

Onderwerp Beantwoording vragen ex art. 41 RvO Groen Links
over fraudewet schiet doel voorbij

Steller M.K.J. Halley



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 53 11 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4815322

Datum 28-01-2015 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons antwoord aan op de door Glimina Chakor en Kris van der Veen van de fractie van Groen Links gestelde vragen over het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de Fraudewet. De brief van de vragenstellers treft u als bijlage aan.

1. Heeft het college kennis genomen van het onderzoek van de ombudsman?

Ja.

Wat is de reflectie daarop van het college?

Wij stellen voorop dat fraude niet mag lonen. Wij staan ervoor dat bijstand terecht komt bij mensen die daar recht op hebben. Als blijkt dat er sprake is van fraude dan beëindigen we de uitkering en vorderen we de onterecht verstrekte bijstand terug. Sinds de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna te noemen: Fraudewet) zijn we verplicht om in dergelijke situaties ook een boete op te leggen. Het rapport van de Nationale ombudsman laat zien dat de toepassing van de Fraudewet in de praktijk ook tot situaties kan leiden waarbij mensen (hoge) boetes opgelegd krijgen zonder dat er sprake is van calculerende en opzettelijke fraude. Wij vinden dit onwenselijk. De toepassing van de Fraudewet schiet in dit soort situaties zijn doel voorbij. Wij zijn tevens van mening dat de verzwaring van de sancties in de wet maar een beperkt effect hebben op de naleving van wet –en regelgeving. Wij vinden dat de verhoging van de pakkans meer effect heeft dan de verzwaring van sancties.

Wat zijn volgens het college de maatschappelijke effecten van de wet?

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is op 1-1-2013 in werking getreden. Daarmee is de bestuurlijke boete bij bijstandsfraude opnieuw ingevoerd.



De boete bedraagt in principe 100% van het netto benadelingsbedrag. Een WWB uitkering kost gemiddeld € 15.000, - per jaar. De boete kan dus behoorlijk oplopen.

Het ministerie gaat ervanuit dat de boetes een afschrikwekkend effect hebben en dat hiervan (dus) een preventief effect uitgaat. Dit zou moeten betekenen dat burgers minder vaak gaan frauderen en dat fraudeurs eerder stoppen met frauderen. Deze effecten zijn moeilijk te meten. Wij weten niet in hoeverre er een preventief effect is uitgegaan van de Fraudewet. Wij weten wel dat de onvoorwaardelijke toepassing van de Fraudewet kan leiden tot het opleggen van boetes die naar onze mening disproportioneel zijn.

2. *De ombudsman benoemt dat burgers met een onmogelijke bewijslast te maken kunnen krijgen, zoals verzoeken die haaks op elkaar staan. Constateert het college deze patstelling ook in onze gemeente? Bijvoorbeeld op basis van de bezwaarschriften die u voorbij ziet komen?*

Wij bieden elke klant bij wie wij hebben geconstateerd dat er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en een benadelingsbedrag, de mogelijkheid tot het voeren van een gesprek. Wij bepalen op basis van dit gesprek met de klant of er een boete moet worden opgelegd en zo ja, hoe hoog de boete moet zijn. Wij constateren daarbij dat er inderdaad mensen zijn die weliswaar niet aan de inlichtingenplicht hebben voldaan maar niet de intentie hadden om opzettelijk te frauderen. Zo komt het voor dat mensen niet goed op de hoogte zijn van de regels, administratief onbekwaam zijn of nalatig zijn. Daarnaast komt het soms ook voor dat mensen onjuist zijn geïnformeerd door de gemeente of dat de gemeente aangeleverde informatie zelf niet goed heeft verwerkt. Wij constateren tegelijkertijd dat andere klanten bewust onvolledige en/of onjuiste informatie verstrekken met als doel misbruik te maken van de sociale zekerheid. Wij wegen deze omstandigheden mee bij ons besluit ten aanzien van de op te leggen boete. Dit leidt er toe dat wij in ruim 25% van de gevallen besluiten om geen boete of een lagere boete op te leggen.

Tegen de besluiten waarbij we een boete opleggen wordt relatief vaak bezwaar gemaakt, aangezien de financiële belangen van de klant groot zijn. Het percentage bezwaarprocedures waarin de onafhankelijke bezwaarcommissie ten voordele van de klant adviseert wijkt echter niet af van het gemiddelde percentage bij de totale bezwaarafhandeling.

