzaamheid van de belanghebbende;
- b. naleving van wet- en regelgeving ter voorkoming van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ;
- c. instandhouding van het maatschappelijke draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel.

Artikel 4. Uitgangspunten

1. Handhaving is ondersteunend en dienstbaar aan de participatiedoelstellingen van de gemeente.
2. Het recht op bijstand dan wel een uitkering is altijd verbonden aan een of meerdere verplichtingen voor de belanghebbende.
3. Klantsituatie staat centraal.

4. Balans tussen preventie en repressie.
5. Een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Artikel 5. Werkwijze

1. Bij handhaving wordt de werkwijze van het hoogwaardig handhaven toegepast.
2. Deze werkwijze bevat samenhangende activiteiten op een viertal gebieden:
 - a. vroegtijdig informeren;
 - b. optimaliseren van de dienstverlening;
 - c. vroegtijdige detectie;
 - d. daadwerkelijk sanctioneren.
3. Het college geeft in beleidsregels invulling aan het tweede lid.

Artikel 6. Terugvordering, invordering, kwijtschelding en verhaal

1. Het college draagt zorg voor de terugvordering, de invordering, de kwijtschelding en het verhaal van de kosten van de bijstand of de uitkering.
2. Het college geeft in beleidsregels invulling aan het eerste lid *“waarbij de specifieke wensen van de gemeenteraad over het beleid voor giften en schadevergoedingen in acht worden genomen”*.

Artikel 10 bevat een hardheidsclausule die regelt dat het college, als de toepassing van de verordening in de individuele situatie tot onbillijkheden van overwegende aard leidt, kan afwijken van deze verordening.

Het enige grote verschil tussen deze tekst uit 2021 en die uit 2015 is de toevoeging aan artikel 6, tweede lid: *‘waarbij de specifieke wensen van de gemeenteraad over het beleid voor giften en schadevergoedingen in acht worden genomen’*. Deze wensen zijn aanleiding geweest voor het vaststellen van de Beleidsregels giften en schadevergoedingen Participatiewet gemeente Heerenveen 2021,³⁵ waarin het college heeft bepaald dat giften (in geld of in natura) tot € 1.200 en schadevergoedingen niet tot de in aanmerking te nemen middelen worden gerekend en niet gemeld hoeven te worden. Dit betekent een concrete begrenzing van de inlichtingenplicht, die echter buiten de periode van ons dossieronderzoek (2016-2020) valt.

Zowel in de Handhavingsverordening³⁶ als in de Beleidsregels handhaving³⁷ wordt ‘fraude’, overeenkomstig de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving uit 2013 gedefinieerd als de schending van de inlichtingenplicht.

3.3 Beleidsregels handhaving 2015 en 2017

Vanaf 1 januari 2015 golden de Beleidsregels handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015 Gemeente Heerenveen (Beleidsregels handhaving 2015).³⁸

Na de inwerkingtreding van het gewijzigde boeteregime in artikel 18a Participatiewet en het Boetebesluit per 1 januari 2017 moesten gemeenten hun beleid hierop aanpassen. Daarom traden op diezelfde datum nieuwe beleidsregels in werking, de Beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen (Beleidsregels

³⁵ De beleidsregels spreken niet over de IOAW of IOAZ; wij weten niet of dit een bewuste keuze is geweest.

³⁶ Artikel 1 (Begripsbepalingen) onder f verstaat onder fraude: het ten onrechte geheel of gedeeltelijk ontvangen van bijstand dan wel een uitkering door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen.

³⁷ Artikel 1 (Begripsbepalingen), derde lid bepaalt dat waar wordt gesproken over ‘fraude’ wordt bedoeld ‘schending van de inlichtingenplicht’.

³⁸ In werking getreden op 18 juli 2015, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015.

handhaving 2017)³⁹ en de Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ (zie verder hoofdstuk 5).

De algemene uitgangspunten zijn in de Beleidsregels 2017 hetzelfde gebleven ten opzichte van 2015.

In de beleidsregels is het ‘hoogwaardig handhaven’ uit artikel 5 Handhavingsverordening uitgewerkt. Het college geeft in artikel 2 en 3 van de beleidsregels invulling aan de aspecten ‘a. vroegtijdig informeren’ en ‘b. optimaliseren van de dienstverlening’ van het hoogwaardig handhaven. Deze aspecten zijn een invulling van het ‘redelijkerwijs duidelijk moeten zijn’ uit de inlichtingenplicht; meer in het bijzonder het ‘kenbaarheidsvereiste’ op basis waarvan het college goede voorlichting moet geven over de inlichtingenplicht, zodat burgers (kunnen) weten wat ze moeten doen. Het college legt in deze beleidsregels de ambitie hoog wat betreft burgersvriendelijkheid. In ieder geval op papier probeert het mensen zo goed mogelijk te informeren en te helpen bij het nakomen van de inlichtingenplicht.

Artikel 2 – Vroegtijdig informeren

Dit artikel bepaalt dat het college belanghebbenden en overige burgers voldoende en tijdig informeert. Het college geeft aan welke gegevens nodig zijn voor de verlening of voortzetting van de uitkering en wanneer en op welke manier die gegevens door belanghebbende moeten worden aangeleverd. Niet, onjuist of onvolledige verstrekking van voor de bepaling van het recht op uitkering relevante gegevens die aan de belanghebbende te wijten is, wordt gezien als onvoldoende medewerking verlenen en kan aanleiding geven tot een vermoeden van fraude.

Artikel 3 – Optimalisering dienstverlening

Het college biedt belanghebbenden voldoende zekerheid en duidelijkheid met vroegtijdige informatie in begrijpelijk taalgebruik, over organisatorische en inhoudelijke zaken, aldus dit artikel. Het college draagt zorg voor een duidelijk, consequent, doeltreffend, klantgericht, toegankelijk beleid en maakt gebruik van transparante werkprocessen, werkinstructies en formulieren. Verder geeft het college de belanghebbende de gelegenheid om tijdig (binnen 14 dagen) wijzigingen, die van invloed kunnen zijn op (de hoogte van) de uitkering, te melden door middel van het mutatieformulier. Het college wijst de belanghebbende op de gevolgen van het niet, te laat, onjuist of onvolledig invullen van het mutatieformulier.

In Heerenveen wordt dus een mutatieformulier gebruikt; dit formulier moeten belanghebbenden gebruiken om wijzigingen door te geven maar hoeft niet periodiek ingevuld te worden. Onder op tijd een wijziging doorgeven verstaat het college dat dit binnen veertien dagen moet gebeuren.

Thema c ‘Vroegtijdige detectie’ is geregeld in een apart hoofdstuk, hoofdstuk 3 van de Beleidsregels handhaving. Artikel 4 ‘Controle op maat’ regelt dat het college bij het constateren van een ‘fraudesignaal’ een onderzoek instelt. Het college stelt controleprotocollen op voor het te voeren onderzoek, waarbij op basis van objectieve criteria de in te zetten middelen van licht naar zwaar kunnen oplopen. Artikel 5 bepaalt in aanvulling daarop dat het college besluit om een belanghebbende te controleren als ‘fraudesignalen’ zich voordoen. Artikel 6 geeft het college de mogelijkheid om door risicoanalyse vooraf te bepalen welke groepen een verhoogd risico op fraude hebben, en bepaalt aan welke eisen risicoprofielen moeten voldoen (onder andere een omschrijving van het doel, en een verbod op etnische of stigmatiserende

³⁹ In werking getreden op 8 augustus 2017, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017.

risicoprofielen). Artikel 7 bepaalt ten slotte dat het college kan beslissen om themacontroles uit te voeren, op basis van een objectief thema en gebonden aan een bepaalde tijdsduur.

De controleprotocollen, risicoprofielen en ‘risicoscorekaart’ waar het in deze artikelen over gaat, heeft het college tot nu toe niet vastgesteld. Ook themacontroles worden niet uitgevoerd, blijkt uit de gesprekken.

In artikel 8 ‘Daadwerkelijk sanctioneren’ staat dat de gedragingen waarbij en de wijze waarop een sanctie kan worden opgelegd geregeld is in de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, en de daarop gebaseerde gemeentelijke verordeningen.

De Beleidsregels handhaving 2015 en 2017 bevatten geen hardheidsclausule.

3.4 Werkinstructies

Heerenveen heeft alleen een beknopte Werkinstructie inzet handhaving van 5 maart 2018 (één A4) en een Werkinstructie brutering vorderingen Participatiewet en IOAW – over die laatste meer in het volgende hoofdstuk (*Toetsingskader terugvordering*).

Uitgangspunt van de Werkinstructie inzet handhaving is dat de inzet van een handhavingsonderzoek een bewust en onderbouwd besluit is. Hiervoor is de specialist Inkomen of de medewerker Poort verantwoordelijk, omdat deze medewerkers besluiten nemen over toekenning, intrekking, wijziging of terugvorderingen van bijstand. ‘Fraudesignalen’ worden gemeld bij een van deze medewerkers. Hij/zij brengt vervolgens alle relevante omstandigheden in kaart en zorgt voor overleg met alle betrokkenen. Daarna wordt gezamenlijk besloten om wel of geen handhaving in te zetten. Relevante omstandigheden zijn onder andere:

- zwaarte van de mogelijke fraude
- na advies van de handhaver: de haalbaarheid van het onderzoek
- de proportionaliteit van het in te zetten onderzoek door handhaving
- betrokkenheid van anderen/derden
- eventuele schuldensituaties
- gemeentelijke re-integratieactiviteiten
- betrokkenheid van procesregie, gezinswerker of hulpverlening
- aanwezigheid van jeugdigen in een gezin
- aanwezigheid van Wmo- of Jeugdwetvoorzieningen

4 Toetsingskader terugvordering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet aan welke vereisten terugvorderingsbesluiten moeten voldoen. Paragraaf 2 gaat in op de rechtmatigheidseisen die van belang zijn bij een terugvorderingsbesluit. In deze paragraaf staan de vereisten centraal waaraan een terugvorderingsbesluit op grond van de Awb, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Participatiewet, IOAW en geldende jurisprudentie moet voldoen.⁴⁰⁴¹ Waar het college beleidsruimte toekomt zal dit worden benoemd. Op deze punten kan gemeente Heerenveen nadere regels stellen in het beleid. In paragraaf 3 wordt omschreven op welke wijze Heerenveen dit heeft gedaan.

4.2 Rechtmatigheid

4.2.1 Terugvorderingsgronden

De wettelijke grondslagen voor terugvordering die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, zijn gelegen in artikel 58 van de Participatiewet en artikel 25 van de IOAW. Bijstand kan worden teruggevorderd, voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. Voor de IOAW geldt dat bijstand ook kan worden teruggevorderd voor zover deze anderszins onverschuldigd is betaald.⁴²

In vrijwel alle gevallen dient voorafgaand aan een terugvorderingsbesluit, eerst een herzienings- of intrekkingbesluit te zijn genomen (zie hiervoor ook hoofdstuk 2).

⁴⁰ De regels inzake terugvordering in de IOAW/IOAZ komen grotendeels overeen met de Participatiewet. Daarom zal er in dit hoofdstuk voornamelijk aandacht worden besteed aan de regels uit de Participatiewet. Waar andere regels gelden voor de IOAW/IOAZ zal dit expliciet worden benoemd en toegelicht.

⁴¹ Omdat in de gemeente Heerenveen is geen sprake geweest van terugvorderings- en boetebesluiten op grond van de IOAZ, wordt deze wet niet expliciet benoemd in dit hoofdstuk. Echter is de IOAZ nagenoeg hetzelfde opgebouwd als de IOAZ. De genoemde artikelen uit de IOAW zijn gelijk aan de artikelen van de IOAZ.

. Gelet hierop wordt niet ingegaan op de IOAZ en op het boeteregime van de IOAW.

⁴² Artikel 58 van de Participatiewet en artikel 25 IOAW/IOAZ

Participatiewet

In artikel 58 Participatiewet staan verschillende grondslagen opgenomen voor terugvordering van verleende bijstand. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht. Een uitgebreider overzicht van de terugvorderingsgronden is te vinden in bijlage 5.

TABEL 4.1: TERUGVORDERINGSGRONDEN ⁴³

Omschrijving	Grondslag
Bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend als gevolg schending inlichtingenplicht.	Artikel 58, eerste lid Participatiewet.
De bijstand is, anders dan als gevolg van schending van de inlichtingenplicht, ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend.	Artikel 58, tweede lid onderdeel a Participatiewet.
De aan bijstand in de vorm van een geldlening verbonden verplichtingen worden niet of niet behoorlijk nagekomen.	Art 58, tweede lid onderdeel b Participatiewet.
De bijstand vloeit voort uit gestelde borgtocht.	Artikel 58, tweede lid onderdeel c Participatiewet.
Er is ten onrechte een voorschot verstrekt.	Artikel 58, tweede lid onderdeel d Participatiewet.
De bijstand is abusievelijk verleend.	Artikel 58, tweede lid onderdeel e Participatiewet.
Belanghebbende kan achteraf beschikken over middelen.	Artikel 58, tweede lid onderdeel f onder 1° Participatiewet.
Belanghebbende ontvangt naderhand een vergoeding voor bijstand met vaste bestemming.	Artikel 58, tweede lid onderdeel f onder 2° Participatiewet.

Ingeval van het eerste lid van artikel 58 Participatiewet - een schending van de inlichtingenplicht - is het college verplicht over te gaan tot terugvordering van de teveel verleende bijstand. In de overige gevallen gaat het om een discretionaire bevoegdheid en kan het college terugvorderen. Het college bepaalt hoe in de praktijk met deze bevoegdheid wordt omgegaan en kan hierover beleidsregels opstellen.

IOAW

In de IOAW is terugvordering geregeld in artikel 25. Het eerste lid heeft betrekking op een terugvordering die volgt uit een schending van de inlichtingenplicht. Ook hier gaat het in die gevallen om een verplichte terugvordering. Het college moet in deze gevallen dus overgaan tot terugvordering. Het tweede lid geeft het college de discretionaire bevoegdheid om over te gaan tot terugvordering in de gevallen waar, als gevolg van een herzienings- of intrekkingbesluit, achteraf blijkt dat bijstand om een andere reden dan de schending van de inlichtingenplicht onverschuldigd is betaald. Het derde lid bevat de discretionaire bevoegdheid tot terugvordering in die gevallen waar sprake is van achteraf ontvangen inkomsten waarmee bij de vaststelling van de uitkering rekening zou zijn gehouden. Een uitgebreider overzicht van de terugvorderingsgronden is te vinden in bijlage 5.

4.2.2 Verplichte terugvordering

Schending inlichtingenplicht

Een belanghebbende (dus de (mede) ontvanger of aanvrager van een bijstandsuitkering) heeft ten aanzien van omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand een

⁴³ In de praktijk is het ook mogelijk op een buiten de Participatiewet gelegen grond terug te vorderen in het geval van een onverschuldigde betaling van bijstand aan derde op grond van 6:203BW. Dit doet zich in de praktijk echter zelden voor.

inlichtingenplicht jegens het college (zie ook meer uitgebreid paragraaf 2.3).⁴⁴ Bij een schending van de inlichtingenplicht is het college verplicht tot terugvordering van de bijstand die ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen.⁴⁵ Er is dus geen ruimte voor het college om een belangenafweging te maken; een geconstateerde schending van de inlichtingenplicht moet in beginsel altijd leiden tot een terugvordering.⁴⁶ Alleen de aanwezigheid van dringende redenen kunnen een reden zijn om af te zien van verplichte terugvordering. Hierover meer in paragraaf 4.2.5.

Voorafgaand aan een terugvorderingsbesluit op grond van een schending van de inlichtingenplicht moet het college eerst een besluit tot herziening of intrekking nemen. Wanneer het college dit nalaat, kan er niet worden teruggevorderd op grond van een schending van de inlichtingenplicht. Dit gebrek kan eventueel in bezwaar worden hersteld door alsnog een besluit tot herziening of intrekking te nemen, voordat op het bezwaar wordt beslist. Een intrekking of herziening kan op twee manieren tot stand komen.⁴⁷

In het geval van artikel 54, eerste lid en, vierde lid Participatiewet is er eerst sprake van een opschorting van het recht op bijstand. Opschorten betekent dat belanghebbende tijdelijk geen uitkering krijgt. Dit gebeurt als het college denkt dat belanghebbende zich niet goed aan de inlichtingenplicht heeft gehouden waardoor het college het recht op bijstand niet kan vaststellen. Het college vraagt belanghebbende dan om deze inlichtingen alsnog te verschaffen. Dit dient te gebeuren binnen een door het college gegeven hersteltermijn. Indien belanghebbende binnen de hersteltermijn alsnog niet de gevraagde informatie heeft verstrekt, kan het college een intrekkingbesluit nemen. Als het college dit doet staat de schending van de inlichtingenplicht vast. Het terugvorderingsbesluit moet dan op het intrekkingbesluit worden gebaseerd.

Bij een herziening of intrekking op grond van artikel 54 derde lid Participatiewet is een hersteltermijn niet aan de orde. In deze gevallen bestaat er bij het college geen twijfel over het recht op bijstand, het college heeft namelijk reeds vastgesteld dat er geen recht op bijstand bestaat. Is aan belanghebbende als gevolg van de schending van de inlichtingenplicht geheel of gedeeltelijk ten onrechte uitkering toegekend, dan wordt de uitkering herzien of ingetrokken. De ingangsdatum van de intrekking of herziening is de datum waarop het bestaan of de omvang van het recht afwijkend zou zijn vastgesteld indien belanghebbende wel aan zijn verplichtingen zou hebben voldaan. Er is sprake van een schending van de inlichtingenplicht, omdat belanghebbende gedurende zijn uitkering uit eigen beweging mededeling dient te doen van voor het recht op bijstand relevante feiten en omstandigheden.⁴⁸ Bij het vaststellen van de ingangsdatum van de herziening of intrekking van het recht op bijstand zal het college zich moeten baseren op objectieve gegevens (denk aan onderzoeksgegevens van de sociale recherche en verklaringen van belanghebbende).

4.2.3 Niet-verplichte terugvordering

Indien op een andere grond dan een schending van de inlichtingenplicht wordt teruggevorderd, dan kan het college overgaan tot terugvordering. Hiertoe is het college dus niet verplicht. Het college dient in deze gevallen steeds een belangenafweging te maken, waarbij de belangen van terugvordering worden afgezet tegen de individuele belangen van belanghebbende.

⁴⁴ Artikel 17 Participatiewet.

⁴⁵ Artikel 58, eerste lid Participatiewet, Artikel 25, eerste lid IOAW en Art 25, eerste lid IOAZ.

⁴⁶ CRvB 28-7-2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1661.

⁴⁷ Artikel 54, eerste lid jo. vierde lid Participatiewet en artikel 54, derde lid Participatiewet.

⁴⁸ Zie CRvB 08-01-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY7961).

Het college dient in het besluit te motiveren hoe het besluit tot stand is gekomen: welke belangen zijn afgewogen, hoe zijn deze gewaardeerd en tot welke uitkomst heeft dit geleid.⁴⁹

Voorbeelden van terugvorderingen waarbij het college over een discretionaire bevoegdheid beschikt, zijn gevallen waarbij achteraf ontvangen inkomen verrekend moet worden met de reeds verleende bijstand, belanghebbende middelen ontvangt uit een erfenis of een doorgegeven wijziging in de gezinssamenstelling vlak nadat de uitkering is verstrekt. Voor het merendeel van de grondslagen dient het college eerst een intrekings- of herzieningsbesluit te nemen dit is echter niet voor alle grondslagen het geval, zie voor een uitgebreidere toelichting bijlage 5.

4.2.4 Verjaring recht en verval bevoegdheid

Als er een grondslag is waar het college bevoegd of verplicht is om over te gaan tot terugvordering, moet er eerst worden gezien of het college bevoegd is tot terugvordering.

Verjaring

Binnen de Participatiewet, IOAZ en IOAW is (met uitzondering van artikel 58 lid 6 Participatiewet⁵⁰) niet bepaald binnen welk termijn een intrekings- of terugvorderingsbesluit moet worden genomen. Uit het Burgerlijk Wetboek volgen twee verjaringseisen. Het nemen van een terugvorderingsbesluit is alleen mogelijk wanneer aan beide eisen wordt voldaan. Allereerst moet het terugvorderingsbesluit worden genomen binnen vijf jaren na de aanvang van de dag waarop het college bekend is geworden met feiten of omstandigheden op basis waarvan voldoende duidelijk is dat een besluit omtrent terugvordering in de rede ligt.⁵¹ In de praktijk is dit het geval wanneer het college daadwerkelijk bekend is geworden met feiten of omstandigheden op basis waarvan voldoende duidelijk is dat een besluit omtrent terugvordering in de rede ligt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het sluiten van een onderzoek van de sociale recherche of een eigen melding van de belanghebbende. De tweede eis ziet erop dat er niet meer dan twintig jaar verstreken mag zijn na het ontstaan van de vordering.⁵² De vordering ontstaat de eerste dag van een herzienings- of intrekingsperiode.⁵³

Zesmaandenjurisprudentie

De ‘zesmaandenjurisprudentie’ is van belang bij de vaststelling of het college bevoegd is tot terugvordering op een andere grond dan een schending van de inlichtingenplicht.⁵⁴ Uit deze jurisprudentielijn volgt dat het college de bevoegdheid tot terugvordering binnen zes maanden na ontvangst van een signaal waaruit het college had moeten afleiden dat ten onrechte of te veel bijstand is betaald moet uitoefenen. Na deze zes maanden is dit niet meer mogelijk. Deze jurisprudentielijn wordt bij verplichte terugvordering alleen toegepast indien het college op de hoogte was van de schending van de inlichtingenplicht en wist dat het vermogen van belanghebbende ruimschoots de voor hem geldende vermogensgrens overschreed, maar toch heeft nagelaten de uitkering in te trekken.⁵⁵

⁴⁹ Zie afdeling 3.2 en 3.7 Awb.

⁵⁰ Er geldt hier een vervaltermijn. Deze geldt van rechtswege en kan niet worden gestuit. Abusievelijk verleend bijstand kan binnen twee jaar na betaling (de dag waarop de vordering ontstaat) worden teruggevorderd, mits belanghebbende redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat het om ten onrechte betaalde bijstand ging.

⁵¹ Artikel 3:309 BW.

⁵² Artikel 3:306 BW.

⁵³ Verjaring kan worden gestuit. Dit is mogelijk door middel van een schriftelijke en ondubbelzinnige mededeling dat in de toekomst zal worden teruggevorderd. Deze melding kan bijvoorbeeld worden opgenomen in het herzieningsbesluit of in het intrekingsbesluit. Stuiting zorgt er voor dat er een nieuw verjaringstermijn aanvangt.

⁵⁴ ECLI:NL:CRVB:2007:BB0561 en CRvB 22-11-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4469.

⁵⁵ CRvB 10-3-2020, ECLI:NL:CRVB:2020:604 en CRvB 06-04-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1920

4.2.5 Afzien van (verdere) terug- en invordering

Als is vastgesteld dat er sprake is van een terugvorderingsgrondslag, het recht niet is verjaard en het college bevoegd is, komt het college toe aan de daadwerkelijke terugvordering. Bij verplichte terugvorderingen kan er alleen worden afgezien indien er zich dringende redenen voordoen. In het geval van niet-verplichte terugvordering, kan het college (deels) afzien van terugvordering.

Afzien van terugvordering

Gelet op het verplichte karakter van een besluit tot terugvordering bij een schending van de inlichtingenplicht, is er in beginsel geen mogelijkheid om af te zien van de terugvordering of een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.⁵⁶ ⁵⁷ Bij de volgende twee uitzonderingen hoeft het college niet (volledig) terug te vorderen.

Rekening houden met aanvullend recht op bijstand

Het kan voorkomen dat een belanghebbende vermogen heeft verzwegen waardoor er achteraf bezien geen recht op bijstand bestond. Er kan echter ook sprake zijn van een geringe overschrijding, waardoor een terugvordering die gebaseerd is op de volledige kosten van bijstand over de betreffende periode (veel) hoger uitvalt dan de verzwegen overschrijding van de vermogensgrens. Het college dient in deze gevallen aan de hand van de hoogte van de destijds geldende bijstandsnorm te berekenen hoe lang belanghebbende van zijn vermogensoverschot buiten de bijstand had kunnen blijven en de kosten van bijstand over de die periode terug te vorderen.

Dringende redenen

Het college kan geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.⁵⁸ De Centrale Raad van Beroep stelt dat het hierbij om bijzondere omstandigheden in het individuele geval moet gaan. Er moet iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand zijn. Uitsluitend vanwege het feit dat het belanghebbende ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, betekent nog niet dat er sprake is van dringende redenen.⁵⁹

In de jurisprudentie is zeer zelden sprake van dringende redenen. Er is alleen sprake van dringende redenen wanneer de terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het gaat dan om bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden. Om dit vast te stellen vindt er een individuele afweging plaats, waarbij alle relevante omstandigheden moeten worden meegewogen. Het is in beginsel aan de belanghebbende om die dringende redenen aannemelijk te maken.⁶⁰

Bij de overige terugvorderingsgronden is er sprake van een discretionaire bevoegdheid van het college en kan het dus (deels) afzien van terugvordering. Het college kan beleidsregels vaststellen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze discretionaire bevoegdheid en welke relevante belangen worden afgewogen.

Om te voldoen aan het vereiste van belangenafweging en het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van het terugvorderingsbesluit, moet het college afwegen of er sprake is van specifieke individuele omstandigheden die geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering rechtvaardigen.⁶¹ Ook moet het college nagaan of er redenen zijn op grond waarvan ten

⁵⁶ Dit beginsel kijkt naar de gevolgen van een besluit. Uit een besluit kunnen lasten voortvloeien. Deze mogen niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. De verhouding tussen het effect en het middel moet in balans zijn. Dit staat in artikel 3:4, tweede lid van de Awb.

⁵⁷ Zie CRvB 12-2-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:555 en CRvB 19-03-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:922.

⁵⁸ Artikel 58, lid 8 Participatiewet.

⁵⁹ TK 2011–2012, 33 207, nr. 3, p. 47

⁶⁰ CRvB 3-02-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.

⁶¹ Artikel 3:4 Awb en artikel 3:2 Awb.

gunste van belanghebbende van het beleid zou moeten worden afgeweken.⁶² In het terugvorderingsbesluit moet dan ook vermeld worden of er al dan niet sprake is van bijzondere omstandigheden om van het beleid af te wijken.

Kwijtschelding

Hoewel kwijtschelding strikt genomen ziet op de invorderingsfase, is het toch van belang om hier kort bij stil te staan. Kwijtschelding ziet namelijk op het verminderen/verlagen van het terug te vorderen bedrag door een deel van de vordering kwijt te schelden.⁶³ In de oude Awb was een grondslag opgenomen voor de kwijtschelding van terugvorderingen.⁶⁴ Hierin waren termijn en criteria neergelegd voor wanneer er kon worden kwijtgescholden. Uit jurisprudentie komt naar voren dat beleid dat ziet op kwijtschelding zoals voorheen geregeld in de Awb rechtmatig is.⁶⁵ Hierover kunnen dus regels in het beleid worden neergelegd. Het is aan de belanghebbende om aannemelijk te maken dat hij voldoet aan de in het gemeentelijk beleid gestelde voorwaarden om voor kwijtschelding in aanmerking te komen.⁶⁶

4.2.6 De adressant

Als het college besluit een terugvorderingsbesluit te nemen, dan richt dit besluit zich in beginsel tot degene aan wie ten onrechte of teveel bijstand is verleend; de belanghebbende(n). In het geval van gezinsbijstand is het *mogelijk* om van alle gezinsleden de onrecht of teveel verleende bijstand terug te vorderen. Alle gezinsleden zijn belanghebbende bij terugvordering.⁶⁷ Eventuele onbekendheid met de activiteit van het andere gezinslid dat tot de terugvordering heeft geleid doet hier niks aan af.

Het kan voorkomen dat door het verzwijgen van het voeren van een gezamenlijke huishouding (schending inlichtingenplicht) ten onrechte bijstand of teveel bijstand is verstrekt.⁶⁸ Als dit het geval is, *kan* mede worden teruggevorderd van de meeprofiterende partner.⁶⁹ Om de partner aansprakelijk te stellen is een medeterugvorderingsbesluit vereist.⁷⁰

4.2.7 De hoogte van de terugvordering

Voor de hoogte van de terugvordering is bepalend hoe hoog het bijstandsbedrag is dat belanghebbende ten onrechte heeft ontvangen. Het college heeft in bepaalde gevallen ook invloed op de hoogte van de terugvordering.

Bruteren

Algemene bijstand kan zowel netto als bruto (inclusief belasting en premies) worden teruggevorderd. Bijzondere bijstand moet altijd netto worden teruggevorderd. Wanneer de (door het college bij de uitbetaling van de algemene bijstand afgedragen) belastingen en premies nog verrekend kunnen worden met de Belastingdienst en het UWV, kan er netto worden teruggevorderd. Verrekening van de premies en belastingen zijn nog mogelijk indien de ten onrechte verleende bijstand in hetzelfde jaar wordt teruggevorderd als dat het (ten onrechte) is

⁶² Artikel 4:84 Awb.

