

Aan

De fractie van Ouderenpartij Diemen  
De fractie van D66

Onderwerp  
Verrekening giften Participatiewet

Datum  
26 januari 2021

Geachte leden van de fracties,

Eind 2020 is landelijk ophef ontstaan over het verrekenen van periodieke giften - in de vorm van boodschappen - met een bijstandsuitkering van een inwoner in de gemeente Wijdmeren. Op 30 december 2020 hebben zowel D66 als Ouderenpartij Diemen vragen gesteld aan het college.

#### *Wat ging vooraf*

Een vrouw met een bijstandsuitkering moet van de gemeente Wijdmeren ruim 7000 euro terugbetalen, omdat haar moeder af en toe boodschappen voor haar deed. Daarnaast is een boete opgelegd van 3500 euro omdat niet is voldaan aan de inlichtingenplicht. De vrouw tekende bezwaar aan bij het college en vervolgens beroep bij de rechtbank. De rechtbank heeft de gemeente in het gelijk gesteld en de uitspraak uit 2019 is eind 2020 gepubliceerd. Er volgde veel media aandacht, diverse landelijke dagbladen en websites publiceren over de zaak. Daarnaast is volop gereageerd via Twitter, LinkedIn en andere social media. Ook in de Tweede Kamer ontstond verontwaardiging en er zijn inmiddels Kamervragen gesteld.

Hoewel de rechtbank de gemeente Wijdmeren in het gelijk stelt raakt deze zaak ook binnen de Diemense politiek een gevoelige snaar. Mogelijk als gevolg van de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, waarbij mensen benadeeld zijn die zich netjes hebben gehouden aan de wet. Het is begrijpelijk dat vanuit deze affaire, die uiteindelijk leidde tot de val van het kabinet, vragen leven. Uw fracties hebben bezorgdheid en onbegrip geuit en diverse vragen gesteld. Gezien de overlap in vraagstelling ontvangt u een gecombineerde antwoordbrief van het college.

#### *Algemeen standpunt van het college*

Inwoners van Nederland die geen of te weinig zelfstandig inkomen hebben, kunnen een bijstandsuitkering krijgen die aanvult tot het bestaansminimum. Al de inkomsten waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken worden aangevuld tot het landelijk vastgestelde minimuminkomen. Denk aan inkomsten uit arbeid of zelfstandig beroep, alimentatie of (structurele) giften. Dit wordt echter ervaren als "korten op de uitkering". Dit is begrijpelijk vanuit de inwoner bekeken.

De praktijk laat zien dat de bijstand voor levensonderhoud, ondanks de aanvullingen uit het lokale armoedebeleid, soms ontoereikend is. Bijvoorbeeld als er schulden zijn, bij financiële tegenvallers, hoge woonlasten of boetes. En dat de wet voor sommige mensen ingewikkeld is. Als, soms onbedoeld, niet wordt voldaan aan de regels en plichten kunnen de sancties streng zijn. Het college signaleert en onderkent de maatschappelijke spanning die dit veroorzaakt. Het is een belangrijk signaal dat er behoefte bestaat aan een landelijk breed maatschappelijk debat over vormgeving en uitvoering van de Participatiewet, het vangnet van de Sociale Zekerheid.

Aanvullende vragen die daarbij gesteld kunnen worden: Is de huidige bijstand nog wel voldoende om alle noodzakelijke kosten van te betalen? Willen mensen nog wel werken als de bijstandsuitkering wordt verhoogd? Moet de gemeente niet opnieuw - op het gebied van terugvorderingen en bestuurlijke boetes - meer ruimte krijgen voor maatwerk? En hoe gaan we om met financiële solidariteit binnen families, moet dit niet beloond worden in plaats van - zoals nu wordt ervaren - bestraft? Is een uitkeringsystematiek gebaseerd op de drie gezinsvormen (alleenstaand, alleenstaande ouder, echtpaar) nog wel van deze tijd? Kan het niet wat eenvoudiger allemaal waarbij er ook minder snel onbedoelde fouten worden gemaakt?