Welke mogelijkheden ziet het college om hier op lokaal niveau verbeteringen in aan te brengen? En in hoeverre is het college bezig met de vernieuwing en verbetering van de eigen informatievoorziening aan burgers?

Niet alle klanten zijn voldoende op de hoogte van de regels die bij een uitkering horen.



Door de huidige wetgeving met betrekking tot de bestuurlijke boete kan dit grote gevolgen voor hen hebben. Wij informeren onze klanten daarom via verschillende kanalen:

- We sturen alle klanten jaarlijks een brief waarin we aangeven welke gegevens we van ze hebben. We vragen ze of deze gegevens nog kloppen en leggen ze daarbij uit welke wijzigingen ze door moeten geven aan de gemeente. Ze kunnen daarbij gebruik maken van een formulier dat we bij de brief voegen. Als een klant een wijziging doorgeeft versturen we weer een nieuw formulier.
- We vragen klanten met wisselende inkomsten om elke maand het formulier “opgave inkomsten” in te vullen.
- We verstrekken mensen die een uitkering aanvragen een informatiepakket waarin duidelijk staat welke verplichtingen ze hebben en welke wijzigingen ze moeten doorgeven bij de gemeente.
- We publiceren deze informatie op de gemeentelijke website en houden deze informatie actueel.
- We communiceren incidenteel via de bijsluiter over de risico's op en de gevolgen van fraude.
- We nemen met ingang van januari 2015 maandelijks een tekst in de bijsluiter (bij de maandelijks uitkeringsspecificatie) op over het doorgeven van wijzigingen. Wij benadrukken hierin het belang van het doorgeven van wijzigingen die van belang kunnen zijn voor de (hoogte van de) uitkering.
- In de bijsluiter van februari breiden we deze tekst uit met concrete voorbeelden van wijzigingen en omstandigheden die gevolgen kunnen hebben voor de (hoogte van) de uitkering. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de ervaring die we hebben met veel voorkomende situaties waarin klanten al dan niet onnodig in de problemen zijn gekomen.
- Wij gaan onderzoeken of en hoe we deze veel voorkomende situaties kunnen voorkomen. Bijvoorbeeld door risicogroepen gericht te benaderen met informatie die voor hen relevant is.
- Uiteraard communiceren we mondeling met klanten ‘voor, aan en binnen de poort.’ Al bij de eerste voorlichting en gesprekken met consulenten begint de communicatie over regels, pakkans, controles en andere handhavingsacties. Vervolgens is deze communicatie een vast onderdeel van de boodschappen naar de klant. Op die manier bevorderen we dat klanten weten - of kunnen weten - aan welke regels zij zich moeten houden. Uiteraard heeft de klant daarin ook een eigen verantwoordelijkheid.



3. *In hoeverre wordt bij de sociale dienst in Groningen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te zien van een boete, hoe verhoudt zich dat met andere gemeenten en wat vindt het college daarvan?*

Medewerkers van de gemeente hebben in 2014 in totaal 128 een “boetegesprek” met een klant gevoerd. Dit heeft geresulteerd in de volgende besluiten:

Boete van 100%: 95 keer.

Boete van 50%: 11 keer.

Boete van € 150, -(= minimum boete): 4 keer.

Geen boete: 18 keer.

Het meewegen van de mate van verwijtbaarheid leidt er dus toe dat wij in ruim 25% van de gevallen besluiten om geen boete of een lagere boete op te leggen. Wij vinden het belangrijk om, binnen de ruimte die de wet biedt, maatwerk te hanteren bij het opleggen van de boete. Het komt voor dat een klant ten onrechte (teveel) bijstand heeft ontvangen en er geen sprake is van verwijtbaarheid. In die gevallen zien wij af van het opleggen van een boete. Als er sprake is van enige verwijtbaarheid zijn we echter wettelijk verplicht een boete op te leggen. In de gevallen waarin de klant geen gebruik maakt van de mogelijkheid tot een gesprek moeten wij een boete van 100% opleggen.

