



**Gemeente  
Rotterdam**

Werk en Inkomen  
Werk, Inkomen, Nationaal Programma  
Rotterdam Zuid en EU-arbeidsmigranten  
Tim Versnel MSc

**Postadres:** Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam  
**Website:** [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)

**Van:** Jolien Jeroense  
**Telefoon:** 14 010  
**E-mail:** [bbo@rotterdam.nl](mailto:bbo@rotterdam.nl)

**Ons kenmerk:** M2309-1435 - 23bo007502

**Onderwerp:** Toezeggingen commissie  
WIOSSAN Beleidskader Participatie 2023-2026

**Datum:** 22 september 2023

Aan de commissie  
Werk en Inkomen, Onderwijs, Samenleven,  
Schuldhulpverlening, Armoedebestrijding en NPRZ

Beste commissieleden,

Tijdens het debat over het beleidskader Participatie 2023-2025 Werk is geweldig! in de commissie WIOSSAN van 13 september jongstleden, heb ik uw commissie een zest al toezeggingen gedaan, te weten:

1. Werkwijze opleggen boetes en maatregelen (23bb005891)
2. Cijfers taalbeheersing bijstand (23bb005894)
3. Prestatie 010 (23bb005895)
4. Certificering statushouders (23bb005896)
5. Rotterdam Inclusief op Zuid (23bb005898)
6. Rapportage Social Return (23bb005911).

In deze brief informeer ik u over de werkwijze opleggen boetes en maatregelen, de certificering van diploma's statushouders en de rapportage Social Return. De cijfers taalbeheersing in de bijstand worden opgenomen in de brief bij de monitor over het 3<sup>e</sup> tertaal 2023, zodat wij u een beeld over heel 2023 kunnen geven. Over de koers P010 wordt uw raad voor het einde van dit jaar geïnformeerd. De ontwikkeling van Rotterdam Inclusief op Zuid, wordt in het eerste kwartaal van 2024 aan u voorgelegd. Tot slot kom ik in deze brief terug op de zoekperiode jongeren en het op proef samenwonen met behoud van uitkering.

#### **Werkwijze opleggen boetes en maatregelen (23bb005891)**

In de commissievergadering heb ik met u afgesproken de werkwijze bij het nemen van maatregelen en opleggen van boetes aan u toe te lichten. In deze brief ga ik in op de waarschuwingen die bij boetes kunnen worden gegeven, en op de mogelijkheid om een niet-financiële maatregel op te leggen bij niet meewerken aan de re-integratie naar werk. Ook het verschil tussen niet meewerken aan re-integratie naar werk (hetgeen kan leiden tot maatregelen) en het niet nakomen van de inlichtingenplicht (hetgeen kan leiden tot beëindiging van de uitkering en een boete) wordt toegelicht.



Boetes en maatregelen zijn twee belangrijke instrumenten van handhaving in de participatiewet. Deze instrumenten dienen echter een verschillend doel en worden om verschillende redenen ingezet:

1. Het opleggen van een boete kan volgen op schending van de inlichtingenplicht. Het gaat hier om handhaving op de rechtmatigheid van de uitkering;
2. Het nemen van een maatregel kan volgen op niet meewerken aan de uitvoering van de wet. Het gaat hier om handhaven op de doelmatigheid van de uitkering.

In de bijlage bij deze brief worden het opleggen van een boete en het nemen van een maatregel verder toegelicht en ga ik kort in op de handhaving in bredere context. Het cluster Werk & Inkomen ontvangt u desgewenst graag voor een werkbezoek om u verder te informeren over de werkwijze van boetes en maatregelen.

### **Certificering statushouders (23bb005896)**

Uw commissie heeft gevraagd naar de werkwijze rond het certificeren van diploma's van statushouders in het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP).

Diplomawaardering is standaard onderdeel van het PIP wanneer wij de inburgeraar spreken. In samenwerking met Vluchtelingen Werk Nederland en de gemeentelijke consulenten wordt statushouder zo nodig over de relevantie van diplomawaardering geïnformeerd, nagegaan of een aanvraag voor diplomawaardering al gestart is en ondersteuning aangeboden wanneer de inburgeraar dit niet zelfstandig kan. Uiteraard geldt dat niet voor iedereen diplomawaardering noodzakelijk is en dat daarnaast een aanzienlijk deel van de doelgroep dit zelfstandig kan.