⁶³ Artikel 58, zevende lid Participatiewet.

⁶⁴ Artikel 78c Abw (oud).

⁶⁵ CRvB 28-3-2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8581.

⁶⁶ CRvB 19-3-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4837.

⁶⁷ Art 3 Participatiewet jo. 59, eerste lid Participatiewet.

⁶⁸ Er kan door samenwonen sprake zijn van een inkomen boven de inkomensgrens voor bijstand. In die gevallen bestaat er geen recht. Ook kan het voor komen dat door het verzwijgen van een gezamenlijk huishouden er ten onrechte geen gezinsbijstand is verleend. In dien gevallen hebben belanghebbende wel recht op bijstand, maar moet in plaats van een alleenstaande de gehuwden norm worden toegepast.

⁶⁹ Art 59, tweede lid jo. vierde lid Participatiewet.

⁷⁰ Art 59, tweede lid Participatiewet en CRvB 19-05-2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI6945.

verstrekt. Wanneer dit niet meer mogelijk is, moet het college wanneer er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht bruto terugvorderen. Bruteren is bij de overige grondslagen een discretionaire bevoegdheid van het college. Dat betekent dat het college een belangenafweging moet maken. In de volgende gevallen moet het college echter altijd afzien van bruteren en kan alleen de netto bijstand teruggevorderd worden.

- Wanneer de reden om terug te vorderen in de loop van het jaar is ontstaan en het college heeft nagelaten belanghebbende hiervan tijdig op de hoogte te brengen waardoor afbetaling in hetzelfde kalenderjaar niet meer mogelijk is.
- De vordering is ontstaan mede of geheel door toedoen van het college en belanghebbende kan niet worden verweten dat de vordering niet reeds is voldaan in het kalenderjaar waarop deze betrekking heeft.

Redelijk termijn

In die gevallen waar het college er te lang over doet om een terugvorderingsbesluit te nemen, kan dit betekenen dat het college de redelijke termijn schendt.⁷¹ Waar sprake is van een discretionaire bevoegdheid tot terugvordering, dient het college bij een overschrijding van de redelijke beslistermijn de terugvordering te matigen.⁷² Bij verplichte terugvordering hoeft het college het terugvorderingsbedrag niet te matigen, maar dient het college op grond van artikel 13 EVRM een schadevergoeding te betalen.⁷³ Wat geldt als redelijk termijn verschilt van geval tot geval. Uit de jurisprudentie volgt dat de complexiteit van de feiten die ten grondslag liggen aan de terugvordering en de verklaring van het college voor de lange behandelingsduur in ieder geval een rol spelen.

4.2.8 (Overige) eisen beschikking

De beschikking tot terugvordering dient ook aan bepaalde rechtmatigheidseisen te voldoen. De beschikking moet in elk geval het bedrag dat wordt teruggevorderd en de termijn waarbinnen betaling wordt verlangd vermelden. Ook moet de aanleiding van terugvordering te worden benoemd en dient het college op te nemen of er al dan niet een aanleiding is om af te zien van terugvordering. Ook de keuze waarom al dan niet gebruteerd is dient te worden toegelicht in de beschikking. Daarnaast moet de betalingstermijn zijn opgenomen in de beschikking. Het college kan in de terugvorderingsbeschikking de belanghebbende wijzen op de mogelijkheid om uitstel van betaling aan te vragen.

4.2.9 Invordering

Indien terugvordering geschiedt op grond van een schending van de inlichtingenplicht en belanghebbende nog steeds uitkering ontvangt, is het college verplicht de kosten te verrekenen met de algemene bijstand.⁷⁴ Bij de overige terugvorderingsgronden is het college bevoegd, maar niet verplicht tot verrekening.⁷⁵ Indien het college de terugvorderingsschuld verrekent met de lopende uitkering, ontvangt de belanghebbende een lager bedrag aan uitkering. Het college is ook bevoegd om bij beëindiging van de bijstand het terug te vorderen bedrag te verrekenen met het gereserveerde vakantiegeld of een eventuele nabetaling.⁷⁶ Tot slot kan het college in het geval van ontvangen middelen (loon, erfenis, etc.), deze middelen tot zes maanden na het ontvangen verrekenen met de bijstand.⁷⁷ In het geval van de IOAW dient dit

⁷¹ Art 6, eerste lid EVRM.

⁷² CRvB 30-7-2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6600.

⁷³ CRvB 8-12-2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR7273.

⁷⁴ Art 60, vierde lid Participatiewet en artikel 28, tweede lid IOAW.

⁷⁵ Art 60, derde lid Participatiewet en artikel 28, derde lid IOAW.

⁷⁶ Zie bijv. CRvB 10-04-2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA3024 en ECLI:NL:CRVB:2012:BY4628

⁷⁷ Artikel 58, vierde lid Participatiewet.

binnen drie maanden te gebeuren.⁷⁸ Wanneer het college een terugvordering verrekent, moet zij rekening houden met de zogenoemde beslagvrije voet.

Wanneer niet wordt of kan worden verrekend, geldt een terugbetalingstermijn van zes weken.⁷⁹ Het college is bevoegd om ten voordele van de belanghebbende af te wijken van de termijn van zes weken. Het college is ook bevoegd bij beschikking uitstel van betaling te verlenen.⁸⁰ Een belanghebbende dient zelf te verzoeken om uitstel van betaling. In de terugvorderingsbeschikking kan het college een belanghebbende hierop wijzen. Indien het college overgaat tot het verlenen van uitstel van betaling, kan het college hieraan voorschriften verbinden (afbetalingsregeling).⁸¹ Het college is bevoegd om de verleende uitstel weer in te trekken of te wijzigen indien de voorschriften niet worden nageleefd.⁸²

4.3 Heerenveens beleid

4.3.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf is aangegeven aan welke rechtmatigheidseisen een terugvorderingsbesluit moet voldoen. Op sommige punten is aangegeven dat de wetgeving het gemeentebestuur beleidsruimte biedt. Op deze punten is het aan het aan de gemeente om nadere invulling te geven, bijvoorbeeld in beleid. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Heerenveen dit heeft gedaan.

De gemeente Heerenveen heeft in hoofdstuk 4 van de *Beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen* nadere regels gesteld ten aanzien van terugvordering van bijstand. Voor dit onderzoek worden ook dossiers bestudeerd die vallen onder het ouder beleid (*Beleidsregels handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015 Gemeente Heerenveen*). De oude beleidsregel kijkt op het gebied van terugvordering echter niet af van de huidige.

4.3.2 Onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte terugvordering

Gemeente Heerenveen hanteert de hoofdregel dat teveel of onterecht verleende bijstand wordt teruggevorderd in de gevallen en op de wijze zoals genoemd in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ.⁸³

Artikel 10 Onterecht of te hoog bedrag verleend

Onterecht verleende bijstand wordt teruggevorderd in de gevallen en op de wijze zoals genoemd in de artikelen 58 tot en met 60 van de Participatiewet. In geval van een onterecht verleende uitkering wordt het voorgaande gebaseerd op de artikelen 25 tot en met 31 van de IOAW dan wel artikelen 25 tot en met 31 van de IOAZ.

Hierbij is het opvallend dat het beleid het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte terugvordering niet uitwerkt. Het uitgangspunt is dat in alle gevallen waar onterecht bijstand is verleend wordt overgegaan tot terugvordering, tenzij sprake is van dringende redenen (zie paragraaf 4.3.3). Het gebruik van het woord 'wordt' suggereert dat er geen ruimte is voor een

⁷⁸ Artikel 25, vierde lid IOAW

⁷⁹ Artikel 4:87 Awb.

⁸⁰ Artikel 4:94 Awb.

⁸¹ Art 4:94, vierde lid Awb.

⁸² Art 4:96 sub a Awb.

⁸³ Art 10 beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen.

belangenafweging en de teveel verleende bijstand altijd wordt teruggevorderd. In de Participatiewet en IOAW is terugvordering alleen verplicht in die gevallen waar sprake is van een schending van de inlichtingenplicht.

4.3.3 (Gedeeltelijk) afzien van terugvordering

In het beleid is een mogelijkheid opgenomen om afzien van terugvordering:⁸⁴

Artikel 11 Afzien van het nemen van een terugvorderingsbesluit

Het college ziet af van het nemen van een terugvorderingsbesluit indien hiertoe een dringende reden aanwezig is.

Ook hier maakt het gemeentelijk beleid geen onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte terugvorderingen, terwijl de Participatiewet gemeenten de ruimte biedt om bij terugvordering op grond van artikel 58, tweede lid beleid te ontwikkelen waarin nadere regels worden gesteld over het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering. Gemeente Heerenveen maakt geen gebruik van deze mogelijkheid. Dit heeft als gevolg dat er volgens het beleid alleen bij dringende redenen afgezien wordt van terugvordering, ook in artikel 58, tweede lid gevallen. Het beleid kent geen invulling van wat een dringende reden kan zijn.

Verrekening

Het college is bevoegd om middelen tot zes maanden na de ontvangst te verrekenen met de lopende bijstand.⁸⁵ Voor IOAW en IOAZ uitkering is de termijn drie maanden.⁸⁶ Wanneer verrekening mogelijk is, kan een terugvorderingsbesluit achterwege blijven. Gemeente Heerenveen heeft in het beleid geen artikelen opgenomen ten aanzien van deze situatie. Wel blijkt uit de werkinstructie *Werkwijze/afpraak rondom bruto terugvorderingen Participatiewet en IOAW* dat de gemeente bij teveel ontvangen bedrag aan bijstand – indien mogelijk – eerst deze middelen op basis van artikel 58, vierde lid verrekent.

4.3.4 De hoogte van de terugvordering

De gemeente Heerenveen heeft in het beleid neergelegd dat terugvorderingen in alle gevallen gebruteerd worden wanneer de belasting en premies niet verrekend kunnen worden met de belastingdienst en uitvoeringsinstellingen. Wanneer dit wel mogelijk is zal er in alle gevallen netto worden teruggevorderd.⁸⁷ Daarnaast is de volgende uitvoeringsafpraak vastgelegd:

Een opgelegde terugvordering over jaar X kan alleen netto worden terugbetaald, wanneer het bedrag van de terugvordering uiterlijk op 15 januari van jaar X+1 is ontvangen. In de periode 15 januari t/m datum jaarwerk (uiterlijk 25 januari) geen terugvorderingsbeschikkingen afgeven.⁸⁸

In de praktijk betekent bovenstaande dat de gemeente Heerenveen waar mogelijk altijd bruto terugvordert, tenzij terugvordering en betaling geschiedt vóór 15 januari van het jaar nadat de vordering is ontstaan. Ook hier wordt dus geen nader onderscheid gemaakt tussen de verplichte en niet-verplichte terugvordering.

⁸⁴ Artikel 11 beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen.

⁸⁵ Artikel 58, vierde lid Participatiewet.

⁸⁶ Artikel 25, vierde lid IOAW en 25, vierde lid IOAZ.

⁸⁷ Artikel 12 beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen.

⁸⁸ Werkwijze/afpraak rondom bruto terugvorderingen Participatiewet en IOAW gemeente Heerenveen.

4.3.5 Invorderingstermijn

Met betrekking tot het invorderingstermijn hanteert de gemeente Heerenveen buitenwettelijke begunstigd beleid. Zowel bij fraudevorderingen als andere vorderingen (met uitzondering van een aflossing van een geldlening) kan namelijk worden afgeweken van de zesweken-termijn uit artikel 4:87 Awb. Of hiervan wordt afgeweken zal in elk individueel geval beoordeeld moeten worden, waarbij met name gekeken wordt naar het inkomen.⁸⁹

Als het college de zesweken-termijn heeft vastgesteld als invorderingstermijn, maar een belanghebbende meent dat hij het teruggevorderde bedrag niet kan betalen binnen dat termijn, kan hij het college verzoeken om uitstel. Het kan in de terugvorderingsbeschikking melding maken van de mogelijkheid tot het aanvragen van een gewijzigd betalingstermijn. Wanneer het een belanghebbende betreft waarbij de uitkering is beëindigd en er verder geen vorderingen opstaan, voert de gemeente een beleid dat zij elk voorstel van belanghebbende accepteert waarbij het totaal bedrag van de nieuwe vorderingen in beginsel binnen een termijn van 36 maanden (drie jaar) wordt betaald.⁹⁰

4.3.6 Afzien van verdere invordering

Hoewel het strikt genomen niet meer onder de terugvorderingsfase valt, is het kader van dit onderzoek goed om kort stil te staan bij kwijtschelding. Gemeente Heerenveen hanteert namelijk naast beleid met betrekking tot afzien van terugvordering ook een kwijtscheldingsbeleid.⁹¹ Ook op dit punt geniet de gemeente beleidsruimte. De gemeente heeft in het beleid meerdere (contra)criteria opgenomen voor kwijtschelding van het terug te vorderen bedrag als gevolg van niet-fraudevorderingen. Voor een fraudevordering (een schending van de inlichtingenplicht) geldt dat enkel dringende redenen aanleiding kunnen geven tot kwijtschelding.

Criteria voor kwijtschelding zijn het ontstaan van een bedreigende, problematische schuldsituatie waardoor belanghebbende in redelijkheid niet zal kunnen voortgaan met het aflossen van zijn schulden en/of schulden zullen leiden tot ernstige bedreiging voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid of het maatschappelijk functioneren van de belanghebbende en zijn gezin, waaronder ook de deelname aan het arbeidsproces. Kwijtschelding zal in beide situaties niet plaatsvinden zonder dat er eerst een minnelijk traject tot stand is gekomen.

⁸⁹ Artikel 13 beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Hoofdstuk 6 beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017 Gemeente Heerenveen.

5 Toetsingskader boete

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we het toetsingskader voor boetebesluiten op grond van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Net als in de vorige hoofdstukken kijken we daarbij eerst naar welke eisen er gelden voor boetebesluiten volgens de wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en jurisprudentie (rechtmatigheid, paragraaf 5.2). Daarbij kijken we ook waar er in dit juridische kader beleidsruimte zit voor het gemeentebestuur. In paragraaf 5.3 beschrijven we hoe Heerenveen die beleidsruimte voor boeteoplegging heeft ingevuld.

5.2 Rechtmatigheid

5.2.1 Algemeen

Zoals in hoofdstuk 2 ook aan de orde kwam, is het college sinds de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving bij een schending van de inlichtingenplicht verplicht om een boete op te leggen op grond van artikel 18a, eerste lid Participatiewet. Het niet nakomen van andere verplichtingen kan niet leiden tot het opleggen van een boete.

In een beperkt aantal situaties kan het college volledig afzien van een boete (paragraaf 5.2.3) of volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing (paragraaf 5.2.4). Bovendien geldt dat de opgelegde boete evenredig/proportioneel moet zijn. Het college moet de hoogte van de boete afstemmen op:

- de mate waarin de overtreding van de inlichtingenplicht de belanghebbende te verwijten valt;
- bijzondere (bijvoorbeeld psychische) omstandigheden;
- de financiële draagkracht.

Ook moet het college zich houden aan de wettelijke maximumboetebedragen. De hoogte van de boete komt in paragraaf 5.2.6 aan de orde. Hierna gaan we eerst in op de verzwaarde stelplicht en bewijslast voor de schending van de inlichtingenplicht.

5.2.2 Verzwaaarde stelplicht en bewijslast

In tegenstelling tot terugvordering, herziening, intrekking en beëindiging is een bestuurlijke boete een bestraffende sanctie⁹² en geen herstelsanctie.⁹³ Titel 5.4 (Bestuurlijke boete) van de Awb is van toepassing. Daarom geldt voor het college bij een boete een verzwaaarde ‘stelplicht en bewijslast’.⁹⁴ Het college moet de schending van de inlichtingenplicht aantonen (bewijzen); bij de onderbouwing van een besluit om de bijstand te herzien/in te trekken/te beëindigen en/of terug te vorderen hoeft het college deze slechts ‘aannemelijk’ te maken.⁹⁵

Het strafkarakter van de boete brengt ook met zich mee dat het college de belanghebbende moet wijzen op zijn zwijgrecht bij gesprekken die worden gebruikt als bewijs voor de boete: de *cautie*. Verklaringen uit eerder gevoerde gesprekken om de rechtmatigheid van de bijstandsverlening te onderzoeken waarin deze waarschuwing niet is gegeven, mag het college dus voor de boete niet gebruiken. Hier gaan we in paragraaf 5.2.5 verder op in.

Het college mag volgens de CRvB een boetebesluit alleen baseren op een bewijsvermoeden (zoals een extreem laag waterverbruik als bewijs dat belanghebbende niet op het opgegeven woonadres verblijft), als belanghebbende een redelijke verweermogelijkheid heeft en de bewijslast niet in het nadeel van een belanghebbende wordt omgekeerd. Het college hoeft dan niet eerst een aanvullend onderzoek te doen.⁹⁶

De hoogte van de boete is gebaseerd op het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is de bijstand die als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, onrecht of te veel is ontvangen (artikel 18a, tweede lid Participatiewet). De verzwaaarde bewijslast geldt wél voor *de aanwezigheid* van een benadelingsbedrag, maar niet voor *de hoogte* van het benadelingsbedrag. Die hoeft het college alleen aannemelijk te maken.⁹⁷ Het benadelingsbedrag is in principe het nettobedrag dat het college heeft teruggevorderd of kan terugvorderen.⁹⁸

5.2.3 Afzien van een bestuurlijke boete

In een aantal situaties kan het college ondanks een vastgestelde schending van de inlichtingenplicht afzien van een bestuurlijke boete:

- dringende redenen;
- volledig ontbreken van verwijtbaarheid;
- rechtvaardigingsgrond;
- aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM);
- voor dezelfde overtreding is al een bestuurlijke boete opgelegd;
- de termijn voor het opleggen van de boete is vervallen;
- belanghebbende is overleden;

Dringende redenen

Artikel 18a, zevende lid Participatiewet bepaalt dat het college kan afzien van een boete als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Er zijn dringende redenen als de boete

⁹² Artikel 5:2, eerste lid onder c Awb.

⁹³ Artikel 5:2, eerste lid onder b Awb.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024; CRvB 29 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2951; CRvB 8 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2245; Rb Noord-Nederland 2 juni 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3384.

⁹⁵ Zie onder meer CRvB 13 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5094.

⁹⁶ CRvB 23 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:670.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld CRvB 17 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4087; Rb Den Haag 30 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3114 en CRvB 1 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3052.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 6 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:875.

onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene of zijn gezin heeft. Het moet volgens de CRvB gaan om gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is. Het college moet in die gevallen een individuele afweging van alle relevante omstandigheden maken. Degene die een beroep doet op dringende redenen, moet die zelf aannemelijk maken.⁹⁹

Geen verwijtbaarheid

Het college legt geen bestuurlijke boete op als de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Awb). Volgens de CRvB is het vanwege het bestraffende karakter van de boete essentieel dat de betrokkene persoonlijk een verwijt valt te maken van de schending van de inlichtingenplicht.

Als de belanghebbende bij de aanvraag om bijstand onvoldoende informatie heeft verstrekt om de aanvraag te kunnen beoordelen, dan vormt dat waarschijnlijk een schending van de inlichtingenplicht. Vanwege het ontbreken van verwijtbaarheid (een aanvrager is niet of nauwelijks op de hoogte van de inlichtingenplicht) hoeft over het algemeen geen boete opgelegd te worden. Bij het bewust achterhouden van informatie of het verstrekken van valse informatie kan dat anders liggen.

Ook kan het college geen boetes opleggen aan gezinsleden die de inlichtingenplicht niet verwijtbaar hebben geschonden (bijvoorbeeld omdat zij de informatie die gemeld moest worden niet kenden).¹⁰⁰ Verder kunnen ontoerekeningsvatbaarheid of (psychische) overmacht betekenen dat geen sprake is van verwijtbaarheid.¹⁰¹

Rechtvaardigingsgrond

Als er een (strafrechtelijke) rechtvaardigingsgrond is voor de overtreding, legt het college geen boete op (artikel 5:5 Awb). Hier moet de belanghebbende een beroep op doen en/of er moeten aanwijzingen voor zijn.

De strafrechtelijke rechtvaardigingsgronden¹⁰² zijn:

- noodweer;
- overmacht-noodtoestand (conflict van plichten);
- handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift;
- handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel.

Aangifte bij het OM

Schending van de inlichtingenplicht levert ook een strafbaar feit op.¹⁰³ In lijn met artikel 5:44 Awb moet het college daarom afstemming zoeken met het OM en kiezen tussen een boete of aangifte bij het OM; dit kan niet allebei (*ne bis in idem*-principe). De OM-Aanwijzing sociale zekerheidsfraude bepaalt dat het college in zaken met een bruto benadelingsbedrag lager dan € 50.000 (categorie I) in principe een boete oplegt; bij een bruto benadelingsbedrag van € 50.000 of hoger (categorie II) is het OM aan zet. Hiervan kan worden afgeweken in een aantal bijzondere situaties, bijvoorbeeld als de fraude is gepleegd in georganiseerd verband.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 23 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.

¹⁰⁰ Zie onder meer CRvB 30 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:538. In die zaak ging het om een WW-uitkering die een van de belanghebbenden bewust voor haar partner had verzwegen. Het college had daarom aan de andere partner geen boete mogen opleggen. Wel is ieder gezinslid hoofdelijk aansprakelijk voor het betalen van de boete (artikel 18a lid 9 Participatiewet).

¹⁰¹ Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 134-135.

¹⁰² Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 86-88.

¹⁰³ Artikel 227a, 227b, 447c en 447d Sr.

Voor dezelfde overtreding is al een bestuurlijke boete opgelegd

Volgens artikel 5:43 Awb legt het college geen bestuurlijke boete op als aan de overtreder wegens dezelfde overtreding als eerder een bestuurlijke boete is opgelegd of een kennisgeving dat geen boete wordt opgelegd¹⁰⁴ is bekendgemaakt. Ook na vernietiging van een boetebesluit in (hoger) beroep kan het college geen nieuw boetebesluit nemen voor dezelfde overtreding.¹⁰⁵

Vervaltermijn voor het opleggen van de boete

Volgens artikel 5:45 Awb en artikel 5:53 Awb vervalt de bevoegdheid voor het opleggen van een boete:

- als een boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd: vijf jaar na de overtreding;
- als een boete van €340 of minder kan worden opgelegd: drie jaar na de overtreding.

Bij bezwaar of beroep tegen de boete wordt de vervaltermijn opgeschort tot daarop onherroepelijk is beslist.

Belanghebbende is overleden

Het college legt geen bestuurlijke boete op als de overtreder is overleden (artikel 5:42 Awb).

5.2.4 Waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete

Het college *kan* in twee situaties in plaats van een bestuurlijke boete een schriftelijke waarschuwing opleggen (artikel 18a, vierde lid Participatiewet in samenhang met artikel 2aa Boetebesluit):

1. Het benadelingsbedrag is niet hoger dan € 150,00; of
2. De betrokkene heeft alsnog binnen een redelijke termijn (maximaal 60 dagen) uit eigen beweging de juiste inlichtingen verstrekt (de zogenoemde ‘zelfmelder’). Dit moet belanghebbende vóór de constatering van de overtreding hebben gedaan, en niet in het kader van toezicht op de naleving van de inlichtingenplicht.

Uitsluitend in deze gevallen kan het college een waarschuwing geven, heeft de CRvB bepaald.¹⁰⁶ Het college kan geen waarschuwing geven als het in de twee jaar vóór de schending al eens een waarschuwing heeft gegeven. Ook moet het gemeentelijke beleid niet in de weg staan aan het geven van een waarschuwing.

5.2.5 De ‘lichte’ en de ‘zware’ boeteprocedure (afdeling 5.4.2 Awb)

De Awb stelt voorschriften aan de procedure om een boete op te leggen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde ‘lichte’ en ‘zware’ boeteprocedure; voor de ‘zware’ boeteprocedure gelden aanvullende voorschriften. De zogenaamde ‘zware’ boeteprocedure (artikel 5:53 Awb) moet worden gevolgd, als een boete van meer dan € 340 *kan* worden opgelegd.¹⁰⁷

Boeterapport of proces-verbaal

Artikel 5:48, eerste lid Awb bepaalt dat van de overtreding een rapport opgemaakt kan worden; bij de zware boeteprocedure is dit verplicht. Het rapport moet gedateerd zijn en de naam

¹⁰⁴ Artikel 5:50, tweede lid onder a Awb.

¹⁰⁵ CRvB 4 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2734.

¹⁰⁶ CRvB 12 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1116.

¹⁰⁷ Het gaat dan om het maximaal mogelijke boetebedrag volgens artikel 18a Participatiewet, niet de boete die uiteindelijk wordt opgelegd na eventuele matiging.

van de overtreder, de overtreding en het overtreden voorschrijft, en zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd, vermelden.¹⁰⁸

Als het bruto boetebedrag boven de grens van € 50.000 uit de OM-Aanwijzing *sociale zekerheidsfraude* ligt, moet een proces-verbaal worden opgemaakt. Dit proces-verbaal treedt in de plaats van het rapport (artikel 5:48, vierde lid Awb).

Zienswijze

Bij de lichte boeteprocedure kan het college de overtreder in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Bij de zware boeteprocedure moet het college dit doen. Dit kan schriftelijk en mondeling (horen). Artikel 5:50 bevat regels over de zienswijze, zoals dat het boeterapport bij de uitnodiging aan de belanghebbende wordt toegestuurd en dat het college voor een tolk moet zorgen ‘als de verdediging van de overtreder dat redelijkerwijs vergt’.

Als het college na de zienswijze/het horen beslist dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of de overtreding alsnog aan de officier van justitie zal worden voorgelegd, wordt dit schriftelijk aan de overtreder medegedeeld.

Cautie

Bij bestraffende sancties heeft de overtreder zwijgrecht; hij/zij is niet verplicht tot antwoorden (artikel 5:10a Awb en artikel 6 EVRM). Dit moet het college hem voor het horen of voor het schriftelijk geven van een zienswijze mededelen: de cautie (artikel 5:10a, tweede lid Awb). Dit hoeft (nog) niet voor zover het college inlichtingen vraagt om de rechtmatigheid van de uitkering te beoordelen (dat valt immers onder de inlichtingenplicht), maar wel zodra het verzoek om inlichtingen/verklaringen het opleggen van een boete betreft vanwege een schending van de inlichtingenplicht.¹⁰⁹ Als de cautie niet is gegeven terwijl dat wel had gemoeten, kan het college de verklaring niet als bewijs gebruiken.

Beslistermijn

Artikel 5:51 Awb bepaalt dat als een boeterapport is opgemaakt, het college binnen dertien weken na de datum van het rapport moet beslissen over het opleggen van een boete. Dit is een zogenoemde termijn van orde; de bevoegdheid om een boete op te leggen vervalt pas na drie of vijf jaar (zie hiervoor).

Eisen beschikking

Artikel 5:9 Awb stelt als algemene eisen dat in de boetebeschikking een omschrijving van de overtreding en het overtreden voorschrijft moet staan, en daarnaast zo nodig de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Verder moeten de naam van de overtreder en het boetebedrag in het besluit staan (artikel 5:52 Awb).

Volgens artikel 4:86 en 4:87 Awb moet het college ook de termijn waarbinnen de boete moet zijn betaald in het besluit vermelden. Dit is binnen zes weken na bekendmaking van het besluit, tenzij er een andere termijn in het besluit staat.

Functiescheiding

Artikel 10:3, vierde lid Awb bepaalt dat het mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet wordt verleend aan degene die het boeterapport of proces-verbaal heeft opgemaakt, als de zware boeteprocedure van toepassing is.

¹⁰⁸ CRvB 19 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3806.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 21 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3772.

5.2.6 De hoogte van de boete

Algemeen

Het college moet bij alle overtredingen van de inlichtingenplicht sinds die datum een individuele evenredigheidstoets doen om een proportionele boete te bepalen (zie ook hoofdstuk 2). Bij deze evenredigheidstoets moeten de volgende punten aan de orde komen:

- de aard en ernst van de overtreding;
- de mate van verwijtbaarheid;
- de omstandigheden van het geval.

Als tussen het moment van de overtreding en het moment van het opleggen van de boete de regels zijn veranderd, dan gelden de voor de belanghebbende gunstigste regels (*lex mitior-principe*).¹¹⁰

Benadelingsbedrag

Het benadelingsbedrag (de bijstand die onterecht of te veel is ontvangen door de schending van de inlichtingenplicht) is de maximale hoogte van de boete. Het college moet bij het bepalen van de hoogte van de boete uitgaan van het *netto* benadelingsbedrag;¹¹¹ het mag eventuele brutering bij de terugvordering dus niet meenemen bij de boete. Van een onterecht of te hoog bedrag aan bijstand is alleen sprake, als het recht op bijstand is herzien of ingetrokken vanwege de schending van de inlichtingenplicht.

Als er geen benadelingsbedrag is en het college niet besluit om alleen een schriftelijke waarschuwing te geven, legt het een boete van € 150 op, behalve als een ander bedrag noodzakelijk is voor een evenredige boete (artikel 2, eerste lid Boetebesluit).