Ons beeld is dat de meeste (middel)grote gemeenten ook gebruik maken van de wettelijke ruimte om af te zien van het opleggen van een boete of de boete te matigen. Er zijn echter wel grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om het verwerken van het aantal boetesignalen. Enkele grote gemeenten in Nederland hebben tot nu toe slechts een klein deel van de zaken waarin in principe een boete moet worden opgelegd ook daadwerkelijk behandeld. Dit afhandelpercentage ligt in Groningen juist relatief hoog. Dit staat naar onze mening overigens los van (uitvoerings)beleid en heeft voornamelijk te maken met organisatorische aspecten.

Ziet het college kansen om meer gebruik te maken van de mogelijkheid af te zien van een boete? Op welke manier kunnen uitvoeringsinstanties hierop worden geïnstrueerd, bijvoorbeeld door te kiezen voor een meer persoonlijke aanpak, zoals het plegen van een telefoontje?

Wij zien mogelijkheden om meer gebruik te maken van de mogelijkheid om de boete te matigen. Dit komt omdat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) recentelijk een belangrijke uitspraak heeft gedaan in een zaak waarin een bestuurlijke boete is opgelegd. De CRvB oordeelt dat overheidsorganen bij de vaststelling van de boete een betere toets op het evenredigheidsbeginsel moeten toepassen. Dit betekent in de praktijk dat de hoogte van de boete in ieder individueel geval beter moet worden afgestemd op de ernst van de



overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de schending van de inlichtingenplicht heeft plaatsgevonden.

De CRvB geeft hierbij ook handvatten voor de hoogte van de boete. Er kan alleen een boete van 100% van het benadelingsbedrag worden opgelegd als opzet is bewezen en een boete van 75% als grove schuld is bewezen. In de overige gevallen is 50% het uitgangspunt. Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd tot 25%.

Minister Asscher van het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft schriftelijk gereageerd op deze uitspraak. De minister geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer aan dat deze jurisprudentie zal leiden tot een aanpassing van de wet en regelgeving rondom de bestuurlijke boete. De minister streeft er naar om de aangepaste wet- en regelgeving uiterlijk in 2016 in werking te laten treden. Deze aanpassingen zijn conform de uitspraak van de CRvB. Daarnaast wordt het Boetebesluit sociale zekerheidswetten uitgebreid met de mogelijkheid om een waarschuwing te geven als er sprake is van een klein benadelingsbedrag of sprake is van een situatie waarin de klant weliswaar te laat maar wel uit eigen beweging gewijzigde omstandigheden doorgeeft.

De minister stelt in zijn brief dat gemeenten voortaan moeten handelen naar de uitspraak van de CRvB, totdat de wetswijzingen van kracht zijn. Wij zijn na de uitspraak van de CRvB tijdelijk gestopt met het opleggen van boetes. Het is nu duidelijk welke aanpassingen we aan onze werkwijze moeten aanbrengen en we hebben onze medewerkers overeenkomstig geïnstrueerd. Wij hanteren voortaan de vier percentages die de CRvB voorstelt. Er zijn op dit moment geen sluitende richtlijnen voor wanneer er sprake is van 'opzet', 'grote schuld' en 'verminderde verwijtbaarheid'. Jurisprudentie zal verdere invulling moeten geven aan de criteria hiervoor. Wij hebben onze medewerkers geadviseerd om in onduidelijke situaties de klant het voordeel van de twijfel te geven, en in zulke situaties dus te kiezen voor een lager percentage bij het opleggen van een boete.

4. *In een reactie op het onderzoek noemde Divosa, de vereniging van managers van sociale diensten, dat moet worden onderzocht waarom burgers in de fout gaan. Heeft het college op basis van de ervaringen van de afgelopen periode onderzocht waar burgers tegenaan lopen en welke hiaten er aan gemeentelijke zijde liggen? Welke aanpassingen kan het college aanbrengen in de complexiteit van regels en regelingen waar mensen mee te maken hebben?*

De voorzitter van Divosa, Rene Paas, heeft in diverse media gereageerd op het rapport van de ombudsman. Hij stelt zich hierbij op het standpunt dat de wetgeving in de sociale zekerheid te complex is geworden. Daarnaast krijgen gemeenten, vooral als het gaat om sanctioneren, steeds minder beleidsvrijheid. Wij delen zijn analyse en betreuren deze ontwikkeling.



