THEUNIS PIERSMABC
adviseur | bemiddelaar | commissaris

Aan het college van B & W
van de gemeente Heerenveen

Voorwoord

Het is mij een genoegen om de bevindingen als onafhankelijk toezichthouder bij het onderzoek terugvorderingen en boetes met u te kunnen delen. Hierbij neem ik de vrijheid om u gevraagd maar ook ongevraagd van advies te dienen. Als voorzitter van de begeleidingscommissie was de samenwerking met Jochem Sloothaak, teammanager Maatschappelijke Ontwikkeling, Elizabeth Postma, teammanager Maatschappelijke Ontwikkeling, en burgemeester Tjeerd van der Zwan bijzonder plezierig. Ik dank uw college voor het in mij gestelde vertrouwen.

Pro Facto

Na goedkeuring van de onderzoeksopzet en de beschikbaarstelling van het benodigde krediet door college en raad is Pro Facto uitgenodigd om een offerte uit te brengen voor het onderzoek terugvorderingen en boetes. Dat Pro Facto hiervoor was uitgekozen is mede gebaseerd op goede ervaringen bij andere onderzoeken in de gemeente. Op 27 mei 2021 hebben projectleider Erwin Krol en senior onderzoeker Chantal Ridderbos-Hovingh hun onderzoeksvoorstel gepresenteerd. De begeleidingscommissie heeft het onderzoeksvoorstel omarmd inclusief de aangeboden optie om het aantal te onderzoeken dossiers met vijf uit te breiden bestaande uit dossiers waarbij het college heeft afgezien van terugvordering en/of boete maar dat in eerste instantie wel had overwogen.

Aanleiding

Signalen die de raad hebben bereikt over bejegening en mogelijk te streng zijn naar bijstandsgerechtigden hebben voor de raad aanleiding gegeven om de rekenkamercommissie te vragen een onderzoek te doen naar de bejegening van bijstandsgerechtigden en voor het college om een onderzoek te doen naar terugvorderingen en boetes. Bewust heb ik mij niet verdiept in deze signalen of in de uitspraken die de bezwaarschriftencommissie over bepaalde zaken heeft gedaan. Het is bij dit onderzoek juist belangrijk om voor de gehele groep van terugvorderingen en boetes bepaalde conclusies en aanbevelingen te trekken waarbij 'incidenten' vertroebelend kunnen werken.

Onderzoek

Met stoom en kokend water heeft de ambtelijke organisatie de nodige dossiers aan moeten reiken en Pro Facto is hiermee vervolgens voortvarend aan de slag gegaan. Niet nadat eerst de uitvoerige vraaginstructies voor de onderzoekers voor zowel terugvorderingen als boetes aan de begeleidingscommissie waren voorgelegd. De volledig beschikbaar gestelde dossiers vergden voor de onderzoekers echter nog wel een omvangrijk zoekproces om daar de relevante antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen uit te destilleren. Desalniettemin is Pro Facto erin geslaagd, zij het met een kleine vertraging, om half december een eerste concept van hun onderzoeksrapport aan te bieden, hetgeen op 17 december 2021 met de begeleidingscommissie is besproken. In een eerder stadium had de begeleidingscommissie al kennis genomen van de positieve geluiden uit de ambtelijke organisatie over de professionele ondervragingen door de onderzoekers van Pro Facto. De begeleidingscommissie herkent zich in de door Pro Facto getrokken conclusies en aanbevelingen en heeft geadviseerd deze nog wel wat prominenter in het rapport te presenteren.

Proces

Terugkijkend op het proces is mijn conclusie dat alles goed is verlopen en dat de gekozen opzet goed heeft gewerkt. Pro Facto heeft uitvoering gegeven aan de afgesproken onderzoeksopzet. Over het proces wil ik twee kleine kanttekeningen maken.

Aanvankelijk heb ik geopperd om een kleine klankbordgroep van vier raadsleden te laten vormen die tussentijds bij het proces zouden kunnen worden betrokken. Hierbij werd ik niet gehinderd door de wetenschap dat er op dat moment al een begeleidingscommissie voor het bejegeningsonderzoek was gevormd. De gedachte om hierbij aansluiting te zoeken lag voor de hand maar is in de praktijk toch wat lastiger gebleken dan vooraf ingeschat. Op 13 oktober 2021 heeft Jochem Sloothaak over het tot dat moment verlopen proces aan de begeleidingscommissie van het bejegeningsonderzoek gerapporteerd en de verwachting uitgesproken dat het rapport dit kalenderjaar zou kunnen worden opgeleverd. Door andere verplichtingen kon ik die avond hierbij niet aanwezig zijn. Zelf had ik mij vooraf iets meer voorgesteld van de rol van een klankbordgroep vanuit de raad maar de nu iets beperktere rol brengt met zich mee dat de raad in alle opzichten de handen vrij heeft om een politiek-bestuurlijk oordeel over de bevindingen uit het rapport te geven.

