

Toelichting Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ Vught 2018

1. Algemene toelichting

Artikel 8a Wet werk en bijstand / de Wet BUIG

Bij de behandeling van de Wet werk en bijstand (Stb. 2003, 375; verder te noemen: PW) in de Tweede Kamer is artikel 8a bij amendement aan de wet toegevoegd. Het artikel luidt: "De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet".

Bij de inwerkingtreding van Participatiewet (verder te noemen: Pw) per 1 januari 2015 is artikel 8a ongewijzigd overgenomen. Via de schakelbepaling van artikel 78f Participatiewet is artikel 8a eveneens van toepassing op het Bijstandsbesluit zelfstandigen 2004 (verder te noemen: het Bbz 2004). Daarnaast is een gelijkkluidende bepaling opgenomen in artikel 35, sub b IOAW en IOAZ.

Artikel 8a moet in samenhang worden gelezen met artikel 212 Gemeentewet, dat de gemeenteraad opdraagt een verordening vast te stellen voor de uitgangspunten van het financiële beleid en voor het financiële beheer. De verbindende gedachte is dat een goed financieel beheer bij de uitvoering van de Pw met zich meebrengt, dat voortdurend aandacht bestaat voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. In verband hiermee heeft de wetgever gekozen voor de wettelijke verplichting van de raad om een handhavingsverordening in het kader van de Pw vast te stellen.

Op 15 december 2009 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten (Wet BUIG), ook wel aangeduid als de Wet Bundeling. Met de inwerkingtreding van de Wet Bundeling per 1 januari 2010 krijgt de gemeente een grotere beleidsmatige rol en financiële verantwoordelijkheid rond de uitvoering van de IOAW, IOAZ, WWIK en het Bbz 2004.

In verband hiermee is de raad gehouden om naast een specifieke maatregelverordening (ook wel te noemen, afstemmingsverordening) voor de IOAW en IOAZ tevens een specifieke handhavingsverordening vast te stellen.

Gebleken is evenwel dat de meeste bepalingen van de eerdere Handhavingsverordening Pw zondermeer één op één van toepassing kunnen worden verklaard op het handhavingsbeleid op grond van de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004.

Om die reden wordt voor een uitgebreidere toelichting over de reikwijdte van de Wet BUIG verwezen naar de algemene toelichting bij de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Vught 2018.

Vandaar dat er ook voor gekozen is om de Handhavingsverordening Pw uit te breiden met een aantal schakelbepalingen waardoor het bestaande handhavingsbeleid op grond van de Pw zoveel als mogelijk integraal van toepassing kan worden verklaard op de IOAW en de IOAZ en het Bbz 2004.

Er is slechts één uitzondering en dat betreft de toepassing van het verhaalsrecht. Deze is specifiek gelinkt aan de Pw omdat de Pw een sluitstukfunctie heeft, in tegenstelling tot de IOAW en de IOAZ.

2. Artikelsgewijze toelichting

1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

Opgemerkt wordt dat de begripsbepalingen in de Handhavingsverordening Pw, IOAW, IOAZ en Bbz Vught 2018 zijn afgestemd op de begripsbepalingen in de Pw, IOAW, IOAZ en het Bbz 2004.

Tweede lid sub h.

Met het begrip “handhaving” wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid gericht op het doen naleven van wet- en regelgeving ter bevordering van het juist benutten en toepassen van wetten en regelingen in overeenstemming met hun doel en strekking.

“Hoogwaardige handhaving” als basisconcept van het handhavingsbeleid is erop gericht de bereidheid tot naleving van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 door de klanten te verhogen door maatregelen op het gebied van voorlichting, controle, dienstverlening en afdoening. Het hoogwaardige karakter van het handhavingsbeleid stoelt op de gedachte dat het gelijktijdig doorvoeren van zowel preventieve als repressieve aanpassingen in de uitvoering leidt tot verbeterde handhaving. Het leidt tot een toename van het aantal klanten dat bereid is de regelgeving min of meer spontaan na te leven.

Met het begrip “preventieve maatregelen” wordt bedoeld op maatregelen ter voorkoming en ontmoediging van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen de preventieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig informeren van (toekomstige) klanten en het optimaliseren van de dienstverlening.

Met het begrip “repressieve maatregelen” wordt bedoeld op maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen repressieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig constateren en afhandelen van fraude en de niet-nakoming van de niet-nakoming van de arbeids- en of re-integratieverplichting alsmede op het daadwerkelijk sanctioneren van geconstateerde fraude en de niet-nakoming van de arbeids- en of re-integratieverplichting.