### **Rapportage Social Return (23bb005911)**

In de commissievergadering heb ik u toegezegd in de monitor Werk & Inkomen te gaan rapporteren over de realisatie Social Return. Met ingang de eerstvolgende rapportage over het 2<sup>e</sup> tertaal 2023 wordt dit een vast onderdeel van de monitor Werk & Inkomen.

### **Zoekperiode jongeren**

Tijdens de commissiebehandeling spraken wij ook over de zoekperiode die volgt nadat jongeren een bijstandsuitkering aanvragen. Een aantal van u gaf aan zich zorgen te maken over de jongeren die uitvallen tijdens de zoekperiode. Ik heb begrip voor uw zorgen. Daarom heb ik besloten dat we gaan zoeken naar manieren om meer inzicht te krijgen in de groep jongeren die uitvalt. Ik zal u hierover verder informeren in de brief bij de monitor Werk & Inkomen over het 3<sup>e</sup> tertaal 2023. Ten aanzien van het effect van de Utrechtse aanpak verwijs ik u naar de brief 23bb005238 'Stop strengere bijstandsregels voor jongeren' van 19 mei 2023.

### **Op proef samenwonen**

De gemeente Rotterdam kent sinds medio 2013 de mogelijkheid om bepaalde tijd met behoud van uitkering samen te wonen. Deze regeling was eerder bekend onder de noemer 'kennismakingsperiode'. In mei 2022 is deze regeling hernoemd in de proefsamenwoning. De regeling is aangepast en de voorwaarden waaronder proefsamenwoning is toegestaan, zijn verduidelijkt. Dit naar aanleiding van de motie 'Geen gekort op de uitkering bij Rotterdammers die gaan samenwonen!' (21bb14184, zie de brief aan uw raad met kenmerk 22bb419).



De momenteel geldende voorwaarden zijn onder meer dat de betrokkenen beiden over eigen woonruimte en een eigen inkomen (bijvoorbeeld uit bijstand) beschikken; dat er geen voorbereidingen zijn getroffen voor een huwelijk of geregistreerd partnerschap; en dat er niet eerder in een periode van vijf jaar gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van een proefsamenwoning. Als aan de voorwaarden is voldaan, kan het recht op bijstand ongewijzigd blijven gedurende maximaal 6 maanden. In die periode wordt de uitkering niet aangepast op grond van het gezamenlijke verblijf. Er moet altijd een individueel verzoek worden gedaan om te mogen proefsamenwonen.

De mogelijkheid van een proefsamenwoning is een aantal maal belicht in de 010Werk (juni 2022 en april 2023). Ook op de pagina [rotterdam.nl/wijzigingen-doorgeven](https://rotterdam.nl/wijzigingen-doorgeven) wordt aandacht besteed aan dit onderwerp. Sinds mei 2022 zijn er 8 verzoeken gedaan om te mogen proefsamenwonen. Hiervan zijn 3 verzoeken afgewezen en is er in 4 gevallen toestemming verleend om te proefsamenwonen. Eén geval is momenteel nog in behandeling.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en stel u voor de toezeggingen 23bb005891, 23bb005896 als afgedaan te beschouwen. Toezegging 23bb005911 kan worden afgedaan met het verschijnen van de monitor Werk & Inkomen over het 2e tertaal 2023, begin oktober.

Met vriendelijke groet,

Tim Versnel MSc  
Wethouder Werk, Inkomen, Nationaal Programma Rotterdam Zuid en EU-  
arbeidsmigranten

**Bijlage:** Werkwijze opleggen boetes en het nemen van een maatregel.



## BIJLAGE 1

### Werkwijze opleggen boetes en het nemen van een maatregel

Boetes en maatregelen zijn twee belangrijke instrumenten van handhaving in de participatiewet. Deze instrumenten dienen echter een verschillend doel en worden om verschillende redenen ingezet:

1. Het opleggen van een boete kan volgen op schending van de inlichtingenplicht. Het gaat hier om handhaving op de rechtmatigheid van de uitkering;
2. Het nemen van een maatregel kan volgen op niet meewerken aan de uitvoering van de wet. Het gaat hier om handhaven op de doelmatigheid van de uitkering.