Tot 1 januari 2017 gold bij een zeer laag benadelingsbedrag (lager dan € 150) een minimumboete van € 150, maar nu geldt dat het college altijd een indringende evenredigheidstoets moet doen aan de hand van het benadelingsbedrag en de mate van verwijtbaarheid.

Mate van verwijtbaarheid

Volgens artikel 2 Boetebesluit weegt de mate van verwijtbaarheid op de volgende manier mee bij de vaststelling van de boete:

- Opzet op overtreding inlichtingenplicht: 100% van het benadelingsbedrag
- Grove schuld aan overtreding inlichtingenplicht: 75% van het benadelingsbedrag
- Geen opzet op en geen grove schuld aan overtreding inlichtingenplicht: 50% van het benadelingsbedrag
- Verminderde verwijtbaarheid : 25% van het benadelingsbedrag.

Het college kan en moet deze percentages zo nodig verlagen voor de vaststelling van een evenredige boete (artikel 2 lid 8 Boetebesluit).

De criteria voor de gradaties van verwijtbaarheid staan in artikel 2a Boetebesluit:

Artikel 2a Boetebesluit

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 26 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:953 over de nieuwe beslagvrije voet van 95%.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33207, 3, p. 43 en CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2378.

1. Bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten beoordeeld naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeerde op het moment dat hij de inlichtingenverplichting had moeten nakomen.
2. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot *verminderde verwijtbaarheid*:
 - a. de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;
 - b. de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen;
 - c. de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting;
 - d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen, of
 - e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.
3. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot *grove schuld*:
 - a. de betrokkene heeft bij herhaling geen of onjuiste informatie verstrekt, terwijl ten aanzien van deze overtredingen ten minste sprake is geweest van een normale verwijtbaarheid, of
 - b. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld.
4. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot *opzet*:
 - a. betrokkene heeft al dan niet in het kader van een handhavingsonderzoek, zelf aangegeven en toegegeven dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen;
 - b. het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten, of
 - c. het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde.

Deze criteria zijn bij *verminderde verwijtbaarheid* niet limitatief en geven ruimte aan het college voor verdere uitwerking/aanvulling. Bij *opzet* en *grove schuld* is dat niet zo, want dit zijn verzwarende omstandigheden; dit verschil is te zien aan de woorden ‘in ieder geval’. Bij het invullen van de begrippen opzet, grove schuld en verminderde verwijtbaarheid kan het college aansluiten op de invulling daarvan in het strafrecht. Belangrijk is dat de bewijslast voor verzwarende omstandigheden (opzet en grove schuld) bij het college ligt, en bij verzachtende omstandigheden (verminderde verwijtbaarheid) bij de belanghebbende.

Belangenbehartiger

Het handelen of nalaten van een belangenbehartiger, zoals een bewindvoerder, wordt volgens de CRvB in principe toegerekend aan de belanghebbende. Strikt juridisch gezien mag dan

worden aangenomen dat de belanghebbende zijn inlichtingenplicht heeft geschonden.¹¹² Het college kan dit gegeven meenemen bij het bepalen van de verwijtbaarheid.

(Ex)-partners

Eerder kwam al ter sprake dat voor het opleggen van een boete aan gehuwden/partners nodig is dat elke belanghebbende persoonlijk een verwijt kan worden gemaakt van schending van de inlichtingenplicht. Ook de mate van verwijtbaarheid moet het college per persoon beoordelen.¹¹³ Het college mag de resultaten daarvan vervolgens niet zomaar bij elkaar optellen; artikel 18a, eerste lid Participatiewet stelt immers een maximum aan de hoogte van de boete. De maximale daadwerkelijke boete die het stel moet betalen is opgebouwd uit het benadelingsbedrag en de hoogste mate van verwijtbaarheid die het college bij een van de belanghebbenden heeft vastgesteld. Als het college bij de ene partner normale verwijtbaarheid heeft vastgesteld en bij de andere verminderde verwijtbaarheid, dan kan de maximale boete 50% van het benadelingsbedrag zijn.¹¹⁴ Voor ex-partners geldt volgens de CRvB een apart beoordelingskader.¹¹⁵

Maximale hoogte van de boete bij hoog benadelingsbedrag

Artikel 18a, eerste lid Participatiewet en artikel 2, zevende lid Boetebesluit stellen maxima aan de hoogte van de boete. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende gradaties van verwijtbaarheid; dit wordt hieronder toegelicht.

- Bij opzet: boete maximaal het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid Sr;
- Bij grove schuld: boete maximaal het bedrag van de derde categorie van artikel 23, vierde lid Sr.

Als het benadelingsbedrag hoger is dan 100/75 keer het bedrag van de derde categorie van artikel 23, vierde lid Sr, dan geldt het volgende:

- Bij normale verwijtbaarheid: boete maximaal 50/75 keer het bedrag van de derde categorie van artikel 23, vierde lid Sr;
- Bij verminderde verwijtbaarheid: boete maximaal 25/75 keer het bedrag van de derde categorie artikel 23, vierde lid Sr.

De bedragen van artikel 23, vierde lid Sr worden elke twee jaar aangepast. De derde categorie bedraagt per 1 januari 2020 € 8.700; de vijfde categorie € 87.000.

Hierbij geldt dat het moment dat de schending van de inlichtingenplicht is begonnen bepalend is voor de hoogte van de boete, tenzij de regels gunstiger zijn op het moment dat de schending is geconstateerd. Dan wordt het bedrag, zoals dat op dat tijdstip gold, tot uitgangspunt genomen vanwege het *lex mitior*- (gunstigste regels)-principe.¹¹⁶

Bij recidive (herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht, zie verder onder *Recidive*) is de maximumboete 150% van het benadelingsbedrag. Als dat hoger uitkomt dan 100/75 keer de derde categorie van artikel 23, vierde lid Sr, dan gelden ook de hierboven genoemde maxima.

Ook hier moet het college deze factoren verlagen als dat nodig is voor een evenredige boete (artikel 2, achtste lid Boetebesluit).

¹¹² CRvB 27 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3760 en CRvB 11 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3577.

¹¹³ CRvB 30 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:538 en CRvB 13 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1065.

¹¹⁴ Rb Rotterdam 19 december 2014, ROT 14/3597 CRVB 11 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4120.

¹¹⁵ CRvB 11 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4120.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld CRvB 1 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3307.

Bijzondere omstandigheden

Vervolgens moet het college bekijken of er bijzondere omstandigheden zijn die (verdere) matiging van de boete rechtvaardigen. Het begrip ‘bijzondere omstandigheden’ is moeilijk af te bakenen en geeft dus ruimte aan de uitvoering. Het hangt af van de individuele situatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan psychische, sociale of financiële omstandigheden. Zo oordeelde de CRvB in 2018 dat een boete moest worden gematigd vanwege bijzondere omstandigheden, omdat belanghebbende, anders dan op het moment van het nemen van het boetebesluit, nu in een inrichting woonde.¹¹⁷

Fictieve draagkracht

Er kan aanleiding zijn om de boete (verder) te matigen vanwege de financiële situatie van belanghebbende(n). Het uitgangspunt is volgens de CRvB dat de belanghebbende de boete binnen een redelijke termijn van maximaal twee jaar moet kunnen aflossen, rekening houdend met de beslagvrije voet.¹¹⁸ Daarbij mag het college ervan uitgaan dat al het inkomen boven de beslagvrije voet aan de boete kan worden besteed; andere betalingsverplichtingen kunnen dus buiten beschouwing blijven. Ook vermogen onder de vrijlatingsgrens mag worden meegenomen. Het gaat om het inkomen en vermogen op het moment van het te nemen boetebesluit (‘fictieve draagkracht’).¹¹⁹ Bij ex-partners moet het college de draagkracht bij allebei individueel bekijken.^{120 121}

De maximale aflossingstermijn mag zijn:

- Bij opzet op overtreding inlichtingenplicht: twee jaar
- Bij grove schuld aan overtreding inlichtingenplicht: achttien maanden
- Bij normale verwijtbaarheid: een jaar
- Bij verminderde verwijtbaarheid: zes maanden

Als het inkomen ruim boven de bijstandsnorm ligt, is matiging vanwege financiële omstandigheden niet aan de orde. Als de boete al is betaald, hoeft het college de boete niet verder te matigen vanwege weinig draagkracht.¹²² Verdere matiging is ook niet aan de orde als belanghebbende geen inkomen heeft, omdat hij geen bijstand meer heeft aangevraagd na intrekking of beëindiging.¹²³

Afronden van de boete

Tot 1 januari 2017 moest volgens artikel 2, tweede lid Boetebesluit de boete worden afgerond op een veelvoud van € 10. Sindsdien is daarvoor door de wijziging van dit artikel geen wettelijke basis meer.

Recidive

In artikel 18a, vijfde lid Participatiewet staat wanneer sprake is van recidive:

¹¹⁷ CRvB 9 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:61.

¹¹⁸ De beslagvrije voet is 95% van de bijstandsnorm; de norm uit de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, die op 1 januari 2021 in werking is getreden. De beslagvrije voet was daarvoor 90%. Vanwege het lex mitior-principe moet de voor belanghebbende gunstigste beslagvrije voet sinds het begin van de overtreding worden gebruikt. Als de kostendelersnorm van toepassing is, dan is vanwege de beslagvrije voet 5% van de kostendelersnorm het uitgangspunt voor de fictieve draagkracht.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 en .

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 8 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3304.

¹²¹ Bij een bestuurlijke boete voor het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding, mag het college het inkomen en vermogen van de verzwegen partner meerekenen met de draagkracht. Dit geldt als beide partners inkomen/vermogen hebben. Als alleen de verzwegen partner inkomen en/of vermogen heeft, mag de beslagvrije voet voor de helft verlaagd worden met het inkomen/vermogen van de verzwegen partner.

¹²² Zie bijvoorbeeld CRvB 8 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2115.

¹²³ CRvB 26 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1876.

- er is een benadelingsbedrag;
- er is binnen vijf jaar vóór de nieuwe overtreding een onherroepelijke bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie opgelegd voor een eerdere schending van de inlichtingenplicht;
- deze termijn is tien jaar, als belanghebbende voor de eerdere overtreding een onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft gekregen (artikel 18a lid 6 Participatiewet);
- gedragingen van vóór 1 januari 2013 (inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) tellen niet mee, tenzij de overtreding daarna voortduurde.

Als er recidive is, is de maximale boete 150% van het benadelingsbedrag. Bij ‘dubbele’ recidive kan de boete niet nog hoger worden. Op dit bedrag moet het college nog de verwijtbaarheidspercentages toepassen (artikel 2 lid 6 Boetebesluit). Ook geldt bij recidive nog steeds het boeteplafond van $100/75 \times$ het bedrag van de derde boetecategorie van artikel 23, vierde lid Sr zoals dat gold bij het begin van de schending van de inlichtingenplicht. Is 150% van het benadelingsbedrag hoger dan dat bedrag, dan gelden de hiervoor onder *Maximale hoogte van de boete bij hoog benadelingsbedrag* besproken maximumbedragen (artikel 2, zevende lid Boetebesluit).

Het college verlaagt ook het percentage van 150% voor recidive, als dat nodig is voor een evenredige boete (artikel 2 lid 8 Boetebesluit). Ook moet het college bij recidive nog steeds kijken of (verdere) matiging van de boete vanwege bijzondere omstandigheden en/of de fictieve draagkracht nodig is. Bij de berekening van de fictieve draagkracht mag het college de maximale aflostermijn (bijvoorbeeld twaalf maanden bij normale verwijtbaarheid) vermenigvuldigen met 150%. Dit is een bevoegdheid, geen verplichting van het college; hier zit dus beleidsruimte.

5.2.7 Rechtsbescherming

Als in bezwaar of beroep wordt geoordeeld dat de boete onterecht is opgelegd, moet het college de boete terugbetalen, voor zover die al is betaald. Het college is wettelijke rente schuldig over de periode tussen betaling en terugbetaling van de boete (artikel 4:102 Awb).

Een wijziging van de boete naar aanleiding van bezwaar of beroep mag in principe niet in het nadeel van de belanghebbende; dit heet het verbod op *reformatio in peius* (voor beroep vastgelegd in artikel 8:69 Awb). Alleen als in bezwaar uit informatie van belanghebbende zelf blijkt dat het benadelingsbedrag toch hoger was, mag ook het boetebedrag, dat immers daarvan afhangt, worden herzien.¹²⁴ Artikel 18a, twaalfde lid Participatiewet bepaalt dat de rechter het boetebedrag wel in het nadeel van de belanghebbende mag wijzigen, in afwijking van artikel 8:69 Awb.

5.3 Heerenveens beleid

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoe het gemeentebestuur zijn beleidsruimte op het gebied van boetes heeft ingevuld in verordeningen, beleidsregels en andere documenten. We beschrijven de geformuleerde uitgangspunten. Daarnaast bekijken we of de invulling van

¹²⁴ CRvB 23 juli 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE6822.

de beleidsruimte in deze documenten in overeenstemming is met de hogere wet- en regelgeving.

5.3.2 **Beleid specifiek over de bestuurlijke boete**

Tot en met 2016 stonden de regels over de bestuurlijke boete in hoofdstuk 8 (artikel 21 t/m 25) van de Beleidsregels handhaving 2015. Op 1 januari 2017 traden de Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Heerenveen 2017 in werking. Het hoofdstuk over de boete in de Beleidsregels handhaving kwam daarmee te vervallen. Ook in de Handhavingsverordening zijn enkele bepalingen over de bestuurlijke boete te vinden.

In algemene zin valt op dat de Handhavingsverordening en de beleidsregels voor een behoorlijk deel de wettelijke kaders herhalen. Hierin is geen specifieke Heerenveense inkleuring terug te vinden.

Artikel 7 Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015 en 2021 regelt bijvoorbeeld dat als sprake is van een schending van de inlichtingenplicht overeenkomstig de wet een bestuurlijke boete opgelegd wordt. Een ander voorbeeld is de inzet van een strafrechtelijk traject. Artikel 4 Beleidsregels handhaving 2015 geeft inzicht in de vraag wanneer het college een strafrechtelijke traject inzet. Deze regels zijn gelijk aan wat in paragraaf 5.2 is beschreven over aangifte bij het OM. Ook de bepaling van de hoogte van de boete (artikel 21 van de Beleidsregels handhaving 2015) zijn inhoudelijk identiek aan de hierboven beschreven wettelijke kaders.

Beleidsregels handhaving 2015

Waarschuwing

De Beleidsregels handhaving 2015 bepalen dat het college in geval van schending van de inlichtingenplicht zonder dat dit tot een benadelingsbedrag heeft geleid volstaat met het geven van een schriftelijke waarschuwing. In paragraaf 5.2.4 kwam naar voren dat dit een discretionaire bevoegdheid is (kan-bepaling).

Afzien van een boete

In paragraaf 5.2.3. is beschreven dat het college in bepaalde omstandigheden kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Artikel 22 van de Beleidsregels handhaving 2015 bepaalt dat het college (altijd) afziet van een bestuurlijke boete, als belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt (dit wordt nader ingekleurd); dringende redenen aanwezig zijn of uit eigen beweging alsnog de juiste informatie heeft verstrekt.

Hoogte van de boete

Artikel 23 en 24 van de Beleidsregels handhaving 2015 gaan in op het bepalen van de verwijtbaarheid. Het college heeft zijn beleidsruimte bij het invullen van de criteria voor verwijtbaarheid en het bepalen van een evenredige boete nauwelijks ingevuld. In de beleidsregels zijn vooral de regels en de invulling van de gradaties van verwijtbaarheid uit de wet, het Boetebesluit en de jurisprudentie van de CRvB, zoals die toen golden, op schrift gesteld. Alleen het criterium 'zelfmelder' uit artikel 2a Boetebesluit¹²⁵ heeft het college niet overgenomen in artikel 23 (Verminderde verwijtbaarheid). In plaats daarvan is het meer open criterium 'andere omstandigheden' opgenomen. In de toelichting op artikel 23 (Verminderde verwijtbaarheid)

¹²⁵ Artikel 2a, onder c Boetebesluit t/m 31 december 2016: 'de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.'

schrijft het college: ‘Hier worden enkele situaties genoemd, maar de beoordeling is altijd individueel. Ook andere omstandigheden kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid.’ De criteria voor opzet en grove schuld zijn ontleend aan het strafrecht, blijkt uit de toelichting op de beleidsregels.

Beleidsregels bestuurlijke boete gemeente Heerenveen 2017

Aanleiding voor deze nieuwe beleidsregels waren de uitspraken van de CRvB. Het college overweegt: ‘Uitgangspunt blijft dat het schenden van de inlichtingenverplichting gesanctioneerd moet worden met een bestuurlijke boete, maar dat in alle gevallen een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel moet plaatsvinden en dat elke overtreding van de inlichtingenplicht individueel beoordeeld moet worden op de ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval.’

Ook deze beleidsregels volgen grotendeels letterlijk deze regels en jurisprudentie. Desalniettemin bevatten zij meer inkleuring van de beleidsruimte dan het voorgaande beleid. Hieronder lichten we er een aantal relevante en/of opvallende punten uit. Qua systematiek is opvallend dat in de toelichting op de Beleidsregels een aantal aanvullende uitgangspunten is geformuleerd (die het karakter van werkinstructies lijken te hebben).

Evenredigheidstoets en boeteonderzoek

Het college legt expliciet vast dat het boeteonderzoek tenminste het onderzoek naar de gedraging, het onderzoek naar de zienswijze van belanghebbende, een *indringende* toets aan het evenredigheidsbeginsel en individuele beoordeling bevat (artikel 2, tweede lid). Bij het opleggen van de boete wordt er rekening gehouden met alle individuele omstandigheden van de persoon en diens gezin (maatwerk) ten tijde van het begaan van de schending van de inlichtingenplicht. Tot slot wordt onderzoek gedaan naar de draagkracht van belanghebbende en diens gezin. Hieronder is uiteengezet hoe het onderzoek dient te verlopen.

Het onderzoek naar de gedraging bevat volgens de toelichting op de Beleidsregels in ieder geval de volgende stappen:

- a) de ernst van de overtreding;
- b) de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten;
- c) rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd; en
- d) dringende redenen.

Bij stap a) wordt de schending van de inlichtingenplicht geconstateerd. Aan de hand van deze constatering wordt beoordeeld of de gedraging opzet, grove schuld, verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid betreft (stap b).

De zienswijze van belanghebbende leidt ertoe dat er een beoordeling wordt gemaakt over het opleggen van een boete, de hoogte van de boete inclusief het eventueel matigen van een boete of het afzien van het opleggen van een boete (stap c). Bij het maken van deze beoordeling wordt gekeken naar **alle omstandigheden van de belanghebbende en diens gezin**. Hierbij kan gedacht worden aan de woonsituatie, financiële positie, lichamelijke en/of geestelijke toestand van belanghebbende en diens gezin. Kortom, er wordt **maatwerk** toegepast.

Als er sprake is van dringende redenen dan kan er worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete (stap d). Een dringende reden is aanwezig als oplegging van een boete leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor belanghebbende. Het enkele feit dat belanghebbende onvoldoende middelen heeft om in de kosten van het bestaan te voorzien, is onvoldoende om te spreken van zeer dringende redenen.

Artikel 6 bepaalt bovendien dat bij schuldhulpverlening maatwerk moet worden geleverd. In beginsel kan een boete worden opgelegd, maar hierbij dient een toets plaats te vinden aan het evenredigheidsbeginsel. De volgende werkwijze wordt voorschreven: 'Onderzocht moet worden of het opleggen van de boete onevenredige gevolgen heeft voor het traject. Naast het opleggen van de volledige boete, is het ook mogelijk om de boete te matigen. Het matigen van de boete kan leiden tot en met een percentage van 0%. Dit is maatwerk.'

Het valt op dat in de Beleidsregels geen nadere invulling is gegeven wat verstaan kan worden onder dringende redenen; aan wat voor onaanvaardbare gevolgen valt te denken?

Start boeteonderzoek

Uit de toelichting op de Beleidsregels volgt dat het boeteonderzoek wordt opgestart, nadat de bezwaartermijn van de terugvorderingsbeschikking is verstreken. Als bezwaar wordt gemaakt, dan wordt eerst een besluit op bezwaar genomen. Afhankelijk van de uitkomst van deze procedure wordt vervolgens een boeteonderzoek opgestart. De beroepstermijn van zes weken bij de rechtbank wordt niet afgewacht.

Zienswijze

Artikel 5, eerste lid van de Beleidsregels schrijft voor dat bij *ieder* boeteonderzoek een gesprek moet plaatsvinden met de belanghebbende. Op dit punt maakt het college geen onderscheid tussen de lichte en zware boeteprocedure (zie paragraaf 5.2.5).

Het gesprek is bedoeld om 'een goede afweging' te kunnen maken, zo volgt uit de toelichting. Belanghebbende kan hierbij zijn/haar zienswijze naar voren brengen en de eventuele bijzondere omstandigheden uitleggen. Voor aanvang van het boetegesprek moet altijd de cautie aan belanghebbende worden opgelegd. Als geen cautie is opgelegd, mag een bezwarende verklaring niet worden gebruikt.

Uit de toelichting volgt dat, als belanghebbende niet reageert op de uitnodiging/geen zienswijze wil geven, in principe een boete ter hoogte van maximaal 50% van het benadelingsbedrag wordt opgelegd. Hierbij wordt wel opgemerkt dat als op basis van dossieronderzoek recente informatie bekend is waardoor het percentage verlaagd moet worden, dit mogelijk is.

Bovendien is beschreven dat eerst onderzocht moet worden waarom de belanghebbende niet ingaat op de uitnodiging om een zienswijze te geven. Als de belanghebbende niet kon verschijnen, dan wordt hij/zij nogmaals in de gelegenheid gesteld om te verschijnen. Bij niet kunnen verschijnen kan volgens de Beleidsregels bijvoorbeeld gedacht worden aan een belanghebbende die door een taalbarrière de inhoud van de brief niet goed begrijpt maar eigenlijk wel op de afspraak had willen komen, of waarvan omstandigheden bekend zijn dat belanghebbende niet kan verschijnen omdat hij of zij in het ziekenhuis ligt en dit bekend is. Overwogen wordt dat het onderscheid tussen het niet kunnen en niet willen verschijnen soms lastig te maken zal zijn. De medewerker kan in dat geval contact opnemen met de belanghebbende.

Criteria verwijtbaarheid

In de Beleidsregels bestuurlijke boete heeft het college de verschillende gradaties van verwijtbaarheid gedefinieerd. Hierbij wordt ten dele aangesloten bij de omschrijvingen in het Boetebesluit. Opvallend is dat niet alle criteria uit het Boetebesluit zijn overgenomen in de Beleidsregels. Zo wordt verminderde verwijtbaarheid gedefinieerd als 'een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid' (identiek aan het criterium in artikel 2a, tweede lid onder e

Boetebesluit); de andere criteria onder a tot en met d die kunnen wijzen op verminderde verwijtbaarheid zijn niet overgenomen. Ook zijn geen aanvullende criteria/aandachtspunten bij de toepassing van deze criteria geformuleerd.

Uitzondering is 'opzet'. De Beleidsregels bestuurlijke boete geven hiervan een nadere uitwerking in verschillende gradaties, die aansluiten bij het strafrecht.¹²⁶

Schriftelijke waarschuwing in plaats van een boete

Volgens artikel 9 Beleidsregels bestuurlijke boete ziet het college in de in paragraaf 5.2.4 omschreven situaties (die rechtstreeks volgen uit wet en jurisprudentie) af van een boete en legt het in plaats daarvan een schriftelijke waarschuwing op. T/m 2016 kon dat volgens de Beleidsregels handhaving alleen bij het ontbreken van een benadelingsbedrag; nu zijn de criteria ruimer. Net als in de Beleidsregels handhaving 2015 kiest het college dus altijd voor een waarschuwing in deze situaties, terwijl de Participatiewet deze bevoegdheid als *kan*-bepaling heeft geformuleerd.

Draagkracht

In Heerenveen wordt vermogen – ook boven de vrijlatingsgrens – bij het bepalen van de fictieve draagkracht niet als draagkracht gezien (artikel 1, onder b Beleidsregels bestuurlijke boete).

Maximumboete bij hoog benadelingsbedrag

In artikel 1, onder e van de Beleidsregels bestuurlijke boete wordt ingegaan op de maximale boetehoogte.

Maximumboete: het bedrag waarop de boete in voorkomende gevallen moet worden gemaximeerd, te weten € 8.200,00 bij boetes gebaseerd op een percentage van 25%, 50% en 75% en € 82.000,00 bij boetes gebaseerd op 100% van het netto boetebedrag.

Dit artikel maakt niet de koppeling met de boetecategorieën van artikel 23, vierde lid Sr en de berekening van artikel 2, zevende lid Boetebesluit en artikel 18a, eerste lid Participatiewet (waaronder de toepassing van het *lex mitior*-beginsel; zie paragraaf 5.2.6). Bovendien zijn de genoemde bedragen de in 2017 geldende bedragen. Deze bedragen zijn niet langer actueel, aangezien deze periodiek worden herzien.

Hardheidsclausule

Artikel 16 Beleidsregels bestuurlijke boete bevat een hardheidsclausule, waarmee het college in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbenden kan afwijken van de bepalingen in de beleidsregels. Dit kan, als de strikte toepassing ervan tot onbillijkheden van overwegende

¹²⁶ Art. 1, onder h Beleidsregels bestuurlijke boete verstaat onder opzet: het willens en wetens handelen of nalaten, waardoor de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk wordt nagekomen.

Toelichting: In opzet bestaan vier verschillende gradaties, te weten:

1. Opzet als oogmerk. Dit wil zeggen dat de overtreder de overtreding (= het handelen of nalaten) als doel had;
2. Opzet als noodzakelijkheidsbewustzijn. Dit wil zeggen dat de overtreder de overtreding niet als doel had, maar dat de overtreding noodzakelijk is voor wat zijn doel wel was;
3. Opzet als waarschijnlijkheidsbewustzijn. In dit geval is ook de overtreding niet het doel van de overtreder, verschil hierbij is echter dat de gevolgen van de overtreding waarschijnlijk wel zullen plaats vinden;
4. Voorwaardelijke opzet. Dit houdt in dat de overtreder de overtreding niet als het beoogde doel had, maar het risico dat de overtreding toch gebeurt willens en wetens op de koop toe heeft genomen.

aard zou leiden. Uit de toelichting volgt dat het hierbij niet gaat om omstandigheden die dringende redenen kunnen worden, maar dat het gaat om (andere) onbillijke situaties. Wat daaronder verstaan zou kunnen worden, wordt niet toegelicht.

6 De Heerenveense praktijk - organisatie en cultuur

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 6 tot en met 8 is beschreven hoe de gemeente Heerenveen in de praktijk omgaat met terugvordering en boetes. In dit hoofdstuk worden de algemene bevindingen over het terugvorderings- en boeteproces uiteengezet (die niet voor een van de twee onderwerpen gelden/relevant zijn, maar voor allebei). Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de rolverdeling, de cultuur en het beleid binnen de gemeente Heerenveen.

6.2 Rolverdeling

Binnen de Maatschappelijke Ondersteuning zijn meerdere medewerkers (primair) betrokken bij de terugvorderings- en boetebesluiten, namelijk de medewerkers van team Inkomen, team Handhaving en team Terugvordering en Verhaal. Zij kunnen – waar nodig – de adviseur kwaliteit inschakelen bij hun werkzaamheden.

6.2.1 Rechtmatigheidsonderzoek

Aan een terugvorderingsbesluit gaat altijd een rechtmatigheidsonderzoek vooraf. Immers, het recht op bijstand moet opnieuw vastgesteld worden. De omvang van dat onderzoek hangt af van de feitelijke omstandigheden. Dit rechtmatigheidsonderzoek kan zowel door handhavingsmedewerkers als door inkomensmedewerkers (Specialisten Inkomen) worden uitgevoerd. Wie dit oppakt, hangt van de situatie af. Wanneer er sprake is van een signaal van een mogelijke schending van de inlichtingenplicht, kunnen handhavingsmedewerkers worden betrokken. Gesprekspartners geven aan dat handhavingsmedewerkers worden ingeschakeld wanneer ‘specialistische onderzoeksmethoden’ moeten worden toegepast om vast stellen of er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er een vermoeden bestaat dat een belanghebbende zwartwerkt of samenwoont. In dit soort gevallen is uitgebreid(er) onderzoek nodig en is team Handhaving verantwoordelijk voor het rechtmatigheidsonderzoek.

In het rechtmatigheidsonderzoek van Handhaving moet onderzoek gedaan worden naar de vaststelling van het recht op bijstand en/of de inlichtingenplicht is geschonden. Ook is het

onderzoek bedoeld om de context in beeld te brengen waarin deze eventuele schending is begaan. De hoofdvraag die in het rechtmatigheidsonderzoek centraal staat, is of een belanghebbende rechtmatig bijstand heeft ontvangen. In paragraaf 7.3 wordt uitgebreider ingegaan op de inhoud en vorm van het rechtmatigheidsonderzoek. De relevante feiten en omstandigheden worden vervolgens door de handhavingsmedewerkers vastgelegd in een rapportage. Het rapport heeft het karakter van een advies aan de Specialist Inkomen. De Specialisten Inkomen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van terugvorderings- en boetebesluiten; zij kunnen besluiten om van het advies af te wijken. Besluiten worden in mandaat ondertekend door Hoofd afdeling Werk, Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning.