De begeleidingscommissie heeft vooraf verzocht om aandacht te besteden aan terugvorderingen en boetes in relatie tot andere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld op het vlak van schuldhulpverlening, re-integratie of het bieden van ondersteuning op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdwet. Een expertmeeting waaraan belangrijke stakeholders vanuit de verschillende domeinen deelnemen leek daarbij een aangewezen instrument. Bij de bespreking van het concept-rapport terugvorderingen en boetes is in de begeleidingscommissie geconstateerd dat dit nog geen gestalte heeft gekregen, op dit moment ook nog weinig lijkt toe te kunnen voegen aan het huidige rapport maar in de uitwerking en invoering van de aanbevelingen hiervan alsnog wel een prominente plek zou kunnen krijgen om toe te werken naar een meer integrale aanpak.

Conclusies en aanbevelingen

Als ik zo vrij mag zijn om het rapport terugvorderingen en boetes van Pro Facto kort te mogen duiden dan is dat “noch verrassend, noch verontrustend”. De conclusies en aanbevelingen zijn helder, bieden alle betrokken actoren voldoende houvast en verdienen vervolgens een passende uitwerking. Het ligt voor de hand dat het college aan de ambtelijke organisatie om een aanpassings- en invoeringsplan vraagt om naar aanleiding van het rapport de puntjes op de i te zetten. ‘Vormfouten’ als het niet expliciet aanzeggen van een cautie of het niet meezenden van bij de wet verplichte documenten maken terugvorderings- of boetebesluiten juridisch kwetsbaar en moeten zo snel mogelijk worden weggenomen. Dit kan op korte termijn al worden opgepakt.

Het rapport terugvorderingen en boetes kan nog net door de gemeenteraad in de huidige samenstelling worden besproken maar de daaruit voortkomende beleidswijzigingen en de daarmee gepaard gaande aanpassingen in de werkinstructies en controleprotocollen zullen meer voorbereidingstijd vergen en daarmee door de nieuwe gemeenteraad en het toekomstige college worden vastgesteld.

Aanbeveling 1

Geef de ambtelijke organisatie de opdracht om met een aanpassings- en invoeringsplan voor de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Pro Facto te komen met een bijbehorend realistisch tijdpad en tracht daarnaast bepaalde urgente zaken zo snel mogelijk op te pakken.

Heenweg en terugweg

In de Participatiewet en andere wetgeving zoals de IOAW is nauwgezet vastgelegd waar een bijstandsgerechtigde allemaal aan moet voldoen om voor een uitkering in aanmerking te komen. Het traject om positief op een uitkeringsaanvraag te besluiten noem ik kortheidshalve even de 'heenweg' en het dienovereenkomstige traject om dit mogelijk deels weer in te trekken, een bedrag terug te vorderen of zelfs een boete op te leggen de 'terugweg'. De ambtelijke organisatie moet bij het toekenningstraject een veelheid aan zorgvuldige stappen langs lopen, bij het terugvorderingstraject nog meer en bij het boetetraject zijn er nog stringentere eisen. De organisatie en nadrukkelijk ook de bijstandsgerechtigden hebben er alle baat bij dat er op de heenweg adequate voorlichting plaats vindt over alle rechten en plichten, mede om te voorkomen dat de betrokken bijstandsgerechtigden later alsnog op de terugweg belanden. Het voorlichtingsmateriaal is veelal schriftelijk of de informatie wordt mondeling verstrekt. Onder de bijstandsgerechtigden zullen deels laaggeletterden zijn of mensen waarvoor de Nederlandse of Friese taal niet hun eerste taal is of die meer visueel zijn ingesteld. Te overwegen valt om juist voor deze groep een passend voorlichtingsfilmpje te laten maken waarbij op plezierige maar ook duidelijke wijze de bijstandsgerechtigden op hun rechten en plichten wordt gewezen.

Aanbeveling 2

Onderzoek voor meer visueel ingestelde bijstandsgerechtigden de mogelijkheid om een voorlichtingsfilmpje te laten maken waarbij wordt gewezen op de rechten en plichten.