#### ***Ad 1. Boete bij schending inlichtingenplicht***

De gemeente moet weten of een Rotterdammer (nog) in aanmerking komt voor bijstand en voor welk bedrag. Hiervoor heeft de gemeente correcte en actuele informatie nodig. Het gaat dan bijvoorbeeld om (bij)verdiensten, aanvaarding van werk, krijgen van giften of erfenissen, veranderingen in de samenstelling van het huishouden, wijziging van verblijfplaats, wijzigingen van vermogen, beschikbaarheid voor werk of verblijf buiten Nederland. Belanghebbende moet de gemeente daarom wettelijk, direct en uit zichzelf of wanneer dit gevraagd wordt, informeren over alles dat van invloed kan zijn op (de omvang van) het recht op bijstand. Dit is de inlichtingenplicht.

#### *Onderzoek naar schending van de inlichtingenplicht*

Rotterdam hanteert als uitgangspunt verantwoord vertrouwen in de inwoner, en dus ook in de bijstandsgerechtigde. Toch kunnen er signalen zijn dat inlichtingen die de gemeente zou moeten hebben, niet (tijdig) door belanghebbende zijn verstrekt.

Zulke informatie komt regelmatig naar voren tijdens heronderzoeken. Het heronderzoek blijft een belangrijk middel om de Participatiewet uit te voeren en de rechtmatigheid van uitkeringen te borgen. Het onderzoek heeft als doel om te beoordelen of de uitkering nog aansluit op de huidige situatie. Het is een moment om fouten snel te achterhalen en om zo grote terugvorderingen te voorkomen.

Heronderzoek is niet specifiek gericht op vinden van onrechtmatigheden. Die kunnen dan natuurlijk wel zichtbaar worden. Bijvoorbeeld doordat op bankafschriften informatie staat die op niet opgegeven inkomsten duiden.

Een andere bron die kan aanduiden dat inlichtingen niet zijn verstrekt is informatie van andere overheidsinstanties, die via gekoppelde bestanden bij de gemeente bekend wordt. Zo krijgt de gemeente bijvoorbeeld een signaal als inkomsten van een bijstandsgerechtigde bij het UWV worden opgegeven. Of als er een mutatie in de BRP is op het adres van de bijstandsgerechtigde. Naar aanleiding van dat signaal kan worden gecontroleerd of de gemeente is geïnformeerd. Dan kan contact worden opgenomen met belanghebbende voor uitleg.

Een derde bron zijn meldingen. Soms komen deze van medewerkers van de gemeente zelf. Het kan zijn dat zij in contacten met belanghebbende op aanwijzingen stuiten voor zaken die van belang zijn voor de uitkering maar die niet zijn doorgegeven aan de gemeente. Bijvoorbeeld omdat zij aanwijzingen zien dat wordt gewerkt, zonder dat inkomsten worden opgegeven (vermoeden van zwartwerken). Meldingen kunnen ook door burgers



worden gedaan, bijvoorbeeld door een buurman die vermoedt dat naast hem wordt samengewoond of ziet dat zijn buur handel vanuit de woning drijft.

Als dergelijke meldingen een begin van aannemelijkheid met zich dragen (omdat de opmerking bijvoorbeeld concrete en verifieerbare informatie bevat) kunnen zij in behandeling worden genomen. Het gaat dan om onderzoek naar aanleiding van mogelijke onrechtmatigheid. Het onderzoek is niet primair gericht op het aantonen van opzet. Het kan namelijk net zo goed om een onjuiste melding of om een onbewuste fout door belanghebbende gaan. Als vastgesteld wordt dat daadwerkelijk sprake is van een schending van de inlichtingenplicht volgt beoordeling of en welke boete moet worden opgelegd. Zijn voor het uitvoeren van het onderzoek bijzondere expertise of specifieke bevoegdheden nodig? Dan wordt het onderzoek door sociaal rechercheurs uitgevoerd.

### *De menselijke bril*

'De mens achter het proces' is de leidende factor bij het onderzoek. Correcte bejegening en aandacht voor zaken als proportionaliteit, evenredigheid en subsidiariteit staan voorop, ook in het werk van een inkomensconsulent of sociaal rechercheur. Zo starten zij altijd met het verrijken van het onderzoek door basisinformatie te genereren vanuit de interne systemen. Hierbij geldt dat informatie die al tot onze beschikking staat, niet weer opgevraagd wordt. We vragen ook niet méér of over een langere tijd op dan wat nodig is en is toegestaan. Bij de keuze voor het eventueel opleggen van een boete wegen we de omstandigheden mee waaronder onrechtmatige verstrekkingen zijn ontstaan of afspraken niet zijn nagekomen. We betrekken bij die keuze de mogelijkheden en beperkingen van degene op wie een boete is gericht en kijken ook naar de rol van de gemeente zelf. Ook de gevolgen van een boete voor de afstand tussen de belanghebbende en de arbeidsmarkt en voor zijn situatie op andere leefgebieden worden meegenomen. Per dossier wordt zo maatwerk geleverd, gelet op de persoonlijke situatie van belanghebbende.