Gemeenten kunnen geen aanpassingen aanbrengen in bestaande wet – en regelgeving. Wij kunnen hoogstens gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om maatwerk te leveren, zoals we nu doen met het opleggen van boetes. Daarnaast is het onze taak om onze klanten zo goed mogelijk te informeren. Wij realiseren ons hierbij dat de regels desondanks complex en (dus) onduidelijk blijven voor een deel van onze klanten. Om die reden adviseren we onze klanten in onze communicatie om altijd contact met ons op te nemen als ze twijfelen of een wijziging in hun situatie gevolgen kan hebben voor hun uitkering. Ons motto hierbij is: “voorkom problemen, weet hoe het zit”. Wij nemen dit advies ook mee bij de aanpassing van de maandelijksse bijsluiters bij de uitkeringsspecificatie.

5. *De fractie van GroenLinks heeft behoefte aan een kwantitatief en kwalitatief overzicht van de gevolgen en effecten van de Fraudewet in Groningen, met daarbij betrokken de resultaten van het onderzoek van de ombudsman en de kansen en mogelijkheden die het college voor ogen heeft om de situatie te verbeteren. Kan het college hiervoor zorgen en zo ja, wanneer?*

Wij herkennen in grote lijnen het beeld dat de ombudsman schetst. Niet elke klant die ten onrechte bijstand heeft ontvangen heeft ook bewust fraude gepleegd. Wij hebben bij de uitvoering van de fraudewet in bepaalde gevallen boetes moeten opleggen die naar onze mening niet in verhouding staan tot de overtreding. De wet bood ons in die gevallen echter onvoldoende ruimte om de boete verder te matigen. Met de uitspraak van de CRvB is er echter een nieuwe situatie ontstaan. Wij hebben nu handvatten om meer rekening te houden met de omstandigheden waaronder de fraude is ontstaan. Wij verwachten hierdoor dat wij vanaf nu in de gevallen waarin voorheen een boete van 100% werd opgelegd, vaker zal worden gekozen voor een (veel) lagere boete. Wij gaan meten welke gevolgen de nieuwe richtlijnen in de uitspraak van de CRvB hebben voor de wijze waarop wij sanctioneren bij fraude. Wij zullen daarbij een vergelijking aanbrengen tussen het aantal boetes, en de hoogte daarvan, die wij in 2014 en 2015 hebben opgelegd. Wij zullen uw raad hierover in het derde kwartaal van 2015 schriftelijk informeren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink

GROENLINKS

Aan: Het college van B&W van de gemeente Groningen
Betreft: Vragen ex art. 41 RvO: Fraudewet schiet doel voorbij
Datum: Groningen, 9 december 2014

Geacht college,

Afgelopen week stelde Nationale Ombudsman Frank van Dooren dat de Fraudewet haar doel voorbij schiet. Mensen die buiten hun schuld, door onwetendheid of onhandigheid een foutje maken met het doorgeven van veranderingen in hun situatie, worden bestraft met – soms torenhoge – boetes. Tegelijkertijd is de pakkans voor echte fraudeurs er niet op toegenomen en belandt deze doelgroep in het strafrecht, waar de boetes ook nog 's veel lager zijn.

Onderzoek

De ombudsman deed een half jaar lang onderzoek naar de nieuwe Fraudewet, die gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (verantwoordelijk voor de AOW en kinderbijslag) en uitkeringsinstantie UWV meer mogelijkheden hebben gegeven om fraude met uitkeringen aan te pakken. Het merendeel van de personen die op grond van de wet zwaar worden beboet, pleegt echter niet doelbewust fraude. Iemand met een uitkering die niet of niet tijdig voldoet aan de inlichtingenplicht, moet het bedrag dat hij teveel heeft ontvangen terugbetalen en krijgt daarnaast nog een boete van 100% van dat bedrag. De vraag of mensen opzettelijk niet aan hun verplichting voldoen of dat er andere redenen zijn waarom zij dit niet kunnen, speelt in de praktijk nauwelijks een rol. Zij worden beboet alsof zij fraudeerden. De ombudsman kreeg klachten van burgers die van goede wil zijn, maar zich behandeld voelen als criminelen. De hoge boetes staan volgens de ombudsman niet in verhouding tot de ernst van de overtredingen. En volgens hem is de pakkans voor echte fraudeurs er niet door toegenomen.

Fraude

De gangbare definitie van fraude is 'het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen'. In de Fraudewet is dat 'opzettelijke' en de intentie om voordeel te hebben, verdwenen, stelt de ombudsman vast. Juist die twee zaken zijn wat er volgens Van Dooren bij heel veel 'fraudegevallen' aan ontbreekt.