Data-analyse

Om mij zo goed mogelijk voor te bereiden op de taak als voorzitter van de begeleidingscommissie en gevoel te krijgen bij de opgelegde terugvorderingen en boetes heb ik aan de ambtelijke organisatie gevraagd het databestand van de terugvorderingen en boetes over de jaren 2016 t/m begin 2021, zoals genoemd in het raadsvoorstel van 10 juni 2021, aan te reiken. Het aangeleverde bestand bevat geen NAW-gegevens en is dus niet herleidbaar naar de betrokken bijstandsgerechtigden.

Aantal terugvorderingen op basis van de hoogte van de oorspronkelijke hoofdsom

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	**Totaal**
1. Vordering gelijk aan nul		2			1		**3**
2. Vordering tot €1000	267	270	236	143	168	3	**1.087**
3. Vordering tot €10.000	90	74	92	61	82	2	**401**
4. Vordering vanaf €10.000	15	6	8	8	7		**44**
Aantal terugvorderingen	**372**	**352**	**336**	**212**	**258**	**5**	**1.535**
Aantal unieke cliënten	249	266	241	166	149	4	

De onderwerpen waarop deze terugvorderingen betrekking hebben zijn:

- Verzwijgen witte inkomsten en of verzwijgen zwarte inkomsten
- Verzwijgen vermogen en of inkomen uit vermogen
- Onjuiste opgave woonadres
- Onjuiste opgave samenstelling huishouden
- Andere overtreding inlichtingenplicht
- Onverschuldigde betaling
- Boete wegens overtreding inlichtingen met benadeling
- Boete wegens overtreding inlichtingen zonder benadeling.

De data

De data is zodanig gecomprimeerd dat elke terugvordering en boete op één regel op liggend A4-formaat weergegeven kan worden. Vervolgens is de indeling in vier groepen uit het raadsvoorstel aangehouden, dus op basis van de hoogte van de oorspronkelijke hoofdsom (de horizontale doorsnede in de tabel). De data uit alle jaargangen is hierbij samen genomen en er is afgezien van een indeling op basis van jaren (de verticale doorsnede in de tabel), omdat de kans op opvallende verschillen in tijd klein werd geacht. Voor drie groepen is een indeling gemaakt naar cliëntnummer en naar overtredingscategorie. Als een cliënt meer dan één terugvordering in een groep heeft, wordt dat met een kleur aangegeven (blauw bij twee terugvorderingen, groen bij drie, rood bij vier etc.).

Groep 4 Terugvorderingen vanaf € 10.000

Gezien de beperkte omvang is groep 4 als eerste onderzocht. De 42 terugvorderingen en twee boetes betreffen 32 unieke cliënten omdat er 7 cliënten twee terugvorderingen hebben, één cliënt drie en ook één cliënt vier. Van 11 cliënten is van de daarmee gepaard gaande 15 terugvorderingen (totaal 427 k€) niks geïnd, van 12 cliënten is van ook 15 terugvorderingen (totaal 324 k€) alles geïnd en van één cliënt is er meer geïnd dan de hoofdsom, vermoedelijk vanwege brutering. Van alle terugvorderingen in groep 4 (totaal 1.008 k€) is bijna de helft 49% geïnd. Bij een indeling naar overtredingscategorie valt op dat die van Verzwijgen van witte of zwarte inkomsten en Onjuiste opgave woonadres een opvallend beter inningspercentage (resp. 68, 95 en 100%) opleveren dan de overige. De categorie Onverschuldigde betaling scoort opvallend laag (9%). Er zijn twee flinke boetes opgelegd waarvan resp. 1% (van 18,3 k€) en 90% (van 19,7 k€) is geïnd.

Groep 3 Terugvorderingen vanaf € 1.000 tot € 10.000

De 373 terugvorderingen en 28 boetes, totaal 401, betreffen 268 unieke cliënten in groep 3. Van 173 cliënten is van de 224 terugvorderingen en boetes (totaal 580 k€) niks geïnd. Van 29 cliënten is van 45 terugvorderingen en boetes (totaal 122 k€) alles geïnd. Daarnaast zijn er nog 40 terugvorderingen en boetes waarbij een hoger bedrag is geïnd (25 k€ meer dan 126 k€). Van alle terugvorderingen en boetes (totaal 1.036 k€) is 41% geïnd. Bij een indeling naar overtredingscategorie komt er een met groep 4 vergelijkbeer beeld uit: de inningspercentages bij Verzwijgen van witte en zwarte inkomsten zijn weer hoog (resp. 75 en 92%), bij Onjuiste opgave woonadres en Andere overtreding inlichtingenplicht lager (resp. 52 en 61%) en de andere categorieën nog veel lager. De categorie Verzwijgen vermogen en/of inkomsten uit vermogen betreft één terugvordering (ruim 6 k€) waarop niks is geïnd. De categorie Onverschuldigde betaling scoort ook in groep 3 met 16% (van totaal 461 k€) opvallend laag. Van de beide Boetecategorieën wordt in totaal 34% (van totaal 60 k€) geïnd.