### *Oplegging boete*

Als blijkt dat belanghebbende de inlichtingenplicht niet is nagekomen, moet de gemeente volgens de Participatiewet een boete of waarschuwing opleggen. De grondslag van die boete is het bedrag dat de gemeente te veel heeft uitgekeerd (verder: het benadelingsbedrag). De hoogte van de boete is een percentage van het benadelingsbedrag.

De hoogte van het percentage wordt bepaald aan de hand van verwijtbaarheid en of sprake is van herhaling (recidive):

- Is sprake van verminderde verwijtbaarheid? Bijvoorbeeld omdat belanghebbende door emotionele/verwarde omstandigheden een fout heeft gemaakt en daarmee de inlichtingenplicht heeft overtreden? Als belanghebbende in dergelijke gevallen enig verwijt kan worden gemaakt, is de boete 25%. Als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt wordt geen boete opgelegd, hooguit een waarschuwing.
- Is sprake van normale verwijtbaarheid, had belanghebbende moeten weten dat inlichtingen doorgegeven had moeten worden? Dan is de boete 50% van het benadelingsbedrag en 75% bij recidive. Het gaat hier bijvoorbeeld om een schending van de inlichtingenplicht, zonder dat belanghebbende kan verklaren waarom informatie niet (tijdig) is aangeleverd.
- Is er sprake van grove schuld? Bijvoorbeeld bij aan opzet grenzend gedrag zoals het herhaald verstrekken van onjuiste informatie terwijl belanghebbende dit kon weten en zonder dat belanghebbende daar een duidelijke of redelijke uitleg voor heeft? Dan loopt de boete op naar 75% van het benadelingsbedrag.



- Is er sprake van opzet? Opzet is lastig te bewijzen, hiervoor is nodig dat de sociaal rechercheur bewijst dat belanghebbende de inlichtingenplicht willens en wetens heeft geschonden en dat belanghebbende dit ook deed met de bedoeling een hogere uitkering te verkrijgen of te behouden dan waar recht op bestaat. Bij opzet is de boete 100% van het benadelingsbedrag. Dat is 150% bij recidive. Voorbeelden van opzet zijn het opzettelijk verzwijgen van werkzaamheden of het bewust niet doorgeven van wijzigingen in de gezinssamenstelling.

Uit het onderzoek kan schending van de inlichtingenplicht blijken die niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag of tot een benadeling van minder dan 150 euro. Als daarbij ook geen sprake is van opzet of grove schuld volgt geen boete maar een waarschuwing.

*Waarschuwingen, boetes schending inlichtingenplicht 2022 en 2023 (t/m augustus) bij uitvoering Participatiewet*

|                        | 2022 | 2023 |
|------------------------|------|------|
| Waarschuwingen         | 243  | 133  |
| Boetes                 | 647  | 342  |
| Totaal aantal sancties | 890  | 475  |

Zolang geen sprake is van opzet (dus alleen bij verminderde, normale verwijtbaarheid of grove schuld), is de boete maximaal 9.000 euro. Bij een benadelingsbedrag dat hoger is dan 50.000 euro doen we aangifte bij het Openbaar Ministerie.

#### *Terugvordering*

Een boete wordt opgelegd als percentage van het benadelingsbedrag – het bedrag dat de gemeente niet zou hebben uitgekeerd als belanghebbende tijdig of volledig aan de inlichtingenplicht had voldaan. De aldus te veel betaalde uitkering (het benadelingsbedrag) wordt daarnaast teruggevorderd, zodat de rechtmatige situatie wordt hersteld. Hierbij houden we rekening met de afloscapaciteit van belanghebbende en volgen we de beginselen van sociaal incasseren. Omdat de optelsom van teveel betaalde uitkering en een boete tot forse bedragen kan oplopen die een werkzoekende moet terugbetalen, is het des te belangrijker dat heronderzoeken met regelmaat en tijdig worden uitgevoerd.