Mensen die een vergissing maken, die iets verkeerd begrepen hebben, die niet kunnen aantonen dat de uitvoeringsinstantie een fout heeft gemaakt, die nog niet over de juiste informatie beschikken om de juiste inlichtingen te verschaffen, die een paar dagen te laat zijn met het doorgeven van inlichtingen: zij allen worden in beginsel gestraft alsof zij moedwillig frauderen. Wie bijvoorbeeld niet meteen doorgeeft een deeltijdbaantje te hebben gevonden, waardoor de uitkering omlaag moet, handelt verwijtbaar. En wie denkt dat formulier X voldoende is om te melden dat de partner die AOW kreeg, is overleden, kan een boete tegemoet zien als ook formulier Y had moeten worden meegestuurd.

De Nationale Ombudsman stelt voor dat uitkeringsinstanties het voordeel van de twijfel geven aan uitkeringsgerechtigden. Als een kennelijke vergissing aannemelijker is dan misbruik, moeten instanties geen extreem hoge boetes geven, maar een waarschuwing of een boete van maximaal 10 procent van het 'benadelingsbedrag'.

De boodschap van de ombudsman is GroenLinks uit het hart gegrepen. De huidige situatie leidt ook in Groningen tot nieuwe schuldproblemen, onzekerheid en wantrouwen richting de overheid en de politiek. Het gaat om mensen die zich hebben vergist, mensen die niet kunnen bewijzen dat een uitvoeringsorganisatie een fout heeft gemaakt, mensen die iets verkeerd hebben begrepen en mensen die een paar dagen te laat waren door soms heel menselijke omstandigheden. Zij allen worden zwaar beboet. Volgens GroenLinks zou de persoonlijke aanpak (lees: maatwerk) die het college voorstaat moeten leiden tot vroegtijdige signalering en het voorkomen van boetes voor mensen die niet te kwader trouw zijn.

De fractie van GroenLinks heeft daarover de volgende vragen:

1. Heeft het college kennis genomen van het onderzoek van de ombudsman? Wat is de reflectie daarop van het college? Wat zijn volgens het college de maatschappelijke effecten van de wet? In hoeverre biedt de wet het college wel of niet de ruimte om meer maatwerk te bieden? Op welke manier? En ziet het college, met het onderzoek in de hand, mogelijkheden om ook in Groningen actie te ondernemen?
2. De ombudsman benoemt dat burgers met een onmogelijke bewijslast te maken kunnen krijgen, zoals verzoeken die haaks op elkaar staan. Constateert het college deze patstelling ook in onze gemeente? Bijvoorbeeld op basis van de bezwaarschriften die u voorbij ziet komen? Welke mogelijkheden ziet het college om hier op lokaal niveau verbeteringen in aan te brengen? En in hoeverre is het college bezig met de vernieuwing en verbetering van de eigen informatievoorziening aan burgers?
3. In hoeverre wordt bij de sociale dienst in Groningen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te zien van een boete, hoe verhoudt zich dat met andere gemeenten en wat vindt het college daarvan? Ziet het college kansen om meer gebruik te maken van de mogelijkheid af te zien van een boete? Op welke manier kunnen uitvoeringsinstanties hierop worden geïnstrueerd, bijvoorbeeld door te kiezen voor een meer persoonlijke aanpak, zoals het plegen van een telefoontje?
4. In een reactie op het onderzoek noemde Divosa, de vereniging van managers van sociale diensten, dat moet worden onderzocht waarom burgers in de fout gaan. Heeft het college op basis van de ervaringen van de afgelopen periode onderzocht waar burgers tegenaan lopen en welke hiaten er aan gemeentelijke zijde liggen? Welke aanpassingen kan het college aanbrengen in de complexiteit van regels en regelingen waar mensen mee te maken hebben?
5. De fractie van GroenLinks heeft behoefte aan een kwantitatief en kwalitatief overzicht van de gevolgen en effecten van de Fraudewet in Groningen, met daarbij betrokken de resultaten van het onderzoek van de ombudsman en de kansen en mogelijkheden die het college voor ogen heeft om de situatie te verbeteren. Kan het college hiervoor zorgen en zo ja, wanneer?

Namens de fractie van GroenLinks,
Glimina Chakor en Kris van der Veen