Groep 2 Terugvorderingen tot € 1.000

De 997 terugvorderingen en 89 boetes, totaal 1086, betreffen 747 unieke cliënten in groep 2. Van 702 cliënten met 946 terugvorderingen en boetes (totaal 334 k€) is niks geïnd. Van 30 cliënten met 60 terugvorderingen en boetes (totaal 24 k€) is alles geïnd. De overtredingscategorie Verzwijgen zwarte inkomsten betreft 16 terugvorderingen in groep 2 die allemaal aan één cliënt toebehoren maar die heeft ook alles op € 100 na terugbetaald (totaal 5,2 k€). Van alle terugvorderingen en boetes in groep 2 is slechts 14% geïnd (van totaal 400 k€). Van de 852 terugvorderingen van de overtredingscategorie Onverschuldigde betaling is slechts 7% geïnd (van totaal 300 k€). Van de beide Boetecategorieën in groep 3 wordt in totaal 32% (van totaal 39 k€) geïnd.

Groep 1 Terugvordering gelijk aan nul

Aan de groep 1 met drie terugvorderingen gelijk aan nul valt weinig te onderzoeken.

Alle groepen samen

Alle vier groepen samen betreft 1534 terugvorderingen en boetes, één minder dan in de tabel van het raadsvoorstel. Hiermee zijn 903 unieke cliënten gemoeid en dat is nogal wat lager dan de tabel in het raadsvoorstel suggereert als de aantallen unieke cliënten van 2016 t/m begin 2021 zouden worden opgeteld: 1075. Het inningspercentage is 40%, 988 k€ van het totaalbedrag van 2.473 k€. De overtredingscategorie Verzwijgen van witte inkomsten en zwarte inkomsten en van Onjuist woonadres hebben de hoogste inningspercentages (resp. 69, 94 en 85%). De meest voortkomende overtredingscategorie Onverschuldigde betaling, 1074 van in totaal 1534 terugvorderingen, scoort met een inningspercentage van 12% heel laag, 110 k€ van totaal 921 k€.

Terugvorderingen en boetes van kleine omvang

Er worden nogal wat terugvorderingen opgelegd met een kleine omvang: bijvoorbeeld 107 terugvorderingen lager dan € 50 (totaal 2,2 k€) en 221 lager dan € 100 (totaal 11,5 k€). De daadwerkelijke inning hiervan is verwaarloosbaar. Het opleggen van dergelijke terugvorderingen en het nawerk in de vorm van administratie en inning vergt verhoudingsgewijs veel tijd. Het is de vraag of het mogelijk is om bij dergelijke gevallen te volstaan met een waarschuwing (een soort 'gele' kaart) in plaats van het opleggen van een terugvordering met een kleine omvang.

Aanbeveling 3

Onderzoek of het mogelijk is om bij terugvorderingen met een kleine omvang niet volstaan kan worden met het geven van een waarschuwing.

Presentatie

De bevindingen van mijn data-analyse zijn op 27 mei 2021 gepresenteerd aan de beide ambtenaren van de begeleidingscommissie en de beide ambtelijke specialisten terugvordering en verhaal die op dat moment met de inning van terugvorderingen en boetes waren belast. Inmiddels is één van beide met pensioen gegaan en is de bijbehorende formatieruimte van 1,6 naar 1,0 fte teruggevallen.

Conclusie van de data-analyse

De door mij uitgevoerde data-analyse is puur op basis van de aangereikte data en zonder nadere kennis van allerlei achterliggende argumenten waarom de inningspercentages van opgelegde terugvorderingen en boetes niet hoger liggen. Ervan uitgaande dat de terugvorderingen en boetes terecht worden opgelegd en de betrokken ambtelijke medewerkers hierbij individuele omstandigheden goed hebben meegewogen brengt mij tot de aanbeveling dat inning hiervan vervolgens meer aandacht en prioriteit verdient.

Aanbeveling 4

Geef inning van terugvorderingen en boetes meer aandacht en prioriteit.

Als laatste aanbeveling geef ik u in overweging om zelf aan data-analyse te doen om meer inzicht en bedrijfsmatige gegevens te krijgen over de groep bijstandsgerechtigden die met terugvorderingen en boetes te maken heeft.

Aanbeveling 5

Geef eigen data-analyse meer aandacht en prioriteit.

Theunis R. Piersma, december 2021