Deze discussie over de grondbeginselen van de bestaanszekerheid is een zaak van de landelijke politiek en mogelijk een van de thema's in de aanstaande verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het college geeft de fracties van D66 en Ouderenpartij Diemen - en uiteraard de overige fracties die zich daartoe geroepen voelen - in overweging actief bij te dragen aan dit maatschappelijk debat en waar mogelijk invloed uit te oefenen via de eigen landelijke kanalen.

### **Vragen van D66**

#### **Is er in Diemen ook sprake van dit soort excessieve opsporing en wordt hiernaar gehandhaafd?**

- Er is in Diemen geen specifieke controle gericht op boodschappen of aanwezige levensmiddelen. Bankafschriften worden wel opgevraagd bij nieuwe aanvragen of bij heronderzoeken. Dit is noodzakelijk om zowel het eigen vermogen als het recht op bijstand vast te stellen. Als een consulent op bankafschriften (periodieke) stortingen van derden ziet en cliënten verklaren daarover dat geld te ontvangen voor boodschappen of levensonderhoud, dan volgt uitleg dat dit verrekend wordt met de uitkering, conform wetgeving en ons beleid. Wij hebben geen zicht op giften in natura of contanten, tenzij een cliënt dat zelf meldt. Dit komt niet of uiterst zelden voor.

#### **Wordt er onderscheid gemaakt naar de bron van de boodschappen, Lidl, Jumbo en/of andere supermarkten?**

- Nee.

#### **Indien er boodschappen door bijvoorbeeld de voedselbank worden verstrekt, wordt er dan onderscheid gemaakt naar de goederen in de pakketten en wordt de waarde daarvan in mindering gebracht op de uitkering?**

- Nee, de pakketten van de voedselbank hebben geen gevolgen voor de hoogte van de uitkering.

### **Indien dit in Diemen plaatsvindt hoe wordt de waarde van boodschappen bepaald?**

- De waarde van een voedselpakket wordt niet verrekend met de bijstand. Als er sprake is van giften voor boodschappen door familie of derden, dat worden deze verrekend op basis van concrete bedragen die ontvangen zijn. Niet op basis van een waardebepaling van boodschappen. Dit komt echter zeer sporadisch voor.

### **Zijn er gevallen bekend in Diemen en ziet het college mogelijkheden dit ongedaan te maken door aanvullend beleid op te stellen?**

- Er zijn op dit moment geen situaties bekend waarin giften voor boodschappen worden verrekend met de bijstand.
- Het college is bevoegd giften vrij te laten. Het vrij te laten bedrag is in Diemen door het college voor 2021 vastgesteld op € 1.191,38 per jaar. Dit wordt jaarlijks geïndexeerd. Denk aan giften voor inboedel, kleding, huisraad. Tot op heden geldt geen vrijlating voor giften die bedoeld zijn voor de kosten van levensonderhoud. Stortingen van derden en/of familie voor levensonderhoud komen sporadisch voor en worden gezien als inkomsten en dus verrekend met de bijstandsuitkering. Vooruitlopend op de door u gestelde vragen hebben wij de uitvoeringsinstructie voor de medewerkers van Sociale Zaken al onder de loep genomen. Het beleid zou kunnen worden verruimd door giften voor levensonderhoud ook vrij te laten tot het bedrag voor giften. Het is aannemelijk dat de landelijke regels op de schop gaan. Geadviseerd wordt de landelijke ontwikkelingen op dit vlak af te wachten. In afwachting van deze ontwikkeling hebben de medewerkers van Sociale Zaken per direct een uitvoeringsinstructie - mochten zij in het sporadische geval stortingen van familie en/of derden voor levensonderhoud signaleren - ook giften voor levensonderhoud vrij te laten tot het bedrag van € 1.191,38 per jaar.

### **Hoe wordt door de gemeente Diemen het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb gehanteerd bij het terugvorderen van dit soort schulden?**

- Het college is verplicht de kosten van bijstand terug te vorderen bij schending van de inlichtingenplicht (artikel 58 lid 1 PW). Volgens rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep is er, gelet op het verplichte karakter van een besluit op grond van artikel 58 lid 1, voor toetsing van dat besluit aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb geen ruimte. Op grond van artikel 58 lid 8 kan wel van terugvordering worden afgezien als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Er moet dan sprake zijn van onaanvaardbare sociale of financiële gevolgen. Uitsluitend vanwege het feit dat het iemand ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, kan nog niet worden gesproken van dringende redenen volgens eerdere uitspraken van de Tweede Kamer (2012). Het toepassen van deze afweging door de consulent hoort bij het terugvorderingsonderzoek, het voorbereiden van een terugvorderingsbesluit en het bijbehorende boeteonderzoek.