Wanneer er geen specialistische onderzoeksmethoden (zoals waarnemingen of een huisbezoek) moeten worden toegepast om te bepalen of bijstand rechtmatig is verstrekt, kan een Specialist Inkomen zelfstandig een rechtmatigheidsonderzoek (heronderzoek) uitvoeren. Dit is het geval bij eenvoudig vast te stellen feiten. Een voorbeeld dat door medewerkers in dit kader is genoemd, is een belanghebbende die door omstandigheden langer dan vooraf doorgegeven in het buitenland verbleef.¹²⁷ Hierdoor kan het zijn dat belanghebbende geen recht meer heeft op bijstand, waardoor overgegaan moet worden tot een terugvordering. Er hoeft in die gevallen geen uitgebreid onderzoek plaats te vinden om vast te stellen dat er onrechtmatig te veel bijstand is verstrekt, bijvoorbeeld omdat uit aanwezige vliegtickets duidelijk wordt hoe lang men in het buitenland heeft verbleven. Een ander voorbeeld is een terugvordering die volgt uit een melding waaruit blijkt dat een belanghebbende achteraf kan beschikken over middelen, zoals het ontvangen van een erfenis of een nabetaling van loon. Overigens hoeft er in zulke situaties niet altijd sprake te zijn van een schending van de inlichtingenplicht.

6.2.2 Het nemen van een terugvorderings- en boetebesluit

Wanneer het rechtmatigheidsonderzoek is afgerond, is de rechtmatigheidsvraag voor het college beantwoord. Als hieruit blijkt dat bijstand geheel of gedeeltelijk onrechtmatig is verstrekt, is een Specialist Inkomen verantwoordelijk voor de beslissing om al dan niet een terugvorderings- en boetebesluit te nemen. Hierbij moet de Specialist Inkomen in Heerenveen ook rekening houden met de doelmatigheid van een terugvordering, blijkt uit de interviews: ligt een terugvordering in de rede gezien alle feiten en omstandigheden? In de woorden van een medewerker: 'Handhaving kijkt alleen naar de feiten; de Specialist Inkomen ook naar de gevolgen van de terugvordering.' De overwegingen die ten grondslag liggen aan het opleggen van een terugvorderingsbesluit worden vastgelegd in een rapportage. Vervolgens wordt het terugvorderingsbesluit genomen en verstuurd.

Als er wordt teruggevorderd vanwege een schending van de inlichtingenplicht, moet ook een aanvullend boeteonderzoek worden uitgevoerd. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een Specialist Inkomen. De Specialist Inkomen die betrokken is geweest bij het terugvorderen van de teveel verstrekte bijstand is nooit dezelfde persoon die onderzoekt of een boete moet worden opgelegd.

6.2.3 Invordering

De medewerkers van Terugvordering en Verhaal verantwoordelijk voor de daadwerkelijke invordering van de terugvorderings- en boetebedragen. Terugvordering- en verhaalmedewerkers ontvangen een kopie van het terugvorderingsbesluit, zodat duidelijk is binnen welk

¹²⁷ Op grond van artikel 13, eerste lid onderdeel e Participatiewet mag een bijstandsgerechtigde gedurende maximaal vier weken per kalenderjaar en maximaal vier weken aaneengesloten met behoud van bijstand in het buitenland verblijven.

termijn de belanghebbende het bedrag moet betalen.¹²⁸ Wanneer er betalingsproblemen zijn, zijn Terugvordering en Verhaal medewerkers verantwoordelijk voor het maken van betalingsafspraken met belanghebbende.

6.3 Rolinvulling

6.3.1 Werken vanuit de bedoeling

In de gesprekken met medewerkers van de gemeente hebben we gevraagd naar de gehanteerde werkwijze en de prioriteiten die binnen deze werkwijze worden gelegd. Hoewel medewerkers bijna allemaal aangeven de (inherente) spanning te ervaren tussen aan de ene kant het belang om onrechtmatig verstrekte bijstand terug te vorderen en eventueel te sanctioneren en aan de andere kant het helpen/ondersteunen van bijstandsgerechtigden/inwoners, komt uit de gesprekken een duidelijk beeld naar voren van een breed gedragen cultuur en uitvoeringspraktijk.

De gemeente Heerenveen hecht eraan dat er wordt gewerkt vanuit de bedoeling. Een medewerker merkt hierover op dat ‘regels belangrijk zijn, maar menselijkheid minstens net zo en misschien nog wel belangrijker.’ Sommige medewerkers wijzen erop dat werken vanuit de bedoeling de laatste jaren binnen de gemeentelijke organisatie meer nadruk heeft gekregen. De gemeente is volgens hen meeveranderd met de maatschappij en besteedt meer aandacht aan de menselijke maat. Andere medewerkers zien daarentegen geen ontwikkeling in de tijd maar menen dat ‘werken vanuit de bedoeling’ altijd al de aandacht had.

Een medewerker merkt op dat voor werken vanuit de bedoeling en het leveren van maatwerk relatief weinig ruimte is bij boeteoplegging en – in nog mindere mate – bij terugvordering in vergelijking met andere onderwerpen, zoals toekenning van bijzondere bijstand. Toch geven alle medewerkers aan het principe van ‘werken vanuit de bedoeling’ toe te passen in hun werk. Zij koppelen ‘werken vanuit de bedoeling’ aan het leveren van individueel maatwerk en het in kaart brengen van de gehele individuele situatie waarin een bijstandsgerechtigde verkeert (‘integraal werken’). Hierbij wordt niet alleen het contact met de klant gezien als belangrijk, maar ook het contact met andere betrokken actoren zoals de *meitinkers*¹²⁹ en schuldhulpverlening. Dit ‘werken vanuit de bedoeling’ kan ertoe leiden dat afgezien wordt van terugvordering of boeteoplegging (zie de volgende hoofdstukken).

6.3.2 Bestuur en uitvoering

Meerdere medewerkers geven aan dat het werken vanuit de bedoeling zich voornamelijk manifesteert in de uitvoering. In het beleid is volgens hen een strakke lijn neergelegd, waar minder ruimte wordt geboden om de menselijke maat toe te passen. Het ‘werken vanuit de bedoeling’ krijgt weinig concrete uitwerking in het beleid.

In de uitvoering wordt ook zonder de aanwezigheid van dringende redenen de ruimte ervaren om mee te denken met de inwoner en maatwerk te leveren. Hoewel de uitvoeringspraktijk lijkt af te wijken van wat in het beleid is neergelegd, hebben medewerkers het idee in lijn met de wensen en verwachtingen van het bestuur te handelen. Medewerkers hebben het idee dat

¹²⁸ De standaardtermijn waarbinnen betaling moet plaatsvinden is volgens artikel 4:87 van de Awb zes weken. Hiervan kan in het besluit worden afgeweken.

¹²⁹ De *meitinker* is het eerste aanspreekpunt voor inwoners die ondersteuning vragen op het gebied van wonen, werk, jeugd, welzijn of zorg

het bestuur ten opzichte van de uitvoering eerder geneigd is om in individuele casussen milder te beoordelen dan harder.

Meerdere medewerkers waarschuwen voor bestuurlijke inmenging op casusniveau. Dit gebeurt zelden tot incidenteel, maar kan wel leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Enkele medewerkers geven aan dat zij vrezen dat het bestuur op basis van een niet-volledig beeld besluit om een burger tegemoet te komen. Een medewerker zegt hierover: 'Iemand die de wethouder, politiek of media zoekt, krijgt een ander besluit dan iemand die dit niet doet of kan'.

Het bestuur heeft aangegeven dat het graag ziet dat lastige dilemma's uit de uitvoering worden voorgelegd. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat op deze manier een casus tot een bredere discussie kan leiden. Een gesprekspartner geeft hierover aan dat uitvoering en beleid twee kanten van dezelfde medaille zijn die elkaar over en weer beïnvloeden. Wanneer een lastig dilemma aan het bestuur wordt voorgelegd, kan hier een bestuurlijke afweging worden gemaakt, waar niet alleen naar rechtmatigheid wordt gekeken.

6.3.3 Verschillen in de uitvoering

Omdat er verschil zit tussen het strakke beleid en de ruimere uitvoeringspraktijk, biedt het beleid weinig tot geen houvast voor de uitvoering. Dit leidt ertoe dat - waar gewerkt wordt vanuit de bedoeling - er door medewerkers verschillende accenten worden gelegd. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij proberen een eenduidige uitvoeringslijn te bewaken door op casusniveau regelmatig afstemming te zoeken met naaste collega's of een adviseur kwaliteit. Op deze manier wordt geprobeerd een gezamenlijke visie op terugvordering en boeteoplegging te hanteren. Ook is gebleken dat medewerkers hierover een training hebben gevolgd.

Toch wordt door meerdere medewerkers erkend dat er verschillen tussen medewerkers kunnen ontstaan en soms ook daadwerkelijk ontstaan wanneer gewerkt wordt vanuit de bedoeling. Een medewerker zegt hierover: 'Iedere Specialist Inkomen werkt vanuit de bedoeling, maar met zijn eigen normen en waarden. Het kan best zijn dat de een anders beslist dan de ander.' Een andere medewerker benoemt het volgende: 'Het maakt wel uit wie het dossier behandelt. Dit is deels inherent aan het werken met mensen; iedereen heeft zijn eigen waarden en normen, maar het beleid zou hierin duidelijker kunnen zijn. In beleid kan de gemeente duidelijk maken wat zij wil als organisatie.' Dit beeld en deze behoefte wordt door andere medewerkers bevestigd; breed leeft de behoefte dat het beleid wordt herzien en meer richting gaat geven. Ook wordt genoemd dat werkinstructies en het uitschrijven van werkprocessen wenselijk zouden zijn om meer uniformiteit te bewerkstelligen. Tegelijkertijd moet er volgens medewerkers genoeg ruimte blijven voor de uitvoering om vanuit de bedoeling te kunnen blijven werken en maatwerk te leveren in individuele situaties.

6.4 Bejegening en communicatie

6.4.1 Informeren over de plichten

Belanghebbenden moeten inlichtingen/wijzigingen zo snel mogelijk doorgeven aan de gemeente Heerenveen. Dit moet volgens het beleid in ieder geval binnen twee weken. Wijzigingen moeten met een mutatieformulier worden doorgegeven aan de gemeente.¹³⁰

¹³⁰ Zie: <https://www.heerenveen.nl/zorg-en-uitkeringen/wijzigingen-melden-uitkering/>

Uit de dossiers en interviews met medewerkers blijkt dat belanghebbenden op meerdere manieren geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. Rondom de aanvraag van hun uitkering worden ze met een informatiemap geïnformeerd over alle (wettelijke) verplichtingen die voor hen gelden. Ook worden er ongeveer één keer per jaar contactgesprekken gehouden met de zogenoemde zorgklanten zonder werkcoach. Zorgklanten zijn mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. In deze gesprekken worden belanghebbende ook gewezen op de verplichtingen. Andere klanten hebben regelmatig contact met hun werkcoach.

Medewerkers geven aan dat zij er in de terugvorderings- en boetefase van uitgaan dat de belanghebbende goed is ingelicht over de verplichtingen en het hem of haar dus 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn welke feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand' en dus gemeld (hadden) moeten worden. Daarnaast zijn er meerdere momenten tijdens het terugvorderingsproces waarop er contact is met een belanghebbende. Medewerkers geven aan dat deze gesprekken ook gebruikt worden om te bepalen of en in welke mate belanghebbende op de hoogte is van de verplichtingen en deze waar nodig toe te lichten.

6.4.2 Formats voor schriftelijke stukken

Besluiten, rapporten en brieven worden opgesteld aan de hand van een vastgesteld format dat door de medewerkers moet worden ingevuld en geïndividualiseerd. In een deel van de onderzochte dossiers was de tekst van een besluit echter niet aangepast op de situatie van belanghebbende. Vooral in oudere besluiten staan soms slordigheden, bijvoorbeeld dat een kopje of zelfs een heel tekstblok uit het format niet is aangepast. Zo waren er voorbeelden waar bepaalde variabelen niet waren ingevuld. Denk hierbij aan de grondslag, de hoogte van een terugvordering of de betalingstermijn. Ook staan in meerdere besluiten passages die niet op het betreffende geval van toepassing zijn. In een aantal dossiers werd bijvoorbeeld een terugvordering volledig verrekend met het resterende vakantiegeld, maar stond in het besluit wel een passage waarin werd ingegaan op het termijn waarbinnen de terugvordering betaald moet worden. Volgens het format moet de wettelijke grondslag worden aangehaald in het besluit. De grondslag staat als opsomming met weinig toelichting onderaan het besluit onder het kopje '(Wets)artikelen'. Artikelnummers (bijvoorbeeld van de Beleidsregels bestuurlijke boete) en het artikellid dat van toepassing is worden niet altijd genoemd.

Medewerkers bevestigen dat het systeem werkt met standaardtekstblokken die de medewerker waar nodig zelf kan invullen en aanpassen. Volgens sommige medewerkers ligt hier een kans om beter te communiceren met de burger. Hiervoor zouden de (verouderde) standaardbrieven/-formats onder de loep genomen moeten worden. Daarnaast geven medewerkers aan dat er niet (meer) wordt gewerkt met een vierogenprincipe; een van hen vindt dat dit wel goed zou zijn, omdat hij/zij ziet dat er slordigheden in brieven en besluiten staan.

6.4.3 Communicatie

Uit sommige bestudeerde dossiers blijkt dat medewerkers veel en in begrijpelijke taal hebben gecommuniceerd met de belanghebbende, bijvoorbeeld via de mail. Dat is vaak in een eerdere fase van het proces, bijvoorbeeld rondom de aanvraag van de uitkering, rondom de arbeidsverplichtingen (waarbij er veel contact is met de klantmanager¹³¹), en/of in het kader van rechtmatigheidsonderzoeken, minder rondom de oplegging van een boete. In andere dossiers

¹³¹ De klantmanager maakt deel uit van het team Werk met de focus gericht op de uitstroom naar werk. De klantmanager is op dit gebied verantwoordelijk voor het begeleiden en informeren van de belanghebbende.

is dit niet vastgelegd, maar dat betekent niet dat er bijvoorbeeld geen telefonisch contact is geweest.

Volgens de inwoners die aan de groepsgesprekken hebben deelgenomen zitten er grote verschillen tussen de werkwijzen van medewerkers, zowel qua communicatie als welwillendheid. Ook stelt de gemeente zich volgens hen vaak niet meewerkend op, bijvoorbeeld op het gebied van het verkrijgen van werk. Inwoners geven aan dat de gemeente op deze manier alleen maar bewerkstelligt dat mensen bepaalde baantjes en/of inkomsten niet melden.

‘De houding van de gemeente zorgt ervoor dat ik op de fuck-it-button druk.’

Inwoners geven verder aan dat vooral de communicatie rondom het terugvorderings- en boetebesluit van groot belang is. In deze valt op dat de gemeente in sommige dossiers een voorname tot een terugvorderingsbesluit verstuurt aan de belanghebbende. Dit gebeurt echter niet in alle onderzochte dossiers. In de interviews vertellen medewerkers dat zij rondom de terugvorderings- en boetebesluiten ook regelmatig mondeling uitleg geven aan de belanghebbende. Bij een boete wordt belanghebbende daarnaast ook altijd uitgenodigd voor een zienswijzegesprek. Sinds corona (maart 2020) gebeurt dit met een schriftelijke vragenlijst in plaats van een gesprek op kantoor; hierop kunnen belanghebbenden telefonisch of schriftelijk reageren.

‘Een terugvordering of boete kan rauw op je dak vallen, daar moet de gemeente beter op inspelen en mee omgaan. De hoogte van het terugvorderingsbedrag en de wijze waarop dit met mij wordt gecommuniceerd maakt of ik het voel als straf of niet.’

Overall valt op dat in de rapporten en beschikkingen het taalniveau hoger ligt dan in de informele contactmomenten met de burger. Voorbeelden van beschikkingen zijn hersteltermijnen, herzienings- en intrekkingbeschikkingen, (vooraankondigingen van) terugvorderings- en boetebesluiten, invorderingsbesluiten, etc. Er staat bijvoorbeeld: ‘U dient’, ‘Om na te gaan of u voldoet aan het gestelde in de beschikking d.d. [datum] met besluitnummer [...]’. Termen als ‘benadelingsbedrag’ worden niet altijd uitgelegd. In interviews met medewerkers wordt erkend dat de brieven en besluiten (te) formeel en juridisch zijn opgesteld en dat dit beter zou kunnen.

Tot slot gaven enkele inwoners aan dat zij zich als fraudeur behandeld voelen. Enkele stelden ook daadwerkelijk zo betiteld te worden door de gemeente. Uit de gesprekken met medewerkers en de onderzochte dossiers komt echter een ander beeld. Slechts in één onderzocht besluit wordt het woord fraude gebruikt in de communicatie met de inwoner. Ook wordt de term fraude/fraudeur volgens medewerkers niet in documenten gebruikt. Medewerkers geven aan deze term te mijden, omdat volgens hen vaak geen sprake is van fraude of fraudeurs.

‘Fraude is wanneer iemand willens en wetens misbruik maakt van bijvoorbeeld een uitkering. Deze mensen frauderen willens en wetens met het oogmerk geld te ontvangen waar zij geen recht op hebben. Ik zie vaak dat mensen zich niet bewust zijn van de onrechtmatigheid en niet doelbewust frauderen.’

Wel geven medewerkers aan dat onderling soms wordt gesproken over fraudevorderingen. Deze term wordt gebruikt voor gevallen waarin de inlichtingenplicht is geschonden.

6.5 Analyse

Bij de uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ, maar ook breder, bijvoorbeeld bij vergunningverlening in het fysiek domein, staat in Heerenveen ‘werken vanuit de bedoeling’ centraal. De bedoeling is volgens de geïnterviewde medewerkers en bestuurders: ‘regels zijn belangrijk, maar menselijkheid minstens net zo en misschien nog wel belangrijker’ (hoofd én hart). Het betekent dat medewerkers proberen een volledig beeld te krijgen van de situatie van de belanghebbende, zo nodig door samen te werken met collega’s uit andere disciplines (integraal werken), en per geval maatwerk te leveren. Uit de interviews blijkt dat medewerkers het beleid als strak ervaren, maar in de praktijk genoeg ruimte voelen om werken vanuit de bedoeling toe te passen. Zij geven ook aan dat hierdoor verschillen in de uitvoering ontstaan, zeker omdat het beleid ook (te) weinig houvast biedt wat werken vanuit de bedoeling betekent voor terugvordering en boeteoplegging.

Het beleid is met name hard op het gebied van terugvordering: zowel bij schending van de inlichtingenplicht als bij andere grondslagen vordert het college volgens het beleid in principe terug, tenzij er dringende redenen zijn. In de praktijk voelen medewerkers ruimte (en bestuurlijke steun) om af te zien van terugvordering (en daarmee ook van een boete, in het geval van schending van de inlichtingenplicht), als de situatie van de belanghebbende daarom vraagt. Uit de interviews blijkt dat medewerkers behoefte hebben aan meer houvast in het beleid, in die zin dat het beleid wordt aangepast aan hoe er daadwerkelijk wordt gewerkt, en aan vastlegging van werkprocessen en werkinstructies. Ook waarschuwen meerdere medewerkers voor bestuurlijke inmenging op casusniveau.

Het taalgebruik in de formele rapporten, brieven en besluiten is meestal erg ingewikkeld en ambtelijk/juridisch (in tegenstelling tot de informele communicatie die we ook soms zien in de dossiers). Dit komt doordat het systeem automatisch brieven genereert met standaardtekstblokken, die door medewerkers zelf op het geval moeten worden aangepast. In de dossierstudie blijkt dat dit aanpassen niet altijd goed gaat. Medewerkers erkennen in de interviews ook dat hier kansen liggen om beter aan te sluiten op de situatie van de burger. Zeker het taalniveau is een belangrijk punt, omdat burgers belastende besluiten als terugvorderingen en boetes goed moeten kunnen begrijpen. Ook in eerdere fasen is het belangrijk dat zij weten wat hun rechten en plichten zijn, zodat zij er zo goed mogelijk aan kunnen voldoen. Volgens medewerkers wordt hierover vanaf de aanvraag van de bijstand duidelijk met hen gecommuniceerd; in de dossiers zien we dat het taalniveau desalniettemin bijvoorbeeld in documenten rond de aanvraag en ook bijvoorbeeld in het mutatieformulier erg hoog is.

Op basis van de interviews met medewerkers en de dossierstudie is de bejegening van belanghebbenden correct; zij worden niet als fraudeurs aangesproken. Wel is de term ‘fraude(vordering)’ bij schending van de inlichtingenplicht in het beleid en in bijvoorbeeld stukken rondom de invordering ingeburgerd. Ook geven sommige bijstandsgerechtigden die we hebben gesproken aan dat ze zich als fraudeurs behandeld voelen.

7 Terugvordering in de praktijk

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de terugvorderingspraktijk uiteengezet. De bevindingen vloeien onder andere voort uit de dossierstudie. Hierbij zijn in het totaal 31 terugvorderingsdossiers bestudeerd. In twintig van de onderzochte dossiers ging het om een terugvordering op grond van een schending van de inlichtingenplicht. In de overige elf dossiers was sprake van een andere grondslag. Ook zijn er tien dossiers onderzocht waar is afgezien van terugvordering. In het totaal zijn er dus 41 dossiers bestudeerd waar sprake was van (het afzien van) een terugvorderingsbesluit. Aanvullend op de dossierstudie zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente en zijn er twee focusgroepen met inwoners georganiseerd.

7.2 Signalen en beoordelingen

De aanleiding voor rechtmatigheidsonderzoeken is verschillend. Bij het gros van de onderzochte dossiers was er sprake van een signaal dat de aanleiding was voor een rechtmatigheidsonderzoek en de uiteindelijke terugvordering. Signalen kunnen afkomstig zijn van interne en externe bronnen.

7.2.1 Externe signalen

Externe signalen zijn signalen die uit andere bron dan vanuit de gemeente zelf komen. Een voorbeeld van een extern signaal is een inwoner, werkgever of kennis die een (anonieme) melding maakt over gedragingen van een bijstandsgerechtigde. Deze meldingen kunnen worden gedaan via de gemeentewebsite of via de telefoon. Op de gemeentewebsite wordt expliciet de mogelijkheid geboden om een fraudemelding in te dienen.¹³² In de dossierstudie zijn meerdere voorbeelden van dergelijke meldingen gevonden. Deze hadden onder andere betrekking op samenwonen of zwartwerken door een uitkeringsgerechtigde. Ook kunnen er bij

¹³² Zie <https://www.heerenveen.nl/zorg-en-uitkeringen/klacht-over-zorg-of-uitkering/> en <https://www.e-inwoner.nl/prod/fr/Heerenveen/Fraudemelding/new>

de gemeente signalen vanuit ketenpartners zoals andere gemeenten, Suwinet¹³³, het UWV en het Inlichtingenbureau¹³⁴ binnenkomen. Hiervan was in slechts een paar dossiers sprake.

Daarnaast zijn er gevallen waar een eigen melding van belanghebbende de aanleiding is tot een terugvordering. In deze dossiers worden bijvoorbeeld relevante wijzigingen (gezinssamenstelling, verblijfplaats, hoogte loon, etc.) tijdig doorgegeven, maar is de bijstand reeds uitgedeerd waardoor er teveel bijstand is verstrekt. Zo is bij één van de bestudeerde dossiers teruggevorderd na een melding van een verblijf in het buitenland. Het verblijf in het buitenland was doorgegeven aan de gemeente, maar de verblijfsduur was langer dan voorzien en daardoor ook langer dan vooraf aan de gemeente doorgegeven. Hierdoor werd de maximale verblijfsduur in het buitenland overschreden. Ook dit zijn voorbeelden van externe signalen.

In twee van de onderzochte dossiers kwam een terugvordering voort uit een fout van het college. In een geval was er sprake van een belanghebbende die wijzigingen had doorgegeven, maar de gemeente had de melding over het hoofd gezien. Belanghebbende had hierdoor twee maanden 'onterecht' bijstand ontvangen. De eerste maand was door belanghebbende zelf reeds teruggestort. De tweede maand werd uiteindelijk teruggevorderd. In het andere geval had de gemeente doorgegeven inkomsten onjuist verrekend, waardoor er later alsnog moest worden teruggevorderd.

7.2.2 Interne signalen

Gemeenten kunnen ook zonder extern signaal onderzoeken verrichten. Zo wordt er door Specialisten Inkomen regelmatig een zogenoemde hercontrole (naar de rechtmatigheid) uitgevoerd. Deze hercontroles zijn periodiek en worden indien hiertoe aanleiding bestaat vaak al tijdens de bijstandsverlening ingeboekt. Uit de interviews en dossiers zijn geen criteria naar voren gekomen die bepalen of er al dan niet een hercontrole ingeboekt wordt. De dossierstudie doet vermoeden dat hercontroles worden ingeboekt bij belanghebbende waarbij eerder sprake is geweest van een schending van een inlichtingenplicht. Hercontroles kunnen aanleiding zijn tot een uitgebreider rechtmatigheidsonderzoek door Handhaving, indien er na aanleiding van de hercontrole signalen aan het licht zijn gekomen die reden tot twijfel geven over de rechtmatigheid van de bijstand over een langere periode. Het gaat in die gevallen altijd om een mogelijke schending van de inlichtingenplicht. Wanneer de feiten na de hercontrole door de Specialist Inkomen duidelijk zijn, is er geen aanleiding tot aanvullend rechtmatigheidsonderzoek. De rechtmatigheidsvraag wordt dan beantwoord in het heronderzoek.

Een ander voorbeeld van een onderzoek zonder extern signaal, is een thematisch risico gestuurd onderzoek. Uit de gevoerde gesprekken met medewerkers is gebleken dat er geen themaonderzoeken worden uitgevoerd, omdat hiervoor onvoldoende capaciteit is binnen Handhaving. Daarnaast is uit de gesprekken gebleken dat het vaststellen van het onderwerp van een thematisch risico gestuurd onderzoek politiek-bestuurlijk gevoelig ligt.

Tot slot kan er sprake zijn van een intern signaal wanneer er van binnen de organisatie onderling informatie uit wordt gewisseld. Zo kan een belanghebbende bijvoorbeeld in een gesprek met een klantmanager of een Wmo-medewerker informatie verschaffen die van belang is voor het recht op bijstand. Deze informatie wordt vervolgens gedeeld met een inkomensconsulent.

¹³³ Via Suwinet Services kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar opvragen en naar elkaar sturen.

¹³⁴ Het Inlichtingenbureau ondersteunt gemeenten bij de controle op rechtmatigheid tijdens de uitkeringsperiode. Dit gebeurt door periodiek bestanden van sociale diensten elektronisch te vergelijken met die van andere instanties, zoals UWV, de Belastingdienst of de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

In enkele onderzochte dossiers was hiervan sprake.¹³⁵ Ook was er in een van de onderzochte dossiers sprake van een toevallige ontmoeting tussen een medewerker en een belanghebbende, waarna een rechtmatigheidsonderzoek werd gestart.

7.2.3 Beoordeling van een signaal

Als een signaal binnenkomt, dient de gemeente eerst een afweging te maken of het signaal onderzoekswaardig is. De betrokken Specialist Inkomen en een handhavingsmedewerker stemmen in de regel af of het signaal onderzoekswaardig is. Op de vraag welke factoren een rol spelen bij de beslissing al dan niet over te gaan tot een rechtmatigheidsonderzoek, wordt door medewerkers wisselend geantwoord. Welke medewerker betrokken is, maakt dus uit voor de uitkomst van de afweging of een signaal als onderzoekswaardig beoordeeld wordt. Uit de interviews blijkt dat medewerkers met name letten op de betrouwbaarheid van het signaal en de verwachting of onderzoek voldoende bewijs kan opleveren om een schending van de inlichtingenplicht aan te tonen. Andere relevante factoren die zijn genoemd in de interviews zijn:

- het feit of de betrokken persoon nog in de gemeente Heerenveen woonachtig is;
- of belanghebbende nog steeds uitkering ontvangt of dat deze al is stopgezet;
- of er binnen Maatschappelijke Ontwikkeling andere relevante zaken rondom belanghebbende;
- hoe lang het signaal al bekend is bij de gemeente.

Uit het beleid volgt dat bekeken moet worden of er binnen Maatschappelijke Ontwikkeling andere relevante zaken rondom belanghebbende bekend zijn. In de praktijk wordt deze informatie pas betrokken als het rechtmatigheidsonderzoek reeds is gestart.

‘Als iemand al is vertrokken, dan vinden wij het [signaal] niet (altijd) onderzoekswaardig.’

7.3 Rechtmatigheidsonderzoeken

7.3.1 Handhavingsonderzoek

Uit de interviews en de onderzochte dossiers blijkt dat een rechtmatigheidsonderzoek van Handhaving altijd op een vaste wijze is opgebouwd. Het rechtmatigheidsonderzoek mondt uit in een advies over het al dan niet intrekken of herzien van de uitkering en tevens over het terugvorderen, waarbij de toepasselijke wettelijke grondslag (artikel 58,, eerste lid of , tweede lid Participatiewet) wordt genoemd.