Het sanctioneren van de niet-nakoming van de arbeids- en of re-integratieverplichting wordt nader uitgewerkt in de

gemeentelijke afstemmingsverordening. Het sanctioneren van de geconstateerde fraude vindt plaats op grond van het toepasselijk wettelijk landelijk kader alsmede in de beleidsregels inzake terugvordering, invordering en verhaal.

Hierbij wordt opgemerkt dat de raad directe invloed heeft op het beleid van het college waar het gaat om de Afstemmingsverordening Pw, IOAW en IOAZ Vught 2018.

Deze verordening vormt één van de repressieve middelen op niet-nakoming van de arbeids- en re-integratieverplichting door een belanghebbende.

Echter, de wetgever heeft het handhavingsbeleid in de Pw, vanuit oogpunt van de dualistische verhouding tussen de raad en het college binnen de Gemeentewet, niet consequent uitgewerkt. Immers, de bepalingen over terugvordering en verhaal van bijstand in de Pw zijn geformuleerd als bevoegdheden van het college. De raad heeft hier geen directe invloed op middels het stellen van regels; het college kan het gebruik van deze bevoegdheden zelf nader bepalen in de Beleidsregels terugvordering, invordering en verhaal Participatiewet, IOAW en IOAZ Vught 2015. Bepalingen in een Handhavingsverordening PW die de raad op deze onderdelen, wel een sturende invloed gaven, zijn door de Centrale Raad van Beroep onverbindend verklaard, zie CRvB d.d. 30 januari 2007 LjN-nr. AZ8022. Deze uitspraak is onder het wettelijk kader van de Pw, IOAW en IOAZ nog steeds geldend.

De sturing van de raad op grond van artikel 8a Pw is aldus meer indirect van aard. Enerzijds op kaderstellend niveau middels het meerjarig fraudebeleidsplan Hoogwaardig handhaven Participatiewet – IOAW - IOAZ – Bbz Vught 2015-2017 en anderzijds middels het ter beschikking stellen van financiële middelen specifiek ten behoeve van het handhavingsbeleid, bij voorbeeld door het gebruik van hoogwaardige handhavingsinstrumenten hierdoor mogelijk te maken.

Vanuit oogpunt van de bevoegdheden van het college worden de preventieve en de repressieve maatregelen nader uitgewerkt in, de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Vught 2018, het beleidsplan Controle op maat Participatiewet, IOAW – IOAZ – Bbz Vught 2018, het Verificatie- en Validatieplan en de Beleidsregels terugvordering, invordering en verhaal Participatiewet, IOAW en IOAZ Vught 2015, als bedoeld in artikel 2 tot en met artikel 4, artikel 6 en artikel 8 van deze verordening.

2. Fraudepreventie

Artikel 2. Activiteiten hoogwaardige handhaving

Dit artikel dient in samenhang gelezen te worden met en artikel 9 van deze verordening over beleidsvaststelling en verantwoording. In de jaarlijkse planning & controlcyclus dan wel via de reguliere informatievoorziening of zo nodig een raadsinformatiebrief kan het college periodiek aangeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het gemeentelijk handhavingsbeleid binnen het sociaal domein en kan zij hieraan ook integrale afweging van alle relevante deelfacetten maken.

3. Controle

Artikel 3. Controleplan

Het college heeft een eigen beleidsvrijheid op grond van artikel 53a Pw om invulling te geven aan de wijze waarop zij onderzoek verricht over de rechtmatigheid van de verleende en de te verlenen bijstand. Deze beleidsvrijheid geldt voor het college ook bij de beoordeling van de rechtmatigheid van verleende bijstand en uitkeringen op grond van respectievelijk het Bbz 2004, de IOAW en de IOAZ.

Een nadere uitwerking van deze beleidsvrijheid vindt plaats in het Controleplan. In dit plan wordt omschreven op welke wijze de gemeente omgaat met controle aan de poort van de bijstand (zoals welke gegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een aanvraag om bijstand of een aanvraag voor een voorziening gericht op arbeidsinschakeling; afstemming met het UWV is op dit punt noodzakelijk), de controle van de verplichtingen van de klant in verband met de beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de bijstand en de gegevenscontrole. Doel is het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitkering en de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Artikel 4. Het Verificatie- en Validatieplan

Uit het Controleplan volgt dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling er gegevenscontrole dient plaats te vinden.