## **Vragen van Ouderenpartij Diemen**

### **Kunt u toelichten hoe vaak u sinds de invoering van de Participatiewet sancties en boetes heeft opgelegd?**

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft naar aanleiding van een beroepszaak de Fraudewet uit 2013 geëvalueerd en in diverse uitspraken aangegeven dat de uitwerking van deze wetgeving niet proportioneel is en in strijd met het evenredigheidsbeginsel zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Uitkeringsinstanties mogen volgens de CRvB niet meer zomaar de maximale boete van 100% opleggen. Ook moeten zij bij beoordeling van een boetezaak rekening houden met omstandigheden en situatie van persoon en gezin en op grond daarvan de maximale boete matigen, zoals bij opzet (100%), grove schuld (75%), normale verwijtbaarheid (50%) en verminderde verwijtbaarheid (25%). Soms kan worden volstaan met een waarschuwing. Het effect van deze uitspraak was aanzienlijk. Het landelijke boetebeleid en de uitvoering van de Fraudewet 2013 werd hiermee buiten werking gesteld. In latere uitspraken van de CRvB is de hoogte van de boete verder ingeperkt door deze mede afhankelijk te stellen van de financiële draagkracht van de betrokkene.

Toenmalig minister Asscher heeft naar aanleiding van deze uitspraak in april 2015 de gemeenten gevraagd om hun boeteregime aan deze uitspraak aan te passen en beloofd met nieuwe wetgeving te komen. Deze wetgeving is pas per 1 januari 2017 in werking getreden. Vanaf 1 maart 2017 is het nieuwe lokale boetebeleid inwerking getreden. Vanaf 2015 is het college daarom terughoudend omgegaan met het opleggen van boetes.

Vanaf 2017 zijn in diverse fraude en terugvorderingszaken vanwege het niet voldoen aan de inlichtingenplicht boetes opgelegd. Het betreft gemiddeld 3 boetes per jaar. Er is gemiddeld 10 keer per jaar een waarschuwing opgelegd in plaats van een boete.

### **Kunt u aangeven naar aanleiding waarvan u die sancties en boetes heeft opgelegd?**

Mensen die bijstand krijgen zijn op grond van de Participatiewet verplicht om alle noodzakelijke inlichtingen/gegevens te verstrekken die van invloed kunnen zijn op de hoogte van en het recht op een uitkering. Dat kan gaan om bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid of zelfstandig beroep, alimentatie, ontvangst van giften, een erfenis, verblijf in het buitenland, bezit van onroerend goed in binnen- en buitenland of het wijzigen van de gezinssituatie. Als deze informatie, bewust of per ongeluk, niet is aangeleverd en er teveel bijstand is verstrekt, dan wordt dat teruggevorderd en volgt een boeteonderzoek. Een boetebesluit wordt voorbereid op basis van de beleidsregels "Bestuurlijke boete Diemen 2017". Er wordt onder andere gekeken naar de verwijtbaarheid en of het de eerste keer is. Dit beleid betreft een collegebevoegdheid. De raad is 27 januari 2017 door het college schriftelijk geïnformeerd over deze beleidsregels en de inhoudelijke afwegingen die zijn gemaakt bij het opstellen daarvan.

### **Zijn er gevallen geweest waarbij u heeft afgezien van een voorgenomen sanctie of boete? Kunt u zich beroepen op een hardheidsclausule?**

Ja, deze zijn er geweest. Als uit het boeteonderzoek blijkt dat het cliënt niet te verwijten is dat niet aan de inlichtingenplicht is voldaan wordt afgezien van een boete. Bij lichte verwijtbaarheid kan ook worden volstaan met een waarschuwing, bijvoorbeeld als het de eerste keer is. Ook de Participatiewet geeft in artikel 18a lid 7 ruimte om af te zien van het opleggen van een boete als er dringende redenen zijn. In de beleidsregels "Bestuurlijke boete