Bij het toepassen van onderzoeksmethoden wordt een glijdende schaal gehanteerd. Gesprekspartners geven aan het onderzoek te starten met de onderzoeksmethoden die voor belanghebbende het minst ingrijpend zijn. Pas als de resultaten van deze methoden daartoe aanleiding geven, wordt er opgeschaald naar ‘zwaardere’ onderzoeksmethoden. Over het algemeen betekent dit dat er eerst administratief- en dossieronderzoek wordt uitgevoerd voordat er wordt opgeschaald naar fysieke onderzoeksmethoden zoals het afleggen van een huisbezoek.

¹³⁵ In het kader van dit onderzoek is niet beoordeeld of de gegevensdeling/-uitwisseling is overeenstemming met de AGV plaatsvindt.

Als eerste stap wordt een administratief- en dossieronderzoek uitgevoerd. Het doel hiervan is om in beeld te krijgen of, en zo ja wat, er allemaal speelt/heeft gespeeld rondom de belanghebbende. Het kan namelijk voorkomen dat bij de beoordeling van het signaal bepaalde zaken niet bij de Specialist Inkomen bekend waren. Als het toch blijkt dat er binnen Maatschappelijke Ontwikkeling andere relevante zaken rondom belanghebbende bekend zijn, wordt er afstemming gezocht of een handhavingsonderzoek wel wenselijk is. Deze afstemming wordt bijvoorbeeld gezocht met een klantmanager, een Specialist Inkomen of een contactpersoon vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of de Jeugdwet. Ook kan afstemming worden gezocht met ketenpartners zoals *meitinker* of vluchtelingenwerk. Het kan voorkomen dat er na overleg wordt afgezien van een rechtmatigheidsonderzoek.

‘Soms moet je pas op de plaats maken voor hulpverlening. Handhaven leidt anders alleen maar tot grotere problemen.’

Daarnaast worden tijdens het administratief- en dossieronderzoek systemen geraadpleegd, zoals Suwinet en de Basisregistratie personen. Ook is uit het dossieronderzoek gebleken dat bij bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij een vermoeden van een gezamenlijke huishouding, ook de social media-accounts van belanghebbende worden onderzocht.

Indien er geen reden is om af te zien van het rechtmatigheidsonderzoek en de overige resultaten van het dossieronderzoek hiertoe aanleiding geven, wordt er opgeschaald naar fysiek onderzoek. Hierbij kan er bijvoorbeeld sprake zijn van waarnemingen op locatie, het opvragen van gegevens bij nutspartijen of een huisbezoek. Uit de dossiers blijkt dat bij de keuze van de onderzoeksmethoden expliciet aandacht bestaat voor de impact van een methode op belanghebbende. Wanneer er meerdere methoden kunnen worden ingezet om bepaalde feiten te achterhalen, wordt het middel gekozen waarvan wordt verondersteld dat dit het minst ingrijpende middel is voor belanghebbende.

Wanneer handhavingsacties zijn ingezet, wordt het onderzoek altijd afgerond met een gesprek (of indien benodigd meerdere gesprekken) met de belanghebbende. De wijze waarop deze gesprekken gevoerd worden lijkt per geval te verschillen. Zo zijn in de dossierstudie verslagen onderzocht die de indruk wekten dat het gesprek voornamelijk was ingestoken vanuit het oogpunt van vermoedensbevestiging. Ook een inwoner geeft aan dat het gesprek op een onprettige manier werd gevoerd: ‘Ik ben letterlijk verhoord, niet gehoord’. Daarentegen zijn er in de dossierstudie ook voorbeelden bestudeerd waar belanghebbende werd gehoord en (expliciet) de ruimte werd geboden om eventuele dringende redenen naar voren te brengen. Uit de interviews met medewerkers is gebleken dat het feit of iemand tijdens het gesprek ‘open kaart’ speelt, uitmaakt voor het verloop van het gesprek. Op basis van de dossierstudie lijkt ook het vermoeden van een al dan niet bewuste schending van de inlichtingenplicht een rol te spelen bij de insteek van het gesprek. Van de gesprekken worden altijd gespreksverslag opgesteld en ter controle aan belanghebbende voorgelegd.

‘Als iemand open kaart speelt kan het gesprek gevoerd worden over het verdere verloop. Indien iemand ervoor kiest dit niet te doen krijg je veel meer een wel-niet-spelletje’

Als er volgens Handhaving sprake is van een dringende reden, nemen zij dit op in hun advies aan de Specialist Inkomen. Tijdens de interviews is een casus geschetst waarbij aannemelijk was dat belanghebbende niet zijn hoofdverblijf had op het bij de gemeente bekende adres. Hierdoor kon het recht op bijstand worden vastgesteld. Deze woning bleek echter onleefbaar

te zijn en belanghebbende was niet in staat om zijn woonsituatie te verbeteren. Gezien de schrijnende woonsituatie is aan hem Wmo-ondersteuning aangeboden, zodat de woning leefbaar werd en betrokkene er ook daadwerkelijk kon verblijven. Op deze manier kon de uitkering worden voortgezet en was het advies om af te zien van terugvordering op grond van dringende redenen. Een medewerker merkt naar aanleiding van deze casus het volgende op:

‘In die gevallen moet je soms verder kijken dan de feiten. Er kan bijvoorbeeld worden geadviseerd om bepaalde situaties mee te nemen in de belangenafweging.’

Het feit of er al dan niet sprake is van een bewuste schending van de inlichtingenplicht, speelt een rol bij de inhoud van het advies aan de Specialist Inkomen. Als een belanghebbende die niet op de hoogte was van het feit dat hij de inlichtingenplicht overtrad, neemt team Handhaving dit mee in haar advies. Een medewerker geeft hierover aan dat wanneer (uit het gesprek) blijkt dat de belanghebbende niet op de hoogte was van dat hij bepaalde inlichtingen had moeten verstrekken en alsnog tijdens het gesprek open kaart speelt en de inlichtingen heeft verschaft, er in ieder geval geen terugvordering op grond van de schending van de inlichtingenplicht zal worden geadviseerd.

Omdat er wel sprake is van onterecht ontvangen bijstand kan er wel een terugvordering op een andere grondslag worden geadviseerd. De gedachte hierachter lijkt dat de Specialist Inkomen bij deze grondslagen meer ruimte heeft om te matigen of om af te zien van terugvordering (en om een boeteprocEDURE te vermijden). Bij een belanghebbende waarbij sprake is (het vermoeden) van een bewuste overtreding van de inlichtingenplicht met het oogmerk extra inkomsten te verkrijgen, zal minder snel worden overgegaan tot een advies waarbij aandacht is voor dringende redenen.

Daarnaast komt het voor dat belanghebbenden tijdens het onderzoek de kans krijgen om een schending van de inlichtingenplicht te herstellen. Dit gebeurt vaak in het geval waar sprake is van samenwonen. Een medewerker geeft een voorbeeld waar sprake was van een anonieme samenwoningsmelding van een inwoner. Na onderzoek bleek dit ook daadwerkelijk het geval te zijn: een man en vrouw vormden met twee kinderen een gezamenlijk huishouden. De man was echter bekend van een eerder onderzoek en de gemeente wist dat het gezin te maken had met Jeugdzorg en schuldsanering. Vanwege de situatie en de betrokkenheid van kinderen, is tijdens het huisbezoek aan belanghebbenden de optie geboden om alsnog het voeren van een gezamenlijk huishouden door te geven aan de gemeente, zodat de norm kon worden aangepast. Aan belanghebbenden is een termijn geboden om de inlichtingen alsnog te verschaffen. Dit hebben belanghebbenden gedaan en is er geadviseerd niet terug te vorderen.

In handhavingsonderzoeken wordt weinig aandacht besteed aan het feit of belanghebbende redelijkerwijs kon weten dat hij/zij de inlichtingenplicht schond. De vraag of belanghebbende redelijkerwijs kon weten dat de inlichtingenplicht werd geschonden, komt in veel dossiers niet expliciet aan bod. Wel geven medewerkers aan dat de aard van de schending hierin een rol speelt. De afweging of iemand redelijkerwijs kon weten dat hij/zij de inlichtingenplicht schond, zal bijvoorbeeld anders luiden bij het niet melden van looninkomsten dan andere, minder evidente schendingen. Verder merken medewerkers in dit kader op dat zij er vanuit gaan dat belanghebbenden in een eerder stadium goed zijn ingelicht over hun verplichtingen.

Het onderzoek wordt afgerond met een eindrapportage. Hierin worden de onderzoeksbevindingen weergegeven ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitwerking en wordt een

advies gegeven aan de Specialist Inkomen met betrekking tot terugvordering. Hoewel het rechtmatigheidsonderzoek is gericht op het in kaart brengen van de feitelijke situatie, geven medewerkers van team Handhaving aan dat zij breder proberen te kijken en bij hun advies ook rekening te houden met de situatie van belanghebbende. Op basis van de rapportage van team Handhaving nemen de Specialisten Inkomen het besluit om al dan niet tot terugvordering over te gaan. Medewerkers geven aan tevreden te zijn over de kwaliteit van rechtmatigheidsonderzoeken en de bijbehorende rapportages. De rapportages stellen de Specialisten Inkomen in staat om een gewogen besluit te nemen.

Zowel uit de interviews als de onderzochte dossiers blijkt dat Specialisten Inkomen zelden aanleiding zien om van het handhavingsadvies af te wijken. Slechts één medewerker heeft aangegeven in een zaak te zijn afgeweken van het handhavingsadvies. Geïnterviewden wijken alleen af wanneer er na het rechtmatigheidsonderzoek nieuwe of aanvullende informatie over de belanghebbende bekend is geworden.

7.3.2 Overige rechtmatigheidsonderzoeken

De rechtmatigheidsonderzoeken (heronderzoeken) die worden uitgevoerd door de Specialisten Inkomen zijn minder uitgebreid, maar worden dan ook alleen toegepast in casussen waar de feiten relatief duidelijk zijn en er geen aanleiding bestaat tot uitgebreider onderzoek (zie hoofdstuk 6). In deze onderzoeken worden methoden toegepast zoals het raadplegen van Suwinet en het uitvoeren van een dossieronderzoek. Ook kan er informatie worden ingewonnen bij ketenpartners en/of een klantmanagers. Een gesprek met de belanghebbende behoort ook tot de mogelijkheden. De bevindingen worden neergelegd in een rapportage.

7.4 Afweging Specialist Inkomen

7.4.1 Individuele omstandigheden

Geïnterviewden geven dat zij een zo'n compleet mogelijk beeld van de situatie willen hebben, voordat zij een besluit nemen. Op welke manier individuele omstandigheden in beeld worden gebracht verschilt per geval.

Wanneer team Handhaving reeds een uitgebreide rapportage heeft opgesteld zijn veel feiten en omstandigheden al duidelijk. In veel van de onderzochte dossiers was dit het geval. Geïnterviewden geven aan dat zij kunnen beslissen tot een (aanvullend) gesprek met de belanghebbende; onduidelijk is hoe vaak dit gebeurt. Hierin kan de situatie (nog eens) worden uitgevraagd en is er ook aandacht voor de doelmatigheid van een terugvordering. Geïnterviewden geven aan in deze gesprekken te vragen naar de aanwezigheid van bijzondere en/of dringende redenen. Er wordt dan ook toegelicht wat hiermee wordt bedoeld.

Alle geïnterviewden geven aan voorafgaand aan een terugvorderingsbesluit afstemming te zoeken met andere betrokken partijen. Zo wordt er nagenoeg altijd informatie ingewonnen bij de desbetreffende klantmanager. Ook kan er contact worden gezocht met andere partners, zoals meitinkers op schuldhelpverleners.

Een complicatie hierbij is dat persoonsgegevens – vanwege het recht op privacy en de AVG – niet altijd uitgewisseld kunnen worden; in sommige gevallen wordt er daarom mondeling afstemming gezocht. Ook blijkt uit de interviews dat de ene medewerker proactiever contact zoekt met dergelijke partijen dan de andere. Het kan dus voorkomen dat de betrokkenheid

van andere partijen niet bekend is bij de Specialist Inkomen en er om die reden niet wordt afgestemd.

‘De samenwerking wordt wel opgezocht bij klanten waarvan het bekend is dat die bijvoorbeeld ook bij de schuldhulpverlening zit maar soms weet je dat ook gewoon niet en dat maakt het samenwerken wel lastig.’

7.4.2 **Verplichte terugvordering**

Gezien het verplichte karakter van terugvordering op grond van de schending van de inlichtingenplicht, ervaren de Specialist Inkomen in de regel weinig ruimte om (persoonlijke) omstandigheden mee te nemen en maatwerk te leveren. In principe kunnen (persoonlijke) omstandigheden alleen worden meegenomen in de afweging indien zij te kwalificeren zijn als dringende redenen. In de onderzochte dossiers zijn verschillende schendingen aangetoond. In nagenoeg alle gevallen gaat het om het niet melden van het voeren van een gezamenlijk huishouden of het verzwijgen van inkomsten/middelen. In deze dossiers werd niet vaak gerefereerd naar de eventuele aanwezigheid van dringende redenen. Ook in de onderzochte rapportages wordt niet altijd expliciet aandacht besteed aan dringende redenen.

Uit de interviews is daarentegen gebleken dat persoonlijke omstandigheden wel degelijk worden meegenomen en kunnen leiden tot een dringend reden. Geïnterviewden geven aan dat zij proberen te duiden wat de reden is voor het gedrag van de bijstandsgerechtigden: waarom heeft hij/zij de inlichtingenplicht geschonden? Hierbij wordt aangegeven dat sommige inwoners niet goed op de hoogte zijn van hun plichten, terwijl anderen bewust bepaalde zaken of inkomsten niet hebben gemeld. Bij de afweging of iemand al dan niet bewust een norm heeft overschreden, wordt ook de mate waarin het voor belanghebbende duidelijk kon zijn dat er een norm werd overschreden meegenomen. Geïnterviewden geven aan dat bij het verwerven en niet melden van zwarte inkomsten het bijvoorbeeld duidelijk is dat dit niet mag. Het is dan aannemelijk dat iemand bewust de inlichtingenplicht heeft overtreden. Uit de dossierstudie blijkt een voorbeeld van een situatie waar is afgezien van terugvordering wegens een onbewuste schending van de inlichtingenplicht. Hierbij ging het om een belanghebbende met multiproblematiek. Door geen melding te maken van het feit dat hij/zij het hoofdverblijf en sociaal zwaartepunt niet binnen de gemeente Heerenveen had, schond hij/zij de inlichtingenplicht. Om belanghebbende bewust te maken van zijn verplichtingen is een onderzoek gestart en is belanghebbende ingelicht over zijn verplichtingen. Er is vanwege de multiproblematiek uiteindelijk besloten af te zien van terugvordering, de uitkering ongewijzigd voort te zetten en de aanvullende verplichting op te leggen dat belanghebbende uiterlijk twee dagen per week buiten de gemeente mag verblijven.

Ook lijkt het erop dat de gemeente perspectief op werk/voortgang/loopbaanontwikkeling niet in de weg wil staan. Zo wordt er in een van de onderzochte dossiers afgezien van terugvordering, omdat belanghebbende tijdens een huisbezoek aangaf dat hij/zij net een baan had gevonden en voornemens was de uitkering te beëindigen. Hier is besloten af te zien van terugvordering op grond van een schending van de inlichtingenplicht omdat dit de positieve ontwikkeling (uitstroom uit de bijstand en verbetering van zijn/haar financiële positie) in de weg zou staan.

Wanneer iemand al in een schuldtraject zit vanwege een problematische schuldensituatie, wordt dit ook meegenomen in de afweging. Zo is er een voorbeeld genoemd waar

terugvordering is uitgesteld zodat een belanghebbende zijn schuldsaneringstraject kon afronden (deze kan stopgezet worden, als nieuwe schulden worden gemaakt).

Tot slot lijkt ook de aanwezigheid van een gezin (en de invloed van een terugvordering daarop) van invloed te zijn. Een voorbeeld hiervan is de (ook reeds in paragraaf 6.3.1 aangehaalde) situatie waar sprake van een schending van de inlichtingenplicht omdat er geen melding was gemaakt van een gezamenlijke huishouding. Gezien de persoonlijke omstandigheden van belanghebbenden (schulden), het feit dat belanghebbenden ten tijde van het onderzoek gelijk openheid van zaken gaven omtrent hun relatie, woon- en leefsituatie en de invloed die een terugvordering zou hebben op de (ontwikkeling van) de kinderen is gezocht naar een passende oplossing. Er is uiteindelijk besloten om de uitkeringsnorm te wijzigen en af te zien van terugvordering.

Wanneer er wordt afgezien van terugvordering, wordt afstemming gezocht met procesregie of adviseur kwaliteit. Geïnterviewden geven aan over het algemeen op een lijn te zitten met procesregie of adviseur kwaliteit.

7.4.3 Niet-verplichte terugvordering

Er zijn meerdere dossiers bestudeerd waar is teruggevorderd op een andere grond dan de schending van de inlichtingenplicht. Het ging hier voornamelijk om situaties zoals het achteraf ontvangen van middelen (belastingteruggaaf of een erfenis) of onverschuldigde betalingen. Bij niet-verplichte terugvordering is per definitie geen sprake van een schending of bewuste overtreding. Dit punt speelt dus geen rol in de afweging om al dan niet terug te vorderen. Medewerkers geven aan ook bij de niet-verplichte terugvorderingen voldoende ruimte te ervaren om te werken vanuit de bedoeling.

Zowel uit de dossierstudie als uit de interviews zijn geen duidelijke indicatoren naar voor gekomen die hierbij een rol spelen. Dit komt deels doordat er geen dossiers zijn bestudeerd waar is afgezien van een terugvordering op een andere grond dan de schending van de inlichtingenplicht. Anderzijds is in de onderzochte dossiers waar sprake was van niet verplichte terugvordering vaak geen of een beperkte belangenafweging opgenomen. Geïnterviewden geven aan dat er – in afwijking van het beleid – wel naar de omstandigheden van het geval wordt gekeken en dat het besluit hiervan afhangt. Hierbij lijken de bij de verplichte terugvordering genoemde indicatoren (loopbaanontwikkeling, schuldsituatie, gezinssituatie) een rol te spelen. Wanneer er op basis van de persoonlijke omstandigheden geen aanleiding is om af te zien, zal de gemeente ook in niet-verplichte terugvordering situaties overgaan tot terugvordering.

‘In de meeste gevallen vordert de gemeente dat wel terug. Het is immers gemeenschapsgeld en in veel gevallen weet de klant ook dat het moet worden terugbetaald. Er wordt wel altijd overwogen of het redelijk is om terug te vorderen.’

Het komt volgens medewerkers voor dat gedeeltelijk wordt afgezien van terugvordering. Er is ook een afzien dossier bestudeerd waar dit het geval was. Een geïnterviewde geeft aan eens gedeeltelijk af te hebben gezien van terugvordering, omdat een signaal intern lang is blijven liggen. Daardoor had de overtreding langer geduurd dan wellicht nodig was en was het terugvorderingsbedrag opgelopen. In dat geval werd de meldingsdatum gehanteerd als ‘startdatum’ en niet de datum waarop de schending voor het eerst werd begaan.

‘Je probeert met de hoogte van de terugvordering recht te doen aan het feit dat wij soms wat laten liggen.’

Ook geeft een geïnterviewde aan dat het kan voorkomen dat in gevallen waarbij een schending van de inlichtingenplicht is aangetoond, alsnog op een andere grond wordt teruggevorderd. Op deze manier ontstaat meer ruimte om het benadelingsbedrag te matigen. Hierbij speelt ook mee dat een terugvordering op een andere grond dan de schending van de inlichtingenplicht niet leidt tot een boeteonderzoek.

‘Dit creatief gebruik van de leden schuurt wellicht met de rechtmatigheid, maar ik doe het wel.’

Zowel uit de dossierstudie als de interviews is gebleken dat een klein terugvorderingsbedrag geen reden is om af te zien van terugvordering. Er zijn in de dossierstudie voorbeelden te vinden waar terugvorderingen plaatsvinden voor bedragen onder de €20,-.

7.4.4 Werken vanuit de bedoeling

Om af te zien van terugvordering moet op grond van het beleid sprake zijn van dringende redenen. Deze lat ligt juridisch gezien hoog, maar de gemeente Heerenveen lijkt aan dit begrip een andere, ruimere invulling te geven. Geïnterviewden voelen voldoende ruimte om een moedwillige overtreder anders te behandelen dan iemand die ‘per ongeluk’ de inlichtingenplicht heeft geschonden en hierin een professionele afweging te maken. Ook voelt men de ruimte om loopbaanontwikkeling, de schuldensituatie en de gezinssituatie mee te nemen in de afweging (zie ook hierboven).

In de gesprekken is ook gevraagd naar aanvullende mogelijkheden om meer dan nu het geval is maatwerk te leveren en te werken vanuit de bedoeling. Dit heeft nauwelijks aanvullende suggesties of wensen opgeleverd. Meerdere medewerkers zijn trots op hoe de gemeente omgaat met de bevoegdheden.

7.5 De terugvorderingsbeschikking

7.5.1 Termijnen

In geen van de onderzochte dossiers was er sprake van verjaring of een overschrijding van de zes maanden-jurisprudentie. Ook terugvorderingsbesluiten bij een schending van de inlichtingenplicht, waar de zes maanden-jurisprudentie niet geldt, worden veelal genomen binnen een termijn van zes maanden. In slechts een enkele keer was sprake van een overschrijding van deze termijn.

7.5.2 Wettelijke grondslag

Uit de dossierstudie bleek dat in sommige beschikkingen niet of onjuist wordt verwezen naar de wettelijke grondslag waarop de terugvordering was gebaseerd. In een enkel geval werd de grondslag wel vermeld in de brief die als voormelding werd verstuurd aan belanghebbende. Ook bleek uit meerdere dossiers dat, wanneer de intrekking/herziening en terugvordering via hetzelfde besluit geschiedt, dit niet altijd goed vermeld staat in de titel van het besluit. Hier wordt alleen genoemd dat de bijstand is ingetrokken, herzien of beëindigd. De terugvordering

wordt alleen in de tekst aangehaald. Over het algemeen bevatten recentere besluiten vaker een wettelijke grondslag dan oudere besluiten.

7.5.3 Motivering en onderbouwing

Verder valt uit de dossierstudie op dat de toelichting en onderbouwing van de reden tot terugvordering en het terugvorderingsbedrag vaak summier is. In een groot deel van de besluiten wordt volstaan met de vermelding van de wettelijke grondslag voor terugvordering en het terugvorderingsbedrag. Er zijn gevallen waar ook de terugvorderingsperiode wordt toegelicht. Een omschrijving van de aanleiding voor de terugvordering is slechts in een handvol dossiers aangetroffen (bijv. ontvangen van in aanmerking te nemen middelen). Ook in een geval waar het college deels afziet van terugvordering, wordt niet toegelicht waarom hiertoe is besloten.

Dat besluiten summier zijn gemotiveerd, wordt ook erkend door geïnterviewden. Belangrijke kanttekening hierbij is dat uit de dossierstudie blijkt dat er op dit punt sprake is van een stijgende lijn. Over het algemeen zijn recentere besluiten beter gemotiveerd en onderbouwd dan besluiten die langer geleden zijn genomen. In een recent terugvorderingsbesluit is bijvoorbeeld een bijlage opgenomen waar duidelijk en schematisch is weergegeven hoe het terugvorderingsbedrag tot stand is gekomen. Daarnaast is uit de interviews gebleken dat veel uitkeringsgerechtigden ook mondeling worden voorgelicht over de achtergrond van en redenen voor het besluit.

Zowel uit de dossierstudie als de interviews blijkt dat de rapportages niet worden meegezonden bij het herzienings-, intrekings-, beëindiging-, of terugvorderingsbesluit. Hierin wordt de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het besluit meer uitgebreid beschreven. Momenteel worden de rapportages alleen toegezonden wanneer er bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit. Tijdens de interviews is gevraagd of geïnterviewden het meesturen van de rapportage zien als een mogelijkheid om de besluiten beter te motiveren en te onderbouwen. Hierop reageerde men wisselend. Sommige medewerkers zouden het toejuichen als de rapportages worden meegezonden. Anderen hebben hierover bedenkingen, omdat elk detail uitgelicht kan worden en tot discussie kan leiden, wat afleidt van de hoofdzaken. Een uitgebreidere toelichting in het besluit zou daarom voor hen de voorkeur hebben.

7.5.4 Termijn voor betaling

In enkele onderzochte besluiten is afgeweken van de standaardbetalingstermijn van zes weken. Uit de dossier blijkt niet dat er vaste criteria zijn voor het vaststellen van een afwijkende termijn. Zo zijn er dossiers waar niet is besloten tot een afwijkende termijn, terwijl bekend was dat beide belanghebbenden schuldproblematiek hadden. In andere dossiers wordt soms wel besloten tot een afwijkende termijn, terwijl hier in het dossier geen concrete aanleiding voor wordt gegeven. Uit de interviews komt naar voren dat sommige Specialisten Inkomen (in enkele gevallen) vooraf een maandelijks terug te betalen bedrag afspreken met de inwoner. Zij geven aan dat het in deze gevallen gaat om hoge terugvorderingsbedragen waar inwoners in hun gesprek met de Specialist Inkomen hadden aangegeven dat het onmogelijk is om de kosten terug te betalen. De Specialisten Inkomen nemen dit bedrag dan op in het besluit, zodat de medewerkers van Terugvordering en Verhaal hier rekening mee kunnen houden. Tussen medewerkers lijken verschillen te bestaan in hoeverre zij zelf actief uitvraag doen naar de betalingscapaciteit van een belanghebbende.

In het overgrote deel van de besluiten is de betalingstermijn op zes weken vastgesteld. Deze termijn lijkt in veel gevallen te worden vastgesteld, zonder dat er een individuele afweging heeft plaatsgevonden. In alle onderzochte besluiten een zinssnede opgenomen waar gewezen

is op de mogelijkheid om contact op te nemen met de gemeente om een betalingsregeling te treffen. In elk dossier waar sprake was van een verzoek tot een betalingsregeling is een betalingsregeling tot stand gekomen.

Daarnaast is er in een deel van de besluiten sprake van verrekening. Bedragen worden verrekend met een lopende uitkering of – bij beëindiging van de uitrekening – het resterend vakantiegeld van belanghebbende. In het eerste geval wordt er maandelijks een bedrag ingehouden op de uitkering. Hierbij wordt rekening gehouden met de bijstandsnorm en het vermogen dat minimaal vrij moet worden gelaten.

7.5.5 Kwijtschelding

In het beleid is een mogelijkheid opgenomen tot kwijtschelding na trouw betalen, dit is echter geen ambtshalve besluit. De burger moet hier dus zelf om vragen. In de onderzochte besluiten wordt echter nooit gewezen op de mogelijkheid of voorwaarden voor kwijtschelding. Uit de interviews blijkt dat dit vaak niet wordt gedaan, omdat er een ander team verantwoordelijk is voor invordering dan voor de terugvordering. In de bestudeerde dossiers zijn dergelijke verzoeken niet aangetroffen.

7.6 Hoogte terugvordering

De beslissing tot intrekking of herziening bepaalt (veelal) de omvang, periode en norm die relevant zijn voor de terugvordering. Bij de terugvorderingsbeschikking gaat het om het bepalen van het feitelijke bedrag als gevolg van bijvoorbeeld brutering.

In de dossierstudie is geen aanleiding gevonden om te veronderstellen dat de hoogte van de terugvorderingsbedragen onjuist wordt vastgesteld. In het geval van een terugvordering op grond van een schending van de inlichtingenplicht is voornamelijk de duur van de overtreding van belang. Uit de dossierstudie is gebleken dat er bij gerede twijfel over de hoogte/omvang van een terugvordering, in het voordeel van de belanghebbende wordt besloten. Zo is er een voorbeeld waarbij het recht is herzien en is teruggevorderd maar voor een bepaalde storting is afgezien omdat niet met zekerheid kon worden vastgesteld of het ging om een bedrag waar belanghebbende daadwerkelijk over kon beschikken. Belanghebbende had namelijk verklaard dat het hierbij ging om een eenmalige storting van de loon van haar/zijn vader vanwege het feit dat diens rekening geblokkeerd was. Geïnterviewden geven in algemene zin aan bij twijfel in het voordeel van de belanghebbende te besluiten.

Wanneer terugvordering in hetzelfde jaar geschiedt als het jaar waarin er ten onrechte bijstand is verleend, wordt netto teruggevorderd. In de overige gevallen wordt bruto teruggevorderd. Belanghebbende wordt consequent gewezen op het feit dat indien hij/zij niet in hetzelfde jaar betaald, het bedrag gebruteerd zal worden.

‘Wanneer u de fraudevordering van de algemene bijstand niet voor 15 januari X heeft terugbetaald, dan dient u er rekening mee te houden dat de fraudevordering wordt gebruteerd. Dat betekent dat het bedrag wordt verhoogd met de af te dragen loonheffing, welke de gemeente aan de belastingdienst moet overmaken. U kunt dan een gedeelte weer terug vragen bij de belastingdienst via een T biljet.’