#### ***Ad 2. Maatregelen bij niet meewerken uitvoering wet***

De Participatiewet heeft als belangrijk doel om belanghebbenden die een beroep op bijstand doen zo snel mogelijk weer naar (betaald) werk te begeleiden. Hiervoor draagt ook belanghebbende verantwoordelijkheden. Als belanghebbende die niet opneemt kan dit leiden tot het opleggen van een maatregel. Een maatregel is – anders dan de boete – geen sanctie al kan hij zo wel worden gevoeld. Het doel is een (stevige) prikkel tot gedragsverandering. Belanghebbende wordt aangezet (alsnog) de verantwoordelijkheid te nemen die hoort bij het ontvangen van de uitkering. Daarom kan de maatregel gestopt worden als belanghebbende (weer) meewerkt.

Die verantwoordelijkheid gaat over nakomen van verplichtingen en afspraken en de bijbehorende inzet om aan het werk te komen en te blijven. Het gaat over gedrag, of het zich onthouden van gedrag, waar dat nodig is voor werk of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Een aantal van deze gedragingen staat in de wet, andere zijn door de gemeente in de verordening opgenomen.

Een maatregel heeft de vorm van een tijdelijke korting op de uitkering waarvan de hoogte afhankelijk is van de aard van de gedraging. Bij recidive kan de duur oplopen tot maximaal



3 maanden. Het opleggen van een maatregel heeft tijdelijk invloed op de hoogte van de uitbetaling van de uitkering, niet op het recht op die uitkering zelf, of op de toepasselijke bijstandsnorm.

De standaard-maatregelpercentages zijn 100 en 30. Soms wordt voor andere percentages gekozen, meestal om werkzoekenden aan te zetten tot gedragsverandering zonder een zwaardere maatregel op te leggen dan nodig en te dragen is. Rotterdam maakt bovendien gebruik van de mogelijkheid om, in plaats van direct een financiële maatregel, als eerste een 'waarschuwing' (dat is een maatregel met een inhouding van 0%) te geven. Dat houdt wel in dat bij een volgende maatregel er sprake is van recidive.

Hieronder het overzicht van de overige maatregelen die zijn genomen in 2022, en de aanleiding daarvoor. In de beantwoording van de technische vragen van de commissie WIOSSAN staan enkele dubbeltellingen; de cijfers zijn hieronder bijgesteld.

| Opgelegde maatregelen 2022 |              |
|----------------------------|--------------|
| Percentage maatregel       | Aantal       |
| 0 % ('waarschuwing')       | 242          |
| 10%                        | 106          |
| 20%                        | 29           |
| 30%                        | 570          |
| 40%                        | 1            |
| 50%                        | 27           |
| 70%                        | 2            |
| 80%                        | 2            |
| 100%                       | 285          |
| <b>Totaal</b>              | <b>1.264</b> |

Er zijn veel gronden waarop een maatregel kan worden opgelegd. De meest voorkomende:

| Aanleiding maatregel                                                                                                 | Eindtotaal |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Niet verschenen afspraken over arbeidsinschakeling/tegenprestatie: niet meewerken aan onderzoek arbeidsmogelijkheden | 297        |
| Niet meewerken opstellen/uitvoeren/evalueren plan aanpak naar werk                                                   | 238        |
| Niet aanvaarden/behouden algemeen geaccepteerde arbeid                                                               | 149        |
| Niet verschenen bij arbeidsinschakeling/tegenprestatie traject                                                       | 81         |
| Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid/onnodig niet behouden arbeid leidt tot beroep bijstand                | 78         |
| Niet verschenen bij medisch onderzoek                                                                                | 35         |

### Handhaving in bredere context

Het opleggen van een boete of een maatregel kan grote gevolgen hebben voor de belanghebbenden die ermee worden geconfronteerd. Het gaat om mensen die financieel en op andere leefgebieden kwetsbaar kunnen zijn. Daarbij kijken we altijd van geval tot geval naar de situatie en context van werkzoekende en maken de afweging indien noodzakelijk om een boete of maatregelen te matigen.

Het onderzoek dat leidt tot een boete kan bovendien ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van belanghebbende. Daarom hechten wij eraan ons te houden aan de protocollen en werkinstructies die hiertoe in het leven zijn geroepen en die een zorgvuldig afwegings- en onderzoeksproces waarborgen.