De wijze waarop deze gegevens gecontroleerd worden op hun geldigheid en juistheid wordt nader uitgewerkt in een Verificatie- en Validatieplan.

De keuze om verificatie en validatie van overgelegde gegevens door een klant in een plan vast te leggen volgt uit het concept Hoogwaardige Handhaving. Op grond hiervan wordt belang gehecht aan een systematische en planmatige benadering van gegevenscontrole. In verband hiermee is de Wet eenmalige gegevensuitvraag en het daarop gebaseerde digitaal klantdossier (het DKD) van groot belang.

4. Gevolgen van fraude

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de bepalingen in de handhavingsverordening over de gevolgen van fraude, beschrijvend van aard zijn en niet direct gericht zijn op concreet rechtsgevolg voor een individuele burger. Anders gezegd, de rechtswerking van zowel de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Vught 2018 en van de Beleidsregels Terugvordering, invordering en verhaal Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz Vught 2015 als van de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude volgt direct uit deze regelingen zelf zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag in de handhavingsverordening noodzakelijk is.

De reden waarom deze bepalingen toch in de handhavingsverordening zijn opgenomen heeft te maken met het doel waarom de wetgever artikel 8a in de Pw heeft opgenomen. Namelijk, de verplichting van de raad het financiële beheer bij de bestrijding van ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet, bij verordening vast te stellen.

De indirecte sturing van het Pw-handhavingsbeleid is voor de raad alleen maar mogelijk wanneer de raad ook concreet zicht heeft op de verschillende deelaspecten binnen het handhavingsbeleid op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004. Om deze reden zijn de deelaspecten over de gevolgen van fraude ook benoemd in de Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz Vught 2018.

Artikel 5. Maatregel- en boeteoplegging

Indien een belanghebbende ten onrechte een uitkering heeft gehad, wordt het ten onrechte of teveel betaalde van hem teruggevorderd. Daarnaast zal hem een boete worden opgelegd overeenkomstig de regels van artikel 18a Pw en het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

Hierbij wordt ook de hoogte van de benadelingshandeling in de afweging betrokken. Overstijgt dit bedrag de aangiftegrens van € 50.000,- netto, dan zal bovendien aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Dit is in artikel 7 geregeld.

Artikel 7. Aangifte bij Openbaar Ministerie

Hoofddregel is thans dat indien het bruto-fraudebedrag hoger is dan de aangiftegrens die het Openbaar Ministerie hanteert het college daarvan altijd aangifte zal doen bij het Openbaar Ministerie. Laatstgenoemde organisatie is vervolgens bevoegd om te besluiten of al dan niet tot strafvervolgning over te gaan.

Artikel 8. Verhaal van bijstand

Hetgeen onder artikel 6 is opgemerkt geldt idem voor verhaal van kosten van bijstand.

5. Beleidsvaststelling en verantwoording

Artikel 9. Beleidsvaststelling en Verantwoording

In dit artikel verplicht de raad zich op grond van de Handhavingsverordening om ieder vier jaar een meerjarig fraudebeleidsplan Hoogwaardig Handhaving vast stellen.

De raad kan besluiten om na afloop van de periode van vier jaar, het beleidsplan te verlengen wanneer er geen sprake is van een daadwerkelijke wijziging van beleid op gemeentelijk dan wel landelijk niveau.

In dit artikel wordt ook uitgewerkt op welke wijze het college verantwoording aflegt aan de raad over het gevoerde handhavingsbeleid. Vanwege het integrale karakter van de sociaal domein wordt de verantwoording van gevoerde handhavingsbeleid op grond van Pw, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 onderdeel gemaakt van de brede verantwoording van het gevoerde sociaal domeinbeleid aan de raad via de planning & control cyclus, de reguliere informatievoorziening Sociaal Domein of zo nodig via een raadsinformatiebrief of – besluit.

6. Overige bepalingen

Artikel 10. Onvoorziene omstandigheden

Niet alle zich mogelijk in de praktijk voordoende situaties kunnen in een verordening worden vastgelegd. Vandaar dat het college de bevoegdheid krijgt, voor zover dit de uitvoering van deze verordening betreft, hierin te voorzien. Het spreekt voor zich dat het college de raad hierover zo spoedig mogelijk informeert.

Artikel 11. Citeertitel

Dit artikel is gewijzigd ten opzichte van Handhavingsverordening Wet werk en bijstand gemeente Vught. Aangesloten wordt bij hetgeen reeds gebruikelijk was in bezwaar en beroepsprocedures, te weten: “de Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz Vught 2018.”