Uit de dossierstudie is niet gebleken of belanghebbende altijd op de hoogte wordt gebracht wanneer het terugvorderingsbedrag wordt gebruteerd. In sommige dossiers werd

belanghebbende op de hoogte gesteld per brief. Dit lijkt echter niet in alle dossiers het geval te zijn. Het is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden of deze brieven niet zijn verstuurd of dat deze brieven niet (altijd) zijn gearcheeerd.

Uit de gesprekken met inwoners blijkt dat het verschil tussen bruto en netto terugvordering soms tot onduidelijkheden leidt. Een inwoner gaf aan dat het totaalbedrag dat hij/zij moest terugbetalen veel hoger lag dan de uitkering die hij/zij had ontvangen. Hij/zij verklaarde dit verschil door een zeer hoge rente die de gemeente hanteerde. Het bedrag was echter gebruikt.

7.7 Rechtsbescherming

In alle onderzochte terugvorderingsbesluiten is een rechtsmiddelenclausule opgenomen waar belanghebbende wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar en/of een voorlopige voorziening in te stellen tegen het besluit. Er is relatief weinig bezwaar gemaakt tegen de door ons bestudeerde besluiten. Slechts in drie gevallen is bezwaar gemaakt. Het college heeft een besluit in bezwaar herroepen en de overige twee in stand gelaten. In alle drie de gevallen is besloten in lijn met het advies van de onafhankelijke commissie bezwaarschiften.

Bij het besluit dat in bezwaar is herroepen, ging het om terugvordering op grond van een schending van de inlichtingenplicht. In bezwaar is de ingangsdatum van de schending van de inlichtingenplicht aangepast. Hierdoor werden uiteindelijk zeven maanden buiten beschouwing gelaten. In ditzelfde dossier is vervolgens beroep ingesteld. Hierbij is het gehele besluit uiteindelijk vernietigd door de rechter. Het ging in dit dossier om verworven middelen, maar belanghebbende kon hier niet redelijkerwijs over beschikken. Dit is het enige voorbeeld waar sprake was van een terugvorderingsbesluit dat uiteindelijk onterecht bleek.

Geïnterviewden geven aan dat het college in bezwaar steeds vaker bereid is om mee te denken met de burger, door bijvoorbeeld de terugvordering te matigen. Aan de andere kant wordt geconstateerd dat, wanneer het gaat om de vaststelling van de schending, het college nog regelmatig een juridische benadering hanteert.

7.8 Analyse

De werkwijze van Handhaving komt grotendeels overeen met de uitgangspunten uit het beleid en de Werkinstructie inzet Handhaving van 5 maart 2018. Er wordt bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot een rechtmatigheidsonderzoek rekening gehouden met relevante omstandigheden. Waar nodig wordt afstemming gezocht met andere actoren. Medewerkers letten met name op de betrouwbaarheid van het signaal en de verwachting of onderzoek voldoende bewijs kan opleveren. Ook het feit of de betrokken persoon nog in de gemeente Heerenveen woonachtig is, of belanghebbende nog steeds een uitkering ontvangt, of er binnen Maatschappelijke Ontwikkeling andere relevante zaken rondom belanghebbende bekend zijn en hoe lang het signaal al bekend is bij de gemeente spelen een rol. Bovenstaande geldt zowel voor Handhavingsonderzoeken als voor onderzoeken die worden uitgevoerd door Specialisten Inkomen. De uitvoering komt op dit punt grotendeels overeen met het beleid.

Of er al dan niet wordt teruggevorderd, besluiten de Specialisten Inkomen. Gezien het beleid lijkt er voor hen weinig ruimte om af te zien van terugvordering: dit is alleen mogelijk wanneer

er sprake is van dringende redenen. Hierbij wordt in het beleid geen onderscheid gemaakt tussen verplichte en niet-verplichte terugvordering. Hiermee is het beleid van de gemeente Heerenveen in dat opzicht *strenger* dan de landelijke wetgeving. Medewerkers geven echter een ruime invulling aan het begrip dringende redenen. Hierdoor voelen geïnterviewden voldoende ruimte om een moedwillige overtreder anders te behandelen dan iemand die ‘per ongeluk’ de inlichtingenplicht heeft geschonden en hierin een professionele afweging te maken. Medewerkers voelen ook de ruimte om bij niet-verplichte terugvorderingen een belangenafweging te maken. Dit is niet in lijn met het beleid, immers dient er te worden teruggevorderd tenzij er sprake is van dringende redenen. Individuele factoren die een rol hebben gespeeld in de keuze om al dan niet af te zien van terugvordering zijn loopbaanontwikkeling, de schuldensituatie en de gezinssituatie.

Vaststaat dat de juridische lat voor dringende redenen zoals neergelegd door de Centrale Raad van Beroep hoger ligt dan in Heerenveen. Echter gaat het in deze gevallen om een reactie op een bestuurlijke toepassing van een regel in die concrete casus, waarmee niet wordt uitgesloten dat een andere - ruimhartiger - toepassing niet óók rechtmatig kan zijn. Daarnaast is naar voren gekomen in de interviews dat in sommige gevallen, waar een schending van de inlichtingenplicht is aangetoond, alsnog op een andere grond wordt teruggevorderd. Dit is in strijd met de rechtmatigheid. Immers is in de Participatiewet neergelegd dat het college bij een terugvordering op grond van de schending van de inlichtingenplicht moet terugvorderen op grond van artikel 58, eerste lid Participatiewet of artikel 25, eerste lid IOAW.

Heerenveen heeft in het beleid neergelegd dat terugvorderingen in alle gevallen gebruteerd worden wanneer de belasting en premies niet verrekend kunnen worden met de belastingdienst en uitvoeringsinstellingen. Wanneer terugvordering in hetzelfde jaar geschiedt, kan en wordt er netto teruggevorderd. In de overige gevallen wordt bruto teruggevorderd. Belanghebbende wordt in de beschikking consequent gewezen op het feit dat indien hij/zij niet in hetzelfde jaar betaald, het bedrag gebruteerd zal worden. De uitvoering is op dit punt in lijn met de wet en het beleid.

In het beleid is de mogelijkheid opgenomen om bij invordering af te wijken van de standaardtermijn van zes weken. Of hiervan af wordt geweken zal volgens het beleid in elk individuele geval bekeken moeten worden. Op dit punt is de uitvoering niet volledig in lijn met de beleidsuitgangspunten. De onderzochte dossiers geven in veel gevallen geen blijk van een individuele afweging. Wanneer er wordt afgeweken van het zesweken-termijn, gebeurt dit omdat een belanghebbende hier zelf om heeft verzocht. Wel wordt in de besluiten consequent gewezen op de mogelijkheid om contact op te nemen met de gemeente om een betalingsregeling te treffen. In elk dossier waar sprake was van een verzoek tot een betalingsregeling is – in lijn met het beleid – de betalingsverplichting gewijzigd vastgesteld.

In het beleid is de mogelijkheid tot kwijtschelding opgenomen. Naar deze mogelijkheid wordt tijdens het terugvorderingsproces niet verwezen. Gezien het feit dat kwijtschelding geen ambtshalve besluit is, is de kans klein dat inwoners op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. In die zin is de uitvoering op dit punt niet doelmatig/wordt niet gewerkt vanuit bedoeling.

8 Boetes in de praktijk

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de bevindingen over boetes op grond van de Participatiewet uit vooral de dossierstudie (op basis van zestien bestudeerde boetebesluiten) en de interviews. In de focusgroepen met bijstandsgerechtigden heeft niemand specifiek ervaringen met boetes gedeeld, hoewel hier in de uitnodiging en aan het begin van de gesprekken wel naar is gevraagd. De focusgroep komt daarom hier niet terug als bron.

In paragraaf 8.2 maken we eerst een paar korte algemene opmerkingen over de boeterapporten, boetebesluiten en andere stukken. In paragraaf 8.3 gaan we in op het boeteonderzoek en de boeteprocedure:

- Schending van de inlichtingenplicht en de verzwaarde stelplicht en bewijslast bij boetes (paragraaf 8.3.1);
- Individuele beoordeling bij (ex-)partners (paragraaf 8.3.2);
- Het zienswijzegesprek (paragraaf 8.3.3);
- Afzien van een boete (paragraaf 8.3.4);
- Verwijtbaarheid (paragraaf 8.3.5);
- Netto benadelingsbedrag (paragraaf 8.3.6);
- Maximale hoogte van de boete bij een hoog benadelingsbedrag (paragraaf 8.3.7);
- Recidive (paragraaf 8.3.8)
- Bijzondere omstandigheden (paragraaf 8.3.9)
- Draagkracht (paragraaf 8.3.10)

In paragraaf 8.4 bespreken we kort enkele andere eisen aan boetebesluiten. We sluiten af met een tussenanalyse (paragraaf 8.5).

8.2 Algemeen

Standaardformats; algemene indruk boeterapporten, brieven en besluiten

Heerenveen maakt gebruik van standaardformats voor boeterapporten, boetebesluiten en brieven (zie ook paragraaf 5.4). De rapporten hebben bij de boete de vorm van een invulformulier met vragen/vaste items. Een voorbeeld is de verwijtbaarheid:

	Verwijtbaarheid	Hoogte boete	Van toepassing zijnde artikelen Beleidsregels bestuurlijke boete
	Opzet	100% van benadeling	Opzet is het willens en wetens handelen of nalaten waar de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk wordt nagekomen (art. 4, sub d Beleidsregels bestuurlijke boete).
	Grove schuld	75% van benadeling	Grove schuld is een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen (art. 4, sub c Beleidsregels bestuurlijke boete).
	Verwijtbaarheid	50% van benadeling	Als er geen sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid, dan is er sprake van gemiddelde verwijtbaarheid (art. 4, sub b Beleidsregels bestuurlijke boete).
	Verminderde verwijtbaarheid	25% van benadeling	Een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid (art. 4 sub a Beleidsregels bestuurlijke boete).
	Geen verwijtbaarheid	Afzien opleggen boete	Als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, wordt er afgezien van het opleggen van een boete (art. 2 lid 3 Beleidsregels bestuurlijke boete).
	Geen benadeling, benadeling tot € 150,00 of het alsnog uit eigen beweging verstrekken van gegevens zonder dat de gemeente de gedraging al heeft geconstateerd	Schriftelijke Waarschuwing	Mogelijkheden tot het geven van een schriftelijke waarschuwing staan opgesomd in art. 18a Participatiewet en art. 9 van de Beleidsregels bestuurlijke boete.
	Recidive	Percentage van 150% van de benadeling	Nieuwe schending van de inlichtingenplicht binnen 5 jaar na een eerdere overtreding die onherroepelijk is geworden (art. 18a lid 5 Participatiewet jo art. 15 Beleidsregels bestuurlijke boete).

Zulke invulschema's geven weinig ruimte voor een individuele toelichting. Verderop in het rapport is meer ruimte voor eigen overwegingen/aantekeningen, maar die zijn in veel bestudeerde dossiers summier. Deze rapporten zijn de basis voor de opbouw en inhoud van de besluiten. Op basis van het voorbeeld hierboven komt in het boetebesluit de standaardoverweging terecht: 'Dit is een boetewaardige gedraging die valt in de categorie verwijtbaarheid', zonder verdere uitleg.

Specialisten Inkomen, die de boetebesluiten voorbereiden, geven in de interviews aan dat zij per belanghebbende een individuele afweging maken, maar dat is in de dossierstukken rondom boetebesluiten vaak niet goed terug te zien.

8.3 Het boeteonderzoek en de boeteprocedure

8.3.1 Schending inlichtingenplicht – verzwaarde stelplicht en bewijslast bij boete

Zoals in hoofdstuk 4 besproken, is een boete een strafsanctie, waardoor nog strengere waarborgen gelden dan bij andere belastende besluiten zoals terugvorderingen. Er geldt een

verzwaarde stelplicht en bewijslast; het college moet *aantonen*, dus met bewijzen onderbouwen (niet alleen aannemelijk maken) dat er een overtreding is waarvoor een boete moet worden opgelegd, namelijk een schending van de inlichtingenplicht. Deze zwaardere bewijslast geldt voor alle onderdelen van de inlichtingenplicht, dus ook het ‘redelijkerwijs duidelijk moeten zijn’.

Inrichting Heerenveen: geen aanvullend onderzoek naar schending van de inlichtingenplicht

In het boeteonderzoek wordt in Heerenveen niet opnieuw beoordeeld of er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht, blijkt uit de gesprekken en dossierstudie. Deze schending is al vastgesteld in het kader van de terugvordering; inhoudelijk wordt hier tijdens het boetetract niet op ingegaan, ook niet tijdens het gesprek met de betrokkene. In het gesprek en/of in de uitnodiging voor het gesprek wordt dit zelfs expliciet aangegeven: ‘De inhoud van dit gesprek zal alleen het opleggen van de boete betreffen. Wij zullen niet nader ingaan op de terugvordering en de schending van de inlichtingenplicht. Begrijpt u dit?’

Bij de uitnodiging voor het boetegesprek en in het uiteindelijke boetebesluit verwijst het college terug naar het terugvorderingsbesluit, dat wordt meegestuurd (al wordt ook niet uit alle dossiers duidelijk wat wordt meegestuurd met de uitnodiging en/of het besluit); ‘U heeft hierover op [datum] een brief gekregen.’ Niet altijd wordt in de bestudeerde dossiers de schending van de inlichtingenplicht in de uitnodiging en het boetebesluit duidelijk omschreven. Ook de periode waarin de inlichtingenplicht zou zijn geschonden staat er meestal niet bij. In enkele interviews geven medewerkers aan dat zij brieven en besluiten soms mondeling toelichten. Uit de interviews en de dossiers blijkt dat er geen rapportage wordt meegestuurd bij de uitnodiging van het boetegesprek; niet van het boeteonderzoek en niet van het rechtmatigheidsonderzoek dat heeft geleid tot de terugvordering (en dat, zoals hierboven uitgelegd, in Heerenveen ook de basis is voor de boete). Er wordt in Heerenveen altijd een boeterapport gemaakt, maar dat wordt pas na het zienswijzegesprek afgerond (het verslag en het resultaat van het zienswijzegesprek wordt hier namelijk in verwerkt), en het rapport wordt niet meegestuurd met het besluit.

In een groot deel van de boetedossiers begint het boeteonderzoek drie maanden tot bijna twee jaar na de terugvordering, dus vaak nog langer na de schending van de inlichtingenplicht. In het terugvorderingsbesluit wordt aangekondigd dat er nog een boeteonderzoek volgt. Het boetetract wordt volgens de toelichting bij de Beleidsregels bestuurlijke boete opgestart na het verstrijken van de bezwaartermijn tegen het terugvorderingsbesluit of – als bezwaar wordt gemaakt – nadat de bezwaarprocedure is afgerond. In een gesprek met een Specialist Inkomen bleek dat deze keuze niet wordt gecommuniceerd met de inwoner. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat het opstarten van het boetetract (veel) langer duurt dan het aflopen van de bezwaartermijn, of, als wel bezwaar is gemaakt, het afronden van de bezwaarprocedure. In de meeste bestudeerde boetedossiers is geen bezwaar gemaakt tegen de terugvordering (dit blijkt in elk geval niet uit het dossier). Volgens artikel 5:13 Awb moet het boetebesluit binnen dertien weken na de datum van het rapport worden genomen; de bevoegdheid voor het opleggen van een boete vervalt na uiterlijk vijf jaar (artikel 5:53 Awb). In de bestudeerde dossiers is de datum van het boetebesluit meestal dezelfde als die van het rapport.

In een van de dossiers hadden belanghebbenden beroep ingesteld tegen de terugvordering. Het boetebesluit volgde ruim een jaar na het terugvorderingsbesluit en een week voor de uitspraak op het beroep, waarin de rechter bepaalde dat geen sprake was van schending van de inlichtingenplicht (en dus de basis voor de boete wegviel). Naar aanleiding van het bezwaar (een half jaar voor de boete) had het college al besloten de periode waarin de inlichtingenplicht zou zijn geschonden met vijf

maanden in te korten, omdat er geen onderbouwing was voor de langere periode. In het boetebesluit kwam de te lange periode en dus het te hoge benadelingsbedrag weer terug, waardoor de boete te hoog was.

Het boeteonderzoek focust zich in Heerenveen op de vraag of sprake is van verwijtbaarheid en persoonlijke/financiële omstandigheden en heeft als doel te kijken of een boete wordt opgelegd ('Is er sprake van verwijtbaarheid?' 'Is er sprake van dringende redenen waardoor het college van een boete moet afzien?') en de hoogte van de boete te bepalen ('Welke mate van verwijtbaarheid?' 'Zijn er persoonlijke/financiële omstandigheden die aanleiding zijn om de boete te matigen?').

Omdat de bewijslast voor het college voor boeteoplegging zwaarder is, moet in het boeteonderzoek (opnieuw) bekeken worden of de eerder in het rechtmatigheidsonderzoek aannemelijk gemaakte schending van de inlichtingenplicht, aan deze zwaardere bewijslast kan voldoen. In Heerenveen wordt voor de boete geen extra onderzoek gedaan naar de schending van de inlichtingenplicht; daarom hebben we in de dossiers gekeken of de bevindingen uit het rechtmatigheidsonderzoek (zoals die in eerdere rapportages staan), ook het boetebesluit kunnen dragen.

Cautie

Voor de boete mogen in het rechtmatigheidsonderzoek afgelegde belastende verklaringen, waarbij geen cautie is gegeven (belanghebbende niet is gewezen op zijn zwijgrecht), niet worden gebruikt voor een boete. Dan moet er dus los van die verklaringen genoeg ander ondersteunend bewijs zijn, zoals bankafschriften, administratief onderzoek en informatie van andere instanties, om de schending van de inlichtingenplicht te kunnen onderbouwen. In één bekeken dossier is het boetebesluit na bezwaar ingetrokken, omdat er zonder het verslag van het gesprek waarbij geen cautie was gegeven, niet genoeg bewijs overbleef.

Invulling van de verzwaarde bewijslast

Voor de toetsing tijdens het boeteonderzoek van het 'redelijkerwijs duidelijk moeten zijn' is relevant dat een van de vragen in de standaard vragenlijst bij het boetegesprek is: 'Kunt u enkele van die verplichtingen [verbonden aan de bijstand] noemen?' De meeste belanghebbenden kunnen wel vertellen dat ze wijzigingen moeten doorgeven, maar soms noemt iemand alleen bijvoorbeeld de sollicitatieplicht.

Een van de dossiers is van een echtpaar dat al vele jaren in de bijstand zit. Ze krijgen te maken met veel beëindigingen en intrekkingen van de uitkering en hoge terugvorderingen en boetes voor schending van de inlichtingenplicht,¹³⁶ vooral omdat een van de belanghebbenden steeds 'op geld waardeerbare arbeid' doet; hij brengt namelijk steeds spullen, ook voor anderen, naar de milieustraat. Het college heeft hem de verplichting opgelegd hier een boekhouding van bij te houden en op een gegeven moment ook om het te melden als hij weer spullen wil vervoe- ren. Belanghebbenden hebben problematische schulden en er zijn verschillende hulpverleners betrokken (geweest). Na zes jaar schakelt het college, bij weer een nieuwe aanvraag, een procesregisseur in en constateert dat meneer het brengen van spullen naar de milieustraat doet als een soort hobby/dagbesteding en niet beseft dat dit niet verenigbaar is met recht op bijstand, (ook) omdat hij geen boekhouding bijhoudt. Belanghebbenden zijn, volgens de rapportage van de medewerker Poort, mensen die de gevolgen van hun handelen en nalaten

¹³⁶ Drie boetebesluiten en vier terugvorderingsbesluiten uit de onderzoeksperiode zaten in de selectie voor de dossierstudie, maar in het grote dossier zien we dat er over een lange periode veel meer gebeurd is; bijvoorbeeld ook andere maatregelen (afstemming van de bijstand), en steeds opnieuw beëindigen/intrekken en opnieuw aanvragen van bijstand.

onvoldoende kunnen overzien. 'Het is aan de gemeente om passende hulp aan te reiken en aan zorgvuldige voorlichting te doen.' Het college besluit dat belanghebbenden toch in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeren en als 'laatste strohalm' recht hebben op bijstand van de overheid, ondanks dat ze zich niet aan afspraken/voorwaarden houden. Zogenaemde 'bemoeizorg' wordt aangereikt, die ook is gericht op het naleven van de regels van de Participatiewet.

Er wordt van belanghebbenden verwacht dat zij hun administratie goed bijhouden en verantwoording kunnen afleggen met bewijsstukken. In één dossier vordert het college bijvoorbeeld vier maanden bijstand terug omdat belanghebbende niet duidelijk kan maken hoe hij in die periode in zijn levensonderhoud (boodschappen) heeft voorzien. Hij verklaart onder meer dat hij veel bij vrienden heeft gegeten omdat hij schulden heeft en dus geen geld, en dat hij geld heeft geleend. Maar hij kan niet precies vertellen of een lijst maken van wanneer hij bij wie heeft gegeten, en wanneer hij van wie hoeveel geld heeft geleend. Er was in dit dossier meer aan de hand, zo klopten bijvoorbeeld de bankafschriften niet, en de rechter heeft geoordeeld dat inderdaad niet duidelijk was hoe belanghebbende van zo weinig geld was rondgekomen.

De schending van de inlichtingenplicht, zoals vastgesteld in het rechtmatigheidsonderzoek dat vervolgens gebruikt wordt voor de boete, houdt niet altijd stand in bezwaar en/of beroep. In een van de bestudeerde dossiers (bij het hierboven besproken stel met het grote aantal sancties; dit voorbeeld haalden we ook aan bij het onderwerp beslistermijn) is ruim € 1.500 teruggevorderd en een boete opgelegd omdat autobelasting werd betaald door een familielid; het college zag dit als gift die moest worden gekort op de uitkering. Na bezwaar is de periode waarover werd teruggevorderd met vijf maanden ingekort, omdat de auto pas vanaf dat moment op naam van het stel stond. In beroep oordeelde de rechter dat geen sprake was van een gift, omdat de betaling rechtstreeks naar de Belastingdienst ging. Het terugvorderingsbesluit is uiteindelijk herroepen en de boete ingetrokken.

We hebben ook een aantal adviezen van de bezwaarcommissie uit de onderzoeksperiode bestudeerd. Uit enkele daarvan blijkt ook dat het rechtmatigheidsonderzoek niet voldoende is voor een intrekking/herziening en terugvordering vanwege de schending van de inlichtingenplicht, en dus ook niet voor een boete. Zo heeft de commissie geadviseerd een terugvordering uit 2019 te herroepen, omdat 'de bij het huisbezoek aangetroffen situatie ook verklaard kan worden door de door bezwaarde en [...] omschreven situatie met betrekking tot de omgang van hun zoon. Ook uit de overige onderzoeksresultaten waaronder de waarnemingen en bankafschriften kunnen geen feiten of omstandigheden worden opgemaakt waaruit het hoofdverblijf van [...] bij bezwaarde voldoende aannemelijk blijkt. Daarbij heeft het college geen buurtonderzoek gedaan, geen overige getuigenverklaringen opgenomen en geen onderzoek gedaan bij de woning(en) van [...]' Ook in het interview met de voorzitter en de secretaris van de bezwaarcommissie kwam dit punt over het onderzoek en de verzwaarde bewijslast terug.

In één dossier, waarbij belanghebbende bij de aanvraag twee spaarrekeningen van in totaal bijna 30.000 euro niet heeft opgegeven, omdat hij dacht dat de vermogensgrens veel hoger was, geeft hij zelf in het boetegesprek aan de boete wel terecht te vinden.

8.3.2 Partners

Bij partners moet de toets of een boete kan worden opgelegd en zo ja, hoe hoog die moet zijn (dus de toets aan verwijtbaarheid, bijzondere omstandigheden, dringende redenen en andere redenen om af te zien van een boete, etc.) per persoon worden gedaan. We hebben één dossier met drie boetebesluiten bestudeerd waarin het ging om een stel met bijstand naar de

gehuwden norm; bij de andere dertien boetebesluiten ging het om alleenstaanden. Uit dit dossier blijkt niet dat per partner een individuele beoordeling is gedaan, terwijl het bij de schending van de inlichtingenplicht bij twee van de drie boetes om gedrag van een van de twee belanghebbenden ging.

8.3.3 Het zienswijzegesprek

De werkwijze in Heerenveen is dat de belanghebbende altijd wordt uitgenodigd voor een zienswijzegesprek, blijkt uit artikel 5 Beleidsregels bestuurlijke boete, de dossierstudie en de interviews. Sinds corona (maart 2020) krijgen belanghebbenden zoals hierboven al genoemd de vragenlijst schriftelijk toegestuurd; zij kunnen hun zienswijze dan schriftelijk of telefonisch geven. In de toelichting bij de beleidsregels omschrijft het college al mogelijke dilemma's als belanghebbenden niet reageren op de uitnodiging. Bij negen van de zestien boetebesluiten hebben belanghebbenden inderdaad niet gereageerd op de uitnodiging; in twee van deze gevallen kon dit ook niet, want de uitnodiging is niet verstuurd, omdat een adres ontbrak. Bij één besluit heeft de advocaat van belanghebbende zijn cliënt afgemeld voor het gesprek. Bij zes besluiten is er wel een zienswijzegesprek geweest, waarbij de belanghebbende in één dossier gebruik heeft gemaakt van zijn zwijgrecht. De advocaat die we hebben gesproken vertelde dat zij haar cliënten adviseert om niet te veel te vertellen.

Het zienswijzegesprek gebeurt aan de hand van een standaardvragenlijst. Nadat de cautie is gegeven en (in per dossier verschillende bewoordingen) is uitgelegd dat het gesprek over de boete gaat en niet meer over de schending van de inlichtingenplicht/de wijze en hoogte van de vastgestelde terugvordering, worden in elk geval de volgende vragen gesteld:

- Weet u wat de voorwaarden waren/zijn om een uitkering te ontvangen?
- Kunt u enkele van deze voorwaarden noemen?
- Er is vastgesteld dat u de inlichtingenverplichting heeft geschonden, zoals bedoeld in artikel 17 van de Participatiewet. Wij hebben u op [datum] een brief gestuurd hierover. U heeft [korte omschrijving schending inlichtingenplicht, bijvoorbeeld: ons niet laten weten dat u van [datum] tot [datum] inkomsten heeft ontvangen van [familielid]]. Kunt u uitleggen waarom u dit heeft gedaan?
- Zijn er in uw situatie omstandigheden aanwezig waarmee wij rekening moeten houden bij het opleggen van de boete?
- Hoe is uw financiële situatie? Zijn er in uw situatie financiële problemen aanwezig?

Een medewerker vertelde dat hij/zij soms vooraf de vragenlijst aan betrokkenen toestuurde, als deze informeert wat zij van het gesprek kunnen verwachten. In de interviews vertellen medewerkers ook dat zij altijd actief vragen naar persoonlijke (bijvoorbeeld financiële) omstandigheden die kunnen leiden tot geen of verminderde verwijtbaarheid, dringende redenen en/of bijzondere omstandigheden.

Uit de dossierstudie blijkt dat als mensen hun zienswijze niet geven, de motivering in het boeterapport en -besluit beperkt is voor wel/niet afzien van een boete of matigen van een boete vanwege dringende redenen, geen of verminderde verwijtbaarheid, bijzondere omstandigheden en/of de draagkracht. Een voorbeeld: 'Belanghebbende is niet verschenen op de afspraak voor het boetegesprek. Er kan op basis van het huidige aanwezige dossier geen opzet of grove schuld worden bewezen. (...) Belanghebbende wenst niet te komen op het boetegesprek waardoor er geen inzicht is in de persoonlijke of financiële situatie van belanghebbende. Er zijn geen bijzondere omstandigheden gebleken die zouden kunnen leiden tot het matigen van de boete.' Hieruit blijkt niet hoe het college hier onderzoek naar heeft gedaan en wat precies de overwegingen zijn. Hieronder werken we dit voor de verschillende onderdelen verder uit:

afzien van een boete in paragraaf 8.3.4, verwijtbaarheid in paragraaf 8.3.5, bijzondere omstandigheden in paragraaf 8.3.9 (na bespreking van andere onderdelen van de hoogte van de boete: het netto benadelingsbedrag, het boetemaximum en recidive) en draagkracht in paragraaf 8.3.10.

8.3.4 Afzien van een boete

Er is een beperkt aantal situaties waarin het college helemaal kan afzien van het opleggen van een boete. De belangrijkste zijn het ontbreken van elke verwijtbaarheid en dringende redenen. Bij beide heeft het gemeentebestuur ruimte voor een eigen invulling in beleid (verordeningen en beleidsregels) en voor een oordeel in individuele gevallen. De andere situaties, zoals dat aangifte is gedaan bij het OM of dat belanghebbende is overleden, zijn we in de dossierstudie en interviews niet tegengekomen.

In de dossierstudie zien we dat in het boeterapport en het boetebesluit een standaardoverweging is opgenomen over afzien van een boete: 'Er is [wel/geen] reden om af te zien van het opleggen van een boete op grond van artikel 18a, eerste lid Participatiewet en artikel 2, derde lid [helemaal ontbreken verwijtbaarheid] jo. artikel 6 [schuldhulpverlening/maatwerk] jo. artikel 16 [hardheidsclausule] Beleidsregels bestuurlijke boete.' De afweging hierachter wordt niet zichtbaar in het dossier. We zijn in de boetedossiers¹³⁷ geen gevallen tegengekomen waarbij elke verwijtbaarheid ontbreekt, maar we zien wel in enkele dossiers (combinaties van) omstandigheden waarbij de vraag rijst of dit dringende redenen zouden kunnen zijn. Bijvoorbeeld schulden bij verschillende schuldeisers (al dan niet met een schuldhulpverleningstraject), psychische problemen, jonge kinderen.

Schriftelijke waarschuwing in plaats van boete

Bij vijftien bestudeerde boetebesluiten was er geen situatie waarin het college in plaats van een boete ook een schriftelijke waarschuwing kon opleggen. In één dossier heeft het college zowel een boete opgelegd voor het niet doorgeven van inkomsten van een familielid als een waarschuwing gegeven voor andere inkomsten.

8.3.5 Verwijtbaarheid

Zoals in paragraaf 7.2 al benoemd, beoordeelt het college de verwijtbaarheid aan de hand van een aankruisschema in het boeterapport. Bij vijftien van de zestien bestudeerde boetebesluiten oordeelt het college dat er sprake is van 'normale verwijtbaarheid' (geen opzet en geen grove schuld, ook geen verminderde verwijtbaarheid). Als de belanghebbende geen zienswijze heeft gegeven, volstaat het college met een korte opmerking dat uit dossieronderzoek geen opzet of grove schuld is op te maken en verminderde verwijtbaarheid niet is vast te stellen, omdat er geen zienswijze is. Als er wel een zienswijze(gesprek) is geweest, motiveert het college in het rapport en het besluit kort waarom het daarin geen aanleiding ziet om uit te gaan van verminderde verwijtbaarheid. Bij één boetebesluit heeft het college grove schuld vastgesteld. Het motiveert dit als volgt, aan de hand van toen geldende jurisprudentie (het boetebesluit is uit 2016, de schending van de inlichtingenplicht vond plaats in 2015):

Rechtbank Noord-Holland 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11602

'De rechtbank is ten aanzien van betrokkene van oordeel dat er geen sprake is van opzet maar wel van grove schuld. Betrokkene heeft zijn inlichtingenplicht geschonden door het mutatieformulier van

¹³⁷ Wél hebben we negen dossiers bestudeerd waarin het college heeft afgezien van terugvordering vanwege schending van de inlichtingenplicht, en daarmee ook van een boete. Ook in de interviews gaven medewerkers aan dat ze dit soms doen. Zie paragraaf 7.4.

mei 2013 niet ingevuld aan het college te retourneren en niet op de afspraken op 2 juli 2013 en 16 juli 2013 te verschijnen. Van deze schending kan betrokkene zowel objectief als subjectief een verwijt worden gemaakt. De omstandigheid dat betrokkene het mutatieformulier en de oproepingsbrieven niet heeft ontvangen, dient voor zijn rekening en risico te blijven. Het had op de weg van betrokkene gelegen om verweerder op tijd te informeren over zijn gewijzigde verblijfplaats.'

Op basis van deze jurisprudentie wordt in het boeterapport overwogen: 'Mijns inziens blijkt echter ook uit de afgelegde verklaring dat belanghebbende erg makkelijk is omgegaan met zijn verplichtingen. Uit dossieronderzoek is een aantal malen gebleken dat belanghebbende afspraken niet direct nakwam, omdat hij de post niet had gelezen. Ook geeft hij in het gesprek aan dat hij zich niet echt bekommert om zijn post. Het is wel aan belanghebbende om post te lezen, welke hij van de gemeente ontvangt, zodat hij in staat is om aan zijn verplichtingen te voldoen. Ook is het aan belanghebbende om, bij twijfel, contact op te nemen met de gemeente ihkv zijn verplichtingen. Mijns inziens is er daarom sprake van grove schuld.'

In enkele dossiers zagen wij omstandigheden die, als het dan geen dringende redenen zijn, aanleiding zouden kunnen zijn voor verminderde verwijtbaarheid. Bijvoorbeeld het hierboven besproken stel waarvan het college uiteindelijk heeft vastgesteld dat ze de gevolgen van hun handelen niet goed kunnen overzien.

Volgens artikel 2 lid 8 Boetebesluit kan het college de standaard percentages van 100% van het benadelingsbedrag bij opzet, 75% bij grove schuld, 50% bij normale verwijtbaarheid en 25% bij verminderde verwijtbaarheid, en de andere factoren voor de berekening van de boete (zoals 150% van het benadelingsbedrag bij recidive) verlagen als dat nodig is voor een evenredige boete. Uit de interviews en de dossierstudie blijkt dat het college in Heerenveen in de praktijk altijd kiest voor deze standaardpercentages, en geen gebruik maakt van de mogelijkheid die het Boetebesluit geeft om hier in het voordeel van de belanghebbende van af te wijken.

Medewerkers geven in de interviews aan dat zij zelden aanleiding zien om een boete vast te stellen op meer dan 50% van het benadelingsbedrag. Soms wordt wel gekozen voor 25% of volledig afzien. Een medewerker geeft aan dat 25% aan de orde kan zijn, als hij/zij de indruk heeft dat de klant echt niet door heeft gehad dat er gemeld moest worden. Medewerkers geven aan zelf actief te vragen naar omstandigheden die kunnen wijzen op geen of verminderde verwijtbaarheid.

8.3.6 **Netto benadelingsbedrag**

Bij alle bekeken boetebesluiten is het college bij het berekenen van de boete uitgegaan van het netto benadelingsbedrag.

8.3.7 **Maximale hoogte van de boete bij een hoog benadelingsbedrag**

Als er een hoog benadelingsbedrag is, is er volgens artikel 18a, eerste lid Participatiewet en artikel 2, zevende lid Boetebesluit een plafond voor de hoogte van de boete, zie voor meer uitleg over de berekening van een dergelijke boete paragraaf 5.2.6.

Bij vier bestudeerde besluiten was het benadelingsbedrag hoger dan geldende maximumgrens. Uit deze dossiers blijkt dat het college de maximumboete onjuist berekent door geen rekening te houden met het *lex mitior*- (gunstigste regels)-principe. Het college sluit zoals gezegd in de beleidsregels niet aan bij de boetecategorieën van artikel 23 Sr (die elke twee jaar worden aangepast). Ook blijkt uit de dossiers niet dat het college überhaupt aan het boeteplafond toetst. Er staat in elk dossier wel: 'tot het maximumbedrag als genoemd in artikel 4

Beleidsregels bestuurlijke boete', maar in dat artikel staan alleen de verwijtbaarheidspercentages.

Bij een van deze besluiten was volgens het college sprake van recidive, dus het college is uitgegaan van 150% van het benadelingsbedrag (150% van ruim € 12.000 = ruim € 18.000, veel hoger dan € 11.066,66 ($100/75 \times € 8300$, de derde categorie in 2019). Vervolgens is de boete gematigd naar twaalf keer 5% van de bijstandsnorm vanwege de fictieve draagkracht, dus belanghebbenden hebben geen nadeel gehad van de verkeerde berekening. Ook bij het tweede en derde besluit, waar het netto benadelingsbedrag ruim € 29.000 en € 27.000 was – ruim boven de grens –, is belanghebbende hier niet door benadeeld vanwege de fictieve draagkracht (de boete is vastgesteld op twaalf keer 10% van de bijstandsnorm, in 2017 en 2019 het bedrag boven de beslagvrije voet). Bij het vierde besluit heeft belanghebbende een meer dan € 800 te hoge boete gekregen: ruim € 6.200 in plaats van het maximum van € 5.400 (50/75 keer de derde categorie in 2014, toen de schending van de inlichtingenplicht volgens het college begon).

8.3.8 Recidive

Bij drie van de zestien bestudeerde boetebesluiten (waarvan twee in hetzelfde dossier) is er volgens het college sprake van recidive. Bij een van deze besluiten (het op zichzelf staande dossier) is de definitie van recidive juist toegepast (voor de tweede keer binnen vijf jaar een schending van de inlichtingenplicht van artikel 17, eerste lid Participatiewet met benadelingsbedrag; de vorige keer is ook een boete opgelegd, die nu onherroepelijk is). Ook is deze recidiveboete correct berekend: 150% van het benadelingsbedrag x 50% vanwege normale verwijtbaarheid. Er staat niet duidelijk in het boetebesluit welke vorige schending van de inlichtingenplicht is meegeteld voor de recidive; dit staat alleen in het rapport. Ook wordt de berekening in het besluit niet helder uitgelegd, er staat alleen: 'Daarom hebben wij de boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag. (...) Er is daarom sprake van recidive, waarbij de boete wordt verhoogd naar 150% van het benadelingsbedrag, gerekend naar het hoogste boete bedrag. Voor u betekent dat dat de boete wordt vastgesteld op € 741,18.'

Het dossier met de twee andere recidiveboetes is het dossier dat hiervoor al een paar keer aan bod kwam, met de twee belanghebbenden die vaak sancties hebben gekregen voor schending van de inlichtingenplicht. Hieronder een beknopte tijdlijn:

- 1 december 2016: herzienings- en terugvorderingsbesluit vanwege schending van de inlichtingenplicht; belanghebbenden hadden volgens het college niet doorgegeven dat de moeder van een van hen autobelasting voor hen had betaald in de periode 14 november 2015-30 november 2016.
- 16 mei 2017: beslissing op bezwaar tegen het besluit van 1 december 2016. Het college kort de periode waarin de inlichtingenplicht is geschonden in tot 14 april 2016-30 november 2016, omdat de auto pas vanaf 14 april 2016 op de naam van belanghebbenden stond. Belanghebbenden gaan hiertegen in beroep.
- 27 november 2017: boete vanwege de in het besluit van 1 december 2016 genoemde schending van de inlichtingenplicht. In het boetebesluit staat nog steeds de periode 14 november 2015-30 november 2016; het college rekent dus ook met dit (te hoge) benadelingsbedrag (ruim € 1.500 in plaats van ruim € 900). Belanghebbenden maken bezwaar en vragen een voorlopige voorziening aan tegen deze boete.
- 4 december 2017: de rechter verklaart het beroep tegen de herziening en terugvordering gegrond; hij oordeelt dat de door moeder betaalde belasting geen gift was waarover belanghebbenden konden beschikken, omdat de betalingen rechtstreeks naar de Belastingdienst gingen. De inlichtingenplicht is dus niet geschonden.

- 20 december 2017: het college trekt het boetebesluit van 27 november 2017 in vanwege de uitspraak van 4 december 2017, omdat er volgens de rechter geen schending van de inlichtingenplicht was.
- 2 januari 2018: het college trekt het herzienings- en terugvorderingsbesluit van 1 december 2016 in, omdat het beroep gegrond is.
- 28 december 2020: nieuwe boete 1 vanwege schending van de inlichtingenplicht in 2019 (benadelingsbedrag ruim € 12.000). Het college vindt dat er recidive is en verwijst daarvoor naar het ingetrokken besluit van 27 november 2017. Ook de periode van schending van de inlichtingenplicht staat hier nog onveranderd als 14 november 2015-30 november 2016.
- 28 december 2020: nieuwe boete 2 vanwege schending van de inlichtingenplicht in 2020 (benadelingsbedrag ruim € 3.600). Volgens het college is ook hier sprake van recidive, vanwege de boetes van 27 november 2017 (met opnieuw de te lange periode) en van 28 december 2020.

Bij de eerste boete van 28 december 2020 is het college dus onterecht uitgegaan van recidive. Het boetebesluit van 2017 is immers ingetrokken, net als het herzienings- en terugvorderingsbesluit dat in die boeteprocedure de basis was voor het aannemen van schending van de inlichtingenplicht. Bij de tweede boete van 28 december 2020 was er wel recidive, maar is onterecht ook het ingetrokken boetebesluit van 27 november 2017 meegenomen. Dat heeft echter geen gevolgen voor belanghebbenden, nu ‘dubbele’ recidive niet doortelt in het boetebedrag (het uitgangspunt blijft 150% van het benadelingsbedrag).

In de boetebesluiten van 28 december 2020 zien we niet terug dat de verwijtbaarheid (normale verwijtbaarheid) is doorberekend in het boetebedrag. Er staat alleen dat het college vanwege recidive opnieuw een boete oplegt van 150% van het benadelingsbedrag. Daarna gaat het college in op de verwijtbaarheid: ‘Dit is een boetewaardige gedraging die valt in de categorie VERWIJTBAAARHEID.’. Er wordt niet ingegaan op redenen om de boete af te stemmen op de individuele omstandigheden (die zijn er volgens het college niet). Nergens is het percentage van 50% terug te vinden, behalve in een standaardinstructie die is blijven staan in het rapport (‘Als belanghebbende geen gebruik maakt van de [zienswijzemogelijkheid] en de gemeente niet uit het dossier kan opmaken of er sprake is van opzet of grove schuld, moet in die situatie uitgegaan worden van maximaal 50% van het benadelingsbedrag.’) Niet blijkt dat het college hiermee iets heeft gedaan in de berekening. Vervolgens matigt het college beide boetes tot ruim € 900 (twaalf maanden 5% van de bijstandsnorm) vanwege de fictieve draagkracht, waardoor belanghebbenden geen nadeel ondervinden.

8.3.9 Matiging van de boete vanwege bijzondere omstandigheden

Bij vijftien van de zestien bestudeerde boetes zijn er volgens het college geen bijzondere omstandigheden die aanleiding zijn om de boete (verder) te matigen. In de meeste dossiers motiveert het college dit in het besluit met enkele standaardzinnen met de strekking: ‘Daarnaast hebben wij gekeken of er redenen zijn om de boete op uw individuele omstandigheden af te stemmen. Wij hebben geen redenen gevonden om uw boete te verminderen.’ Dat gebeurt zowel als er een zienswijze is gegeven als wanneer dat niet zo is. Soms is de motivering iets uitgebreider bij een zienswijze. Ook is de motivering in het boeterapport dan soms uitgebreider, bijvoorbeeld: ‘Belanghebbende heeft geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die leiden tot het matigen van de boete. Belanghebbende geeft aan dat door de vordering van de gemeente mevrouw in de schuldsanering terecht zal komen. Ondergetekende is van mening dat nu de boete wordt afgestemd op de draagkracht van mevrouw er voldoende en juist rekening wordt gehouden met de aflossing. Er is niet aangegeven dat naast de terugvordering van de gemeente Heerenveen nog meer schulden aanwezig zijn.’ Uit dossiers blijkt niet dat de

gemeente zelf actief onderzoek doet naar bijzondere omstandigheden, behalve door hiernaar te vragen bij de zienswijze.

In één dossier waren er volgens het college wel bijzondere omstandigheden (het college noemt dit zelf dringende redenen), namelijk dat belanghebbende en haar partner geen inkomsten hadden uit arbeid of uitkering. Dit gaf belanghebbende aan op de schriftelijke zienswijzevragenlijst (vanwege corona) en heeft het college gecheckt in Suwinet, blijkt uit het boeterapport. Verder wordt niet helemaal helder hoe deze bijzondere omstandigheden zijn meegenomen in het boetebedrag. Matiging vanwege bijzondere omstandigheden en matiging vanwege de fictieve draagkracht lijken, als we het boeterapport lezen, wat door elkaar te lopen: 'Ondergetekende kiest er derhalve voor om de boete af te stemmen. Draagkracht van belanghebbende is niet bekend. Volgens de beleidsregels moet er dan worden uitgegaan van de draagkracht die een niet kostendelende bijstandsgerechtigde heeft. (...) Omdat sinds [datum] 2020 belanghebbende en de heer X op hetzelfde adres staan ingeschreven, kunnen zij worden aangemerkt als gehuwden. Echter is de schending geconstateerd toen belanghebbende als alleenstaande werd aangemerkt. Ondergetekende kiest er derhalve voor om de boete te matigen en rekening te houden met de alleenstaande norm. De draagkracht is dan 5% van de norm alleenstaande.' Het netto benadelingsbedrag was hier ruim € 6.000, de boete is gematigd naar twaalf (maanden) keer 5% van de alleenstaandennorm, in dit geval € 645,24.

Wij zien, zoals eerder opgemerkt, in de dossiers soms (combinaties van) omstandigheden waarvan je je kunt afvragen of dit bijzondere omstandigheden zijn, als het geen dringende redenen zijn of redenen om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Zoals hoge en langdurige schulden/schuldhelpverlening/beslag, psychische problematiek/betrokkenheid van de ggz en andere hulpverleners, jonge kinderen (en in één geval een erg jonge ouder), familieomstandigheden, ziekte, en/of onvermogen om de gevolgen van de eigen acties te overzien. Bij één boetebesluit geeft belanghebbende in het zienswijzegesprek aan schulden te hebben van ongeveer een paar duizend euro, maar dat hij geen hulp wil bij het oplossen van de schulden. Er sprake van in ieder geval twee beslagleggers. Belanghebbende is aangemeld bij schuldhelp, maar is de afspraak niet nagekomen, zodat er geen schuldhelptraject is opgestart. Het college is daarom van mening dat er geen gronden zijn om de boete te matigen. Belanghebbende leeft van de kostendelersnorm voor vijf personen. De boete is € 180.

8.3.10 **Draagkracht**

Bij dertien van de zestien bestudeerde boetes heeft het college zichtbaar getoetst of de boete moet worden gematigd vanwege de fictieve draagkracht. Dit is het principe dat belanghebbende de boete binnen een redelijke termijn (die afhangt van de verwijtbaarheid) moet kunnen afbetalen van het inkomen¹³⁸ boven de beslagvrije voet. In zes van deze gevallen is de boete inderdaad gematigd. Het college stelt de boete dan eigenlijk altijd vast op twaalf maanden keer 5% (bij besluiten in 2020) of 10% van de bijstandsnorm, omdat de draagkracht meestal niet bekend is.

Bij zeven besluiten wordt de boete niet gematigd vanwege de fictieve draagkracht, omdat het boetebedrag al betaald kan worden binnen de maximaal mogelijke aflossingstermijn of (in twee gevallen) omdat het inkomen ver boven de bijstandsnorm ligt. Bij drie besluiten heeft het college de fictieve draagkracht niet meegenomen. Bij twee daarvan ging het om zulke lage bedragen (€ 180 en € 60) dat deze zeker binnen een jaar afgelost kunnen worden van het bijstandsbedrag boven de beslagvrije voet; bovendien is een van deze boetes niet verstuurd

¹³⁸ Heerenveen rekent het vermogen hierbij niet mee, zoals in paragraaf 5.3 aan de orde kwam.

omdat er geen adres bekend was. In één dossier is een boete van meer dan € 6.200 opgelegd, zonder toets op fictieve draagkracht. Maar ook dit (al eerder genoemde) boetebesluit is niet verstuurd.

Bij de besluiten met recidive heeft het college de maximale aflostermijn niet vermenigvuldigd met 150% (en dus het op de draagkracht afgestemde boetebedrag niet verhoogd met 150%). Hierover staat ook geen bewuste afweging in de dossiers. Het college maakt blijkbaar geen gebruik van deze bevoegdheid die het Boetebesluit geeft.

8.4 Overig

8.4.1 Functiescheiding

Bij alle bestudeerde boetebesluiten is er functiescheiding (artikel 10:3, vierde lid Awb): degene die in mandaat het boetebesluit neemt is niet dezelfde als degene die het boeterapport heeft opgesteld. Het boetebesluit wordt altijd ondertekend door het afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling; een Specialist Inkomen maakt het boeterapport op. Onderaan het boeterapport staat altijd een advies voor het besluit; dit is in alle dossiers het boetebesluit dat (vaak op dezelfde dag) wordt genomen. Ook het boetegesprek wordt door dezelfde Specialist Inkomen gevoerd. Uit de interviews blijkt dat de Specialist Inkomen die het terugvorderingsbesluit voorbereidt, nooit degene is die de boete voorbereidt.

8.4.2 Eisen aan het boetebesluit

Alle bestudeerde boetebesluiten bevatten:

- de wetsartikelen waarop het besluit is gebaseerd (onderaan het besluit en niet altijd specifiek; zie eerder paragraaf 5.4.2);
- informatie over hoe bezwaar te maken en een voorlopige voorziening aan te vragen tegen het besluit (het taalgebruik in deze rechtsbeschermingsbijlage is erg formeel);
- een omschrijving van de overtreding (vaak erg kort, met verwijzing naar het terugvorderingsbesluit) en het overtreden voorschrift (wetsartikel(en)) (artikel 5:9 Awb);
- de naam van de overtreder (artikel 5:52 Awb);
- het boetebedrag (artikel 5:52 Awb);
- de betalingstermijn (artikel 4:86 Awb).

Zoals hiervoor beschreven, is de motivering van de bestudeerde boetebesluiten op sommige punten erg kort en standaard, bijvoorbeeld de schending van de inlichtingenplicht, de verwijtbaarheid, het (niet) bestaan van redenen om af te zien van een boete en bijzondere omstandigheden.

8.5 Analyse

De manier waarop het college van Heerenveen boetes oplegt op basis van de Participatiewet, voldoet voor een groot deel aan de eisen die de Awb, de Participatiewet, het Boetebesluit, jurisprudentie en algemene beginselen van behoorlijk bestuur stellen.

Er is sprake van functiescheiding (degene die het boetebesluit in mandaat neemt is niet dezelfde als de opsteller van het boeterapport). Het college geeft belanghebbenden altijd de gelegenheid om hun zienswijze te geven, in een fysiek gesprek of (sinds corona) telefonisch of schriftelijk. Er wordt altijd een boeterapport gemaakt; artikel 5:53 Awb stelt dit enkel verplicht

als een boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd. De boetebesluiten bevatten alle elementen die er volgens de Awb in moeten zitten; zo wordt de belanghebbende erop gewezen dat hij bezwaar kan maken en/of een voorlopige voorziening aan kan vragen en staat in de besluiten een (wel vaak summiere) omschrijving van de overtreding en het overtreden voorschrift, het te betalen bedrag en de betalingstermijn.

Het boetebedrag wordt bij het grootste deel van de bestudeerde besluiten juist berekend en het college toetst bijna altijd of de boete moet worden gematigd vanwege de draagkracht van belanghebbenden.

De bestudeerde boetebesluiten zijn genomen binnen de termijn van dertien weken na de datum van het boeterapport (artikel 5:51 Awb), en zeker binnen de dwingende termijn van drie jaar (bij een mogelijk boetebedrag onder de € 340) of vijf jaar (bij een bedrag daarboven) na de datum van het rapport. Wel wordt een groot deel van de besluiten een half jaar tot twee jaar na de terugvordering genomen, terwijl in de beleidsregels staat dat het boeteonderzoek start na afloop van de bezwaarprocedure of ongebruikte bezwaartermijn (zes weken).

Op enkele punten komen we duidelijke onrechtmatigheden tegen:

- Er wordt geen boeterapportage en/of rapportage van het rechtmatigheidsonderzoek (waar het college de schending van de inlichtingenplicht mee onderbouwt) meegestuurd met de uitnodiging om een zienswijze te geven. Volgens artikel 5:50, eerste lid onder a Awb moet dat wel, zodat de belanghebbende zich goed kan voorbereiden;
- Ook stuurt het college het boeterapport niet mee met het besluit, terwijl dit volgens artikel 5:48, derde lid verplicht is;
- Het college houdt bij het bepalen van de hoogte van de boete geen rekening met het boeteplafond bij een hoog benadelingsbedrag. Dit plafond volgt uit artikel 18a, eerste lid Participatiewet en artikel 2, zevende lid Boetebesluit in samenhang met de jurisprudentie van de CRvB¹³⁹, artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht (boetecategorieën) en het *lex mitior*-principe (bij verandering van de regels sinds het begin van de overtreding, moet het college de voor belanghebbende gunstigste regels toepassen). Hierdoor kunnen te hoge boetes worden opgelegd – in één dossier is dat ook gebeurd, in drie andere dossiers is de boete gematigd vanwege de draagkracht van de belanghebbenden;
- Uit de recidiveboetebesluiten blijkt niet dat op het vanwege de recidive met 150% vermenigvuldigde benadelingsbedrag, de verwijtbaarheidspercentages worden toegepast.

Daarnaast is er een aantal grijze gebieden. De werkwijze in Heerenveen is dat het boeteonderzoek, waaronder ook het zienswijzegesprek, zich niet meer richt op de schending van de inlichtingenplicht; daar gaat het college van uit op basis van het rechtmatigheidsonderzoek dat tot een herziening/intrekking van bijstand heeft geleid. Dat betekent dat de belanghebbende in het boetegesprek niet meer uit kan leggen waarom er volgens hem/haar geen schending van de inlichtingenplicht was. Omdat een bestuurlijke boete een strafsanctie is, geldt er bij boetes een verzwaarde bewijslast voor de schending van de inlichtingenplicht. Dat betekent onder meer dat het college belastende verklaringen uit het rechtmatigheidsonderzoek waarbij belanghebbende niet op zijn zwijgrecht is gewezen, niet mag gebruiken. Het college moet de schending van de inlichtingenplicht aantonen, niet alleen aannemelijk maken. Dat geldt niet voor de hoogte van het benadelingsbedrag (dat de basis is voor de hoogte van de boete); die hoeft volgens de CRvB alleen aannemelijk te zijn. De inrichting van het

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 10 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2149; het college kan geen hogere boete opleggen dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht zou hebben kunnen opleggen.

boeteonderzoek in Heerenveen heeft nadelen: er is geen extra controle of de schending van de inlichtingenplicht zoals vastgesteld in het rechtmatigheidsonderzoek, ook voldoet aan de verzwaarde bewijslast voor de boete. In enkele dossiers rees bij ons de vraag of is voldaan aan de verzwaarde bewijslast, of is in bezwaar of beroep geoordeeld dat hier niet aan is voldaan.

Er wordt zoals gezegd geen rechtmatigheids- en/of boeterapportage met de belanghebbende gedeeld tijdens het boetetraject. Om de schending van de inlichtingenplicht te motiveren verwijst het college in het voornemen om een boete op te leggen (tegelijk de uitnodiging voor het zienswijzegesprek) naar het besluit tot intrekking/herziening en terugvordering. De schending van de inlichtingenplicht is in dit voornemen en ook in het uiteindelijke besluit meestal alleen gemotiveerd met: 'U heeft niet doorgegeven dat [korte omschrijving]. Hierdoor heeft u te veel uitkering ontvangen. Het gaat om een bedrag van [...] Op [datum] hebben wij u hier een brief over gestuurd [het terugvorderingsbesluit].' In enkele voornemens en/of besluiten zijn elementen van deze tekst weggevallen (bijvoorbeeld 'u heeft niet op tijd doorgegeven dat' – rest tekst ontbreekt). Ook de periode waarin de inlichtingenplicht zou zijn geschonden, staat er vaak niet bij. In paragraaf 7.5.3 merkten we al op dat ook het terugvorderingsbesluit vaak summier is gemotiveerd.

Het tijdsverloop tussen de schending van de inlichtingenplicht en de terugvordering en de start van het boetetraject is lang; dit mag volgens de wet, want die stelt alleen eisen aan het tijdsverloop tussen het boeterapport en het boetebesluit en die zijn in Heerenveen meestal van dezelfde datum.

Verder valt in de brieven en besluiten het ingewikkelde, juridische taalgebruik op.

Dit alles zou ertoe kunnen leiden dat voor de belanghebbende onvoldoende duidelijk is waar hij/zij van wordt beschuldigd en dat hij/zij zich onvoldoende kan verweren. Wel blijkt uit enkele interviews dat medewerkers brieven soms mondeling uitleggen. Ook is de vraag of de schending van de inlichtingenplicht in de boetebesluiten altijd voldoende gemotiveerd is.

Ook het onderzoek naar en de motivering van redenen om af te zien van een boete, de mate van verwijtbaarheid en bijzondere omstandigheden is beperkt terug te zien in de dossiers. Vooral als mensen geen zienswijze geven, volstaat het college met een standaardmotivering in het boeterapport en -besluit dat er sprake is van normale verwijtbaarheid en dat er geen redenen zijn om af te zien van een boete of deze te matigen vanwege bijzondere omstandigheden. Wel matigt het college de boete als de draagkracht niet bekend is tot de fictieve draagkracht die een niet-kostendelende bijstandsgerechtigde heeft (5% of, voor 2020, 10% van de bijstandsnorm).

In de Beleidsregels bestuurlijke boete komen vaak woorden als 'maatwerk', 'individuele beoordeling', 'persoonlijke situatie' en 'evenredigheid' terug. In de interviews geven medewerkers aan dat zij bij boeteoplegging altijd kijken naar de individuele situatie van de belanghebbende en op basis daarvan een afweging maken. In de dossierstudie is die individuele, persoonlijke afweging niet altijd goed terug te zien; het college maakt in elk boeterapport en -besluit gebruik van dezelfde korte standaardoverwegingen. Ook maakt het college geen gebruik van de mogelijkheid om te kiezen voor aangepaste, lagere percentages en factoren om in het individuele geval een evenredige boete te berekenen.

Bijlage 1: Deelvragen

Thema I – Toetsingskader
<i>Rechtmatigheidstoetsing</i>
1. Aan welke vereisten moeten terugvorderingsbesluiten op grond van de Awb, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Participatiewet, IOAW, IOAZ en geldende jurisprudentie voldoen?
2. Aan welke vereisten moeten boetebesluiten op grond van de Awb, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Participatiewet, IOAW, IOAZ en geldende jurisprudentie voldoen?
<i>Doelmatigheidstoetsing</i>
3. In hoeverre komt aan het gemeentebestuur beleidsruimte toe bij terugvordering?
4. Op welke wijze is hieraan invulling gegeven in verordeningen, beleidsregels en andere documenten? Welke (procedurele en inhoudelijke/materiële) uitgangspunten zijn geformuleerd?
5. In hoeverre komt aan het gemeentebestuur beleidsruimte toe bij boeteoplegging?
6. Op welke wijze is hieraan invulling gegeven in verordeningen, beleidsregels en andere documenten? Welke (procedurele en inhoudelijke/materiële) uitgangspunten zijn geformuleerd?
7. In hoeverre is de invulling van de beleidsruimte bij terugvordering en boeteoplegging in overeenstemming met de hogere wet- en regelgeving?
Thema II – Beoordeling besluiten
<i>Terugvorderingsbesluiten</i>
8. Wat is de grondslag/aanleiding om tot terugvordering over te gaan?
9. In hoeverre zijn de terugvorderingsbesluiten voldoende en zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd?
10. Op welke wijze en in hoeverre zijn de relevante belangen zorgvuldig afgewogen en is rekening gehouden met de specifieke situatie van de bijstandsgerechtigde?
11. Wanneer en onder welke omstandigheden wordt besloten tot het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering?
12. In hoeverre voldoen de terugvorderingsbesluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur?
<i>Boetebesluiten</i>
13. Wat is de grondslag/aanleiding om tot boeteoplegging over te gaan?
14. In hoeverre zijn de boetebesluiten voldoende en zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd? Op welke wijze is invulling gegeven aan de verzwaarde stelplicht en bewijslast?
15. Op welke wijze en in hoeverre zijn de relevante belangen zorgvuldig afgewogen en is rekening gehouden met de specifieke situatie van de bijstandsgerechtigde?
16. Wanneer en onder welke omstandigheden wordt besloten tot het (gedeeltelijk) afzien van het opleggen van een boete?
17. In hoeverre voldoen de boetebesluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur?

Bijlage 2: Wetsartikelentabel Participatiewet en IOAW

Participatiewet	IOAW
9	37 (ten dele)
17	44
18a lid 1	20a lid 1
18a lid 2	20a lid 2
18a lid 4	20a lid 4
18a lid 5	20a lid 5
18a lid 6	20a lid 6
18a lid 7	20a lid 7
18a lid 12	20a lid 11
43	15 (ten dele)
44	16a (ten dele)
54	17
58 lid 1	25 lid 1
58 lid 2	25 lid 2 en 3
58 lid 4 (NB: zes maanden)	25 lid 4 (NB: zes maanden)

Bijlage 3: Onderzoeksmethoden

Document- en literatuurstudie

Om de rechtmatigheid en doelmatigheid van het Heerenveense terugvorderings- en boetebeleid te beoordelen, is relevante (landelijke) wet- en regelgeving bestudeerd. Hierbij zijn onder andere (wetsvoorstellen voor) de Participatiewet en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving onderzocht. Daarnaast is jurisprudentie op het gebied van terugvordering en boetes bestudeerd. Hierin wordt namelijk nadere invulling gegeven aan de uitleg van deze wet- en regelgeving. Ook zijn er aanverwante onderzoeken en publicaties bekeken. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de onderzochte literatuur.

Daarnaast zijn er in het kader van dit onderzoek het Heerenveense beleid bestudeerd, waaronder de Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015 en de Beleidsregels handhaving en inning vorderingen Participatiewet Heerenveen bekeken. Ook zijn er procedurebeschrijving en andere interne werkinstructies opgevraagd bij de gemeente. In dit kader zijn de werkinstructie inzet handhaving en de werkwijze/afpraak rondom brutering van terugvorderingen Participatiewet en IOAW aangeleverd en bekeken.

Naast (beleids-)stukken zijn ook andersoortige documenten bestudeerd. Denk hierbij aan formats voor de beschikkingen, het rechtmatigheidsformulier, rapportages en uitnodigingsbrieven. Bij de commissie bezwaarschriften zijn jaarverslagen en adviezen over terugvorderings- en boetebesluiten opgevraagd en bestudeerd.

Oriënterende gesprekken

Om een algemeen beeld te krijgen van deze wijze waarop de gemeente Heerenveen omgaat met terugvordering en boeteoplegging zijn acht oriënterende gesprekken gevoerd. De gesprekken zijn via Microsoft Teams gevoerd. De uitkomst van deze gesprekken is als input gebruikt bij het opstellen van de aandachtspuntenlijst voor de dossierstudie en de verdiepende gesprekken. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten gesprekken te voeren met de volgende personen:

- Portefeuillehouder Werk en Inkomen
- Teammanagers afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
- Beleidsadviseur Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz
- Kwaliteitsadviseur Participatiewet
- Interne controller

- Twee leden van de Participatieraad
- Secretarissen en voorzitter van de commissie bezwaarschriften
- Collegevertegenwoordiger in bezwaar- en beroepsprocedures

Dossierstudie

De belangrijkste onderzoeksmethode was een omvangrijke dossierstudie. Wij hebben terugvorderings- en boetedossiers uit de periode 2016-2020 bestudeerd. In alle gevallen was er sprake van een afgerond dossier. Dat wil zeggen dat definitief is besloten tot terugvordering of boeteoplegging en de bezwaar- en beroepstermijn inmiddels is verstreken. Om te garanderen dat de onderzochte dossiers een goede afspiegeling vormden van de praktijk, is er een steekproef getrokken uit de terugvorderings- en boeteregistratie de gemeente Heerenveen. Hieruit zijn dossiers geselecteerd waarbij rekening is gehouden met een spreiding over de volgende selectiecriteria:

- Het jaar waarin het terugvorderings- of boetebesluit is genomen;
- De wet op basis waarvan het besluit is genomen (Participatiewet en IOAW)¹⁴⁰;
- De hoogte van de vorderingen;
- Het aantal terugvordering of boeteoplegging per bijstandsgerechtigden (bijstandsgerechtigden waarbij éénmalig besloten is tot terugvordering of boeteoplegging en waarbij dit meermaals het geval was);
- De aard van de besluiten (enkelvoudige terugvorderingsbesluiten; enkelvoudige boetebesluiten; en een combinatie van een terugvorderings- en een boetebesluit)
- Bij terugvorderingsbesluiten de verschillende wettelijke grondslagen (schending inlichtingenplicht versus andere grondslagen).

Dit heeft uiteindelijk geleid tot een steekproef waar 62 besluiten zijn geselecteerd en aangeleverd door de gemeente. In overleg met de begeleidingscommissie is uiteindelijk ook besloten een aantal dossiers te bestuderen waar is afgezien van terugvordering. Deze dossiers zijn door medewerkers van de gemeente geselecteerd en aangeleverd.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er enkele terugvorderingen in de registratie meerdere keren waren opgeboekt (om financieel-administratieve redenen), waardoor het uiteindelijke aantal bestudeerde dossiers anders uitviel dan de oorspronkelijke selectie. In sommige gevallen sprake was sprake van een verkeerde geregistreerde grondslag. Dit heeft echter niet tot een onevenwichtige verdeling in de uiteindelijk bestudeerde dossiers geleid.

Uiteindelijk zijn in het kader van dit onderzoek zijn in het totaal 57 terugvorderings- en boetebesluiten bestudeerd. Hierbij was er 31 keer sprake van een terugvordering¹⁴¹, zestien keer van een boete en in tien onderzochte dossiers is er afgezien van terugvordering.

Verdiepende gesprekken

Aanvullend op de dossierstudie zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Heerenveen. In deze gesprekken is zowel in algemene zin als aan de hand van de uitkomsten van de dossierstudie ingegaan op de wijze waarop medewerkers invulling geven aan de beleidsvrijheid die de gemeente toekomt, hoe zij besluiten voorbereiden en motiveren en hoe zij maatwerk trachten te leveren. Er is gesproken met twee medewerkers Handhaving, twee medewerkers Terugvordering en Verhaal en negen Specialisten Inkomen.

¹⁴⁰ Er was geen sprake van terugvorderings- of boetebesluiten op grond van de IOAZ.

¹⁴¹ Schending inlichtingenplicht: 20, overige grondslagen: 11.

Daarnaast is in deze fase van het onderzoek een gesprek gevoerd met de burgemeester en voor een tweede keer met de portefeuillehouder Werk en Inkomen. In deze gesprekken is ingegaan op de bestuurlijke betrokkenheid en uitgangspunten voor terugvordering en boete.

Tot slot is een gesprek gevoerd met een advocaat die ervaring heeft in het bijstaan van cliënten op het gebied van terugvorderingen en boetes in de gemeente Heerenveen. Vanwege de coronamaatregelen is besloten ook deze gesprekken via MicrosoftTeams te voeren.

Focusgroepen

Om ook de visie en ervaringen van bijstandsgerechtigden op het terugvorderings- en boetebeleid mee te nemen in het onderzoek, zijn twee focusgroepen die op een fysieke locatie plaatsvonden georganiseerd waarvoor inwoners zich konden aanmelden. In deze focusgroepen is aan bijstandsgerechtigden de kans geboden om hun ervaringen over de wijze waarop de gemeente omgaat met terugvordering en boeteoplegging te delen met de onderzoekers. De onderzoekers waren niet bekend met de dossiers van deze deelnemers.

Alle inwoners die na 2015 te maken hebben gehad met een terugvorderings- of boetebesluit, zijn door de gemeente per brief uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroep. Om te waarborgen dat deelnemers konden zich rechtstreeks aanmelden bij de onderzoekers.

In totaal hadden acht inwoners zich aangemeld; bij de bijeenkomst verschenen in totaal dertien inwoners. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de aanwezigen geen inhoudelijke bijdrage heeft geleverd tijdens de bijeenkomst. Bij enkelen van hen bleek na afloop van de bijeenkomst dat zij in de veronderstelling waren dat zij verplicht waren om zich te melden.

Twee inwoners hebben aangegeven dat zij niet fysiek aanwezig konden zijn bij de focusgroepen. Zij hebben telefonisch hun verhaal gedeeld.

Bijlage 4: Overzicht bestudeerde literatuur

Literatuur

Consultatie *Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand*

Consultatie *Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand*, 1 maart 2021, www.internetconsultatie.nl/terugvorderingbijstand (laatst geraadpleegd op 2 december 2021).

Divosa 2019

Divosa, *Factsheet Overtredingen van de inlichtingenplicht en Benchmark Werk & Inkomen – Jaarrapportage 2019. Overtreden van de inlichtingenplicht*, te raadplegen via: <https://www.divosa.nl/factsheet-overtredingen-van-de-inlichtingenplicht> en www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2019 (laatst geraadpleegd op 3 december 2021).

In 't Veld & Koeman 1979

J. in 't Veld & N.S.J. Koeman, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Zwolle: Tjeenk Willink 1979.

NSOB 2021

NSOB, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*, Den Haag: 2021.

POK 2020

Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), *Ongekend onrecht (Verslag - Parlementaire onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag)*, Den Haag: Tweede Kamer 2020.

Online-bronnen

NOS 2021

'Ggz en psychiaters: gedwongen opname mag niet leiden tot stopzetten uitkering', NOS.nl.

Heerenveen – Wijzigingen melden uitkering

'Wijzigingen melden uitkering', Heerenveen.nl.

Heerenveen – Klacht over zorg of uitkering

'Klacht over zorg of uitkering', Heerenveen.nl.

Heerenveen – Fraudemelding

'Fraudemelding', <https://www.e-inwoner.nl/prod/fr/Heerenveen/Fraudemelding/new>.

Sociaalweb 2021

‘De Participatiewet: een onredelijke wet?’, Sociaalweb.nl.

VNG 2021

‘Net uit: De bijstand, streng maar onrechtvaardig’, VNG.nl.

Regelgeving

Stcrt. 2017/17689, Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 maart 2017 tot vaststelling van de uitzondering van de inlichtingenplicht (Regeling uitzondering inlichtingenplicht).

Jurisprudentie

ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3307.

CRvB 19 december 1997, *JABW* 1998, 33.

CRvB 23 juli 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE6822.

CRvB 7 januari 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF4511.

CRvB 30 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6600

CRvB 8 december 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR7273

CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT2950.

CRvB 28 maart 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8581.

CRvB 10 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA3024.

CRvB 24 juli 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB0561

CRvB 19 mei 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI6945.

CRvB 6 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1920.

CRvB 30 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY4628

CRvB 21 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3772.

CRvB 8 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY7961.

CRvB 19 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4837.

CRvB 19 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3806.

CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807.

CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879.

CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1880.

CRvB 15 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3120.

CRvB 27 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3760.

CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12

CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024.

CRvB 22 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4469.

CRvB 13 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5094.

CRvB 4 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1295.

CRvB 27 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2242.

CRvB 29 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2951.

CRvB 11 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3577.

CRvB 9 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:61.

CRvB 30 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:538.

CRvB 13 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1065.

CRvB 26 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1876.

CRvB 10 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2149
 CRvB 4 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2734.
 CRvB 8 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3304.
 CRvB 11 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4120.
 CRvB 15 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102
 CRvB 12 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:555.
 CRvB 26 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:866.
 CRvB 19 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:922.
 CRvB 16 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1567.
 CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2378.
 CRvB 17 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4087.
 CRvB 10 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:604.
 CRvB 12 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1116.
 CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1661.
 CRvB 8 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2245.
 CRvB 8 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2115.
 CRvB 1 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3052.
 CRvB 1 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3307.
 CRvB 3 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.
 CRvB 23 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487.
 CRvB 23 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:670.
 CRvB 6 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:875.
 CRvB 26 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:953
 CRvB 1 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1335.

Rb. Amsterdam 11 september 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:6018.
 Rb. Den Haag 30 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3114
 Rb. Noord-Holland 25 januari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:469.
 Rb. Noord-Nederland 2 juni 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3384.
 Rb. Rotterdam 19 december 2014, ROT 14/3597

Kamerstukken

Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3.

Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3.

Kamerstukken II 2021/22, 17050, 601 (Brief van de demissionair staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 november 2021 inzake Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies).

Bijlage 5: Uitgebreide omschrijving terugvorderingsgronden

Artikel 58, eerste lid Participatiewet

Dit artikel bepaalt dat het college de kosten van bijstand moet terugvorderen voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. Het college is hiertoe verplicht en er is dan ook geen ruimte voor een belangenafweging. Ten aanzien van bepaalde vormen van de schending van de inlichtingenplicht gelden bijzondere regels. Hieronder worden de belangrijkste toege-licht.

Geldlening

Wanneer bijstand in de vorm van een geldlening is verstrekt en de inlichtingenplicht wordt geschonden, leidt dit niet tot terugvordering, maar kan wel leiden tot het wijzigen van de terugbetalingsverplichting. Wanneer de gewijzigde verplichting vervolgens niet (volledig) wordt nagekomen, kan het college besluiten tot terugvordering.

Verzwegen erfenis

Wanneer belanghebbende een erfenis heeft ontvangen maar dit niet heeft gemeld aan het college, is de inlichtingenplicht geschonden. Wanneer de erfenis nog niet is ontvangen dient het college echter niet terug te vorderen op grond van een schending van de inlichtingenplicht, maar kan worden teruggevorderd op grond van onverschuldigde betaling. Wanneer de mid-delen van de erfenis reed zijn ontvangen en er sprake is van een vermogensoverschot dat groter is dan het resterend vrij te laten vermogen, wordt het recht op bijstand ingetrokken en teruggevorderd op grond van de schending van de inlichtingenplicht.

Verzwegen inkomsten

Wanneer inkomsten zijn verzwegen, kan het college afzien van een intrekings- of herzienings-beschikking en een daarop gebaseerde terugvordering. Dit kan alleen in die gevallen waar het college de inkomsten kan verrekenen. Als de inkomsten volledig kunnen worden verrekend, hoeft er niet te worden teruggevorderd. Als dit niet mogelijk is dan zal het verzwijgen van inkomsten in ieder geval leiden tot de verplichte terugvordering op grond van artikel 58, eerste lid Participatiewet. Verrekening van inkomsten is gerekend vanaf het moment van het ont-vangen van de inkomsten nog 6 maanden mogelijk.¹⁴²

Artikel 58, tweede lid, onderdeel a Participatiewet: de bijstand is, anders dan als gevolg van schending van de inlichtingenplicht, ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend.

¹⁴² Artikel 58, vierde lid Participatiewet

Het college is bevoegd teveel of ten onrechte verstrekte bijstand terug te vorderen in andere gevallen dan die waarin de inlichtingenplicht is geschonden. Het college moet eerst een herzienings- of intrekkingbesluit nemen. Indien het college dit heeft nagelaten, doet ook hier zich een herstelkans voor in bezwaar. Terugvordering op deze grond vindt plaats in die gevallen dat een intrekking of herziening plaatsvindt op grond van artikel 54, derde lid tweede volzin Participatiewet of op grond van artikel 18, tweede lid Participatiewet.

Artikel 18, tweede lid Participatiewet ziet op de herziening van de bijstand als gevolg van het verlagen/afstemmen van de bijstand met terugwerkende kracht. Als gevolg van het verlagingbesluit is er sprake van teveel verleende bijstand en dus ten onrechte of tot een te hoog verleend bedrag dat kan worden teruggevorderd op grond van artikel 58, tweede lid sub a Participatiewet. De gemeenteraad is verplicht bij verordening afstemmingsregels op te stellen.¹⁴³ Gemeente Heerenveen hanteert het beleid om af te stemmen wanneer sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van een Participatiewet, de IOAW of de IOAZ verplichting. Ook wordt afgestemd indien belanghebbende onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont.¹⁴⁴

Intrekking of herziening op grond van artikel 54, derde lid, tweede volzin Participatiewet is mogelijk met en zonder verwijtbaar handelen van de belanghebbende. Dit artikel ziet op correctie (herstel van de rechtmatige toestand). Artikel 54, derde lid Participatiewet kan bijvoorbeeld worden toegepast wanneer het college doorgegeven inkomsten verkeerd of niet verrekend heeft bij het uitkeren van de bijstand. Een voorbeeld waarbij sprake is van verwijtbaar handelen van belanghebbende is in die gevallen waarin een belanghebbende inlichting doorgeeft, maar dit doet bij een verkeerd gemeenteloket. Als gevolg hiervan duurt het verwerken van de inlichting langer ontvangt hij/zij teveel uitkering. Wanneer de terugvordering een gevolg is van een intrekking of herziening waarmee een fout besluit van het college wordt hersteld, moet gelet op het rechtszekerheidsbeginsel afgewogen worden of de belanghebbende redelijkerwijs kan begrijpen dat hij teveel bijstand ontvangt.¹⁴⁵

Artikel 58, tweede lid, onderdeel b Participatiewet: de aan bijstand in de vorm van een geldlening verbonden verplichtingen worden niet of niet behoorlijk nagekomen.

In de Participatiewet staan enkele situaties omschreven waarbij bijstand kan/moet worden verleend bij wijze van geldlening. Een voorbeeld waarbij in de gemeente Heerenveen bijstand als lening wordt verstrekt is bijvoorbeeld voor wooninrichting. De bijstand moet in die gevallen altijd worden terugbetaald. Het niet nakomen van de aflossingsverplichtingen kan tot terugvordering van het nog af te lossen deel van de geldlening leiden. Aan de terugvordering gaat geen herzienings- of intrekkingbesluit vooraf. Artikel 58, tweede lid, sub b Participatiewet biedt een zelfstandige rechtsgrond voor terugvordering.

Dit artikel kan alleen worden toegepast bij aflossingsverplichtingen en niet bij bestedingsverplichtingen. Wanneer twijfel bestaat over de besteding van de bijstand in de vorm van een geldlening en belanghebbende kan niet aannemelijk maken dat hij de bijstand in de vorm van een geldlening heeft besteedt conform de bestedingsverplichting, kan het recht op bijstand niet worden vastgesteld. Het college kan dan terugvorderen op grond van artikel 58, eerste lid Participatiewet: een schending van de inlichtingenplicht. Ook in die gevallen waar achteraf blijkt dat de bijstand in de vorm van een geldlening als gevolg van een schending van de

¹⁴³ Artikel 8, eerste lid sub a Participatiewet.

¹⁴⁴ Art 7, eerste lid en 2 Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2021 en artikel 2 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Heerenveen 2015.

¹⁴⁵ CRvB 15-1-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102

inlichtingenplicht ten onrechte is verleend, kan op grond van artikel 58, eerste lid worden teruggevorderd.

Artikel 58, tweede lid, onderdeel c Participatiewet: de bijstand vloeit voort uit gestelde borgtocht.

De gemeente kan functioneren als borgsteller wanneer belanghebbende een lening afsluit. Belanghebbende ontvangt dan geen bijstand in de vorm van financiën, maar als borgtocht voor de lening. Wanneer bijstand is verstrekt in de vorm van een borgtocht en belanghebbende komt zijn betalingsverplichting aan de schuldeiser niet na, dan kan de schuldeiser het college aanspreken. Het college betaalt dan de schulden van belanghebbende af. De kosten kunnen vervolgens van belanghebbende worden terugvorderen.¹⁴⁶ Het college dient voorafgaand de terugvordering geen herzienings- of intrekingsbesluit te nemen, artikel 58, tweede lid sub c biedt een zelfstandige grondslag voor terugvordering.

Artikel 58, tweede lid, onderdeel d Participatiewet: er is ten onrechte een voorschot verstrekt.

Wanneer een belanghebbende een aanvraag indient voor het ontvangen van een bijstandsuitkering, kan het college een voorschot verstrekken. Zo kan belanghebbende gedurende de periode waarin wordt vastgesteld of hij/zij recht heeft op een uitkering beschikken over (bijstands)middelen. Het college is verplicht uiterlijk na vier weken na de datum van de aanvraag een voorschot te verstrekken indien nog geen besluit is genomen over het recht op bijstand.¹⁴⁷ Indien een voorschot is verstrekt en er blijkt geen recht op bijstand te bestaan over de periode waarop het voorschot betrekking had, kan het verleende voorschot worden teruggevorderd. Hierbij kan het niet in behandeling nemen van een aanvraag kan gelijk worden gesteld aan een afwijzing van de bijstandsaanvraag.¹⁴⁸ Indien er wel een recht op bijstand bestaat, maar het verstrekte voorschot blijkt hoger te zijn dan het bedrag aan bijstand waar daadwerkelijk recht op bestaat, dan kan (in afwijking van de vorige situatie) worden teruggevorderd op grond van artikel 58, tweede lid, sub e Participatiewet (zie artikel 58, tweede lid onderdeel e Participatiewet: de bijstand is abusievelijk verleend.)

Artikel 58, tweede lid onderdeel e Participatiewet: de bijstand is abusievelijk verleend.

Wanneer door een fout teveel bijstand is verleend, kan dit worden teruggevorderd. Artikel 58, tweede lid sub e Participatiewet biedt een grond om bij een administratieve vergissing terug te vorderen. Dit artikel biedt ook de grondslag voor terugvordering op grond van een rechterlijke beslissing en het terugvorderen van een te hoog voorschotbedrag. Voor terugvordering op grond van dit artikel is geen herziening of intrekking van bijstand vereist.

Hoewel artikel 54, derde lid Participatiewet tweede volzin en artikel 58, tweede lid sub e voor dezelfde situatie bedoeld lijken, is dit niet het geval. Artikel 58, tweede lid sub e ziet op de betaling en is niet van toepassing in de gevallen dat er sprake is van een onjuist besluit. Indien er sprake is van een onjuist besluit, herstelt het college dit door het toekenningsbesluit herzien of intrekken met toepassing van artikel 54, derde lid tweede volzin Participatiewet. Intrekking vindt dan plaats via artikel 58, tweede lid sub a Participatiewet. In het geval van een juist besluit, maar er is sprake van een administratieve fout biedt artikel 58, tweede lid sub e een grondslag.

¹⁴⁶ Art 58, tweede lid sub c Participatiewet.

¹⁴⁷ Artikel 52 Participatiewet.

¹⁴⁸ 4:5 Awb en CRvB 16-4-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1567

Een voorwaarde om op deze grond terug te vorderen is dat de belanghebbende redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat de betaling per ongeluk heeft plaatsgevonden. Het college moet afwegen of dit het geval is. Daarnaast moet het voor belanghebbende op moment van betaling duidelijk zijn dat deze onverschuldigd is. Indien dit achteraf pas kenbaar wordt kan niet worden teruggevorderd.¹⁴⁹

Artikel 58, tweede lid onderdeel f onder 1° Participatiewet: belanghebbende kan achteraf beschikken over middelen.

Indien naderhand blijkt dat belanghebbende kon beschikken of beschikte over middelen of vermogen in een periode waarover bijstand is verleend, kan het college besluiten tot terugvordering van (maximaal) het verleende bedrag aan bijstand. Het kan hierbij gaan om achteraf genoten middelen die betrekking hebben op de periode waarover bijstand is verleend (loon, nabetalingen, belastingteruggaaf, etc.), of over middelen die belanghebbende al rechtens toekwamen maar waarover hij nog niet kon beschikken (als gevolg van echtscheiding, erfenis, etc.). Hierbij is hoeft bij de bijstandsverlening aan belanghebbende niet te zijn medegedeeld dat er later mogelijk een terugvordering volgen.

Voordat overgegaan kan worden op terugvordering, moet het college beoordelen of de betreffende middelen als inkomen of vermogen moeten worden aangemerkt.¹⁵⁰ Omdat aan een terugvordering op grond van artikel 58, tweede lid sub f onder 1 Participatiewet geen besluit tot herziening of intrekking vooraf hoeft te gaan (bijstand is immers terecht verleend vanwege het tijdelijke gebrek aan middelen), dient het college deze beoordeling op te nemen in de terugvorderingsbeschikking. Indien is vastgesteld dat er sprake is van vermogen, dan is terugvordering op basis van deze grond mogelijk wanneer de ontvangen middelen betrekking hebben op een periode waarover bijstand is verleend en deze middelen ervoor zorgen dat belanghebbende de toen geldende grens van het vrij te laten vermogen overschrijdt. Daarbij dient te worden uitgegaan van de stand van het vermogen en de toepasselijke vermogensgrens op de datum waarop de aanspraak op de middelen is ontstaan. Middelen of ontstane schulden die daarna zijn verkregen/ontstaan tellen niet mee. Het terugvorderingsbesluit kan pas genomen worden wanneer belanghebbende over de in aanmerking te nemen middelen beschikt of kan beschikken. Aangezien terugvordering een belastend besluit is, is het aan het college om dit aan te tonen.

Wanneer naderhand ontvangen middelen betrekking hebben op een periode waarover bijzondere bijstand is verleend, moet de draagkracht van belanghebbende opnieuw worden berekend. Er kan slechts worden teruggevorderd wanneer de ontvangst van het middel heeft geleid tot een hogere draagkracht. Het bedrag dat kan worden teruggevorderd is gelijk aan het verschil tussen de in eerste instantie en de later herrekenende draagkracht.

Hoewel voor het nemen van het besluit moet worden gewacht tot de datum dat belanghebbende over de middelen kan beschikken, is het mogelijk dat ingangsdatum van de terugvordering voor de datum van het beschikbaar komen van de middelen ligt. In de gevallen waar ten tijde van de aanvraag van de bijstand reeds een aanspraak bestond op de middelen, kan de datum van de bijstandsaanvraag als ingangsdatum dienen. Indien dit niet het geval was, is de ingangsdatum van terugvordering de dag de datum waarop de aanspraak op de middelen ontstaat.

¹⁴⁹ CRvB 07-01-2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF4511.

¹⁵⁰ Art 34 Participatiewet.

Wanneer belanghebbende erfenis ontvangt, beschikt hij naderhand over middelen die betrekking hebben op een periode waarover het college bijstand heeft verleend. Het college heeft beleidsruimte bij de keuze om al dan niet terug te vorderen. Het college kan de verstrekte bijstand terugvorderen als belanghebbende gedurende de bijstandsverlening aanspraak had op de erfenis. Het college kan ook afzien van terugvordering en kiezen voor intrekking van de bijstand vanaf de datum waarop belanghebbende de erfenis heeft ontvangen

Artikel 58, tweede lid onderdeel f onder 2° Participatiewet: belanghebbende ontvangt naderhand een vergoeding voor bijstand met vaste bestemming.

Indien bijstand met een bepaalde bestemming is verleend en belanghebbende hier achteraf vergoedingen of tegemoetkomingen voor heeft ontvangen, kan worden teruggevorderd.¹⁵¹ Voorbeelden zijn het achteraf ontvangen van huurtoeslag in die gevallen waar ook al woonkostentoeslag is verleend door het college en/of een vergoeding van het UWV voor het griffierecht waarvoor het college ook reeds bijzondere bijstand had verleend.

¹⁵¹ Artikel 58, tweede lid sub f Participatiewet.

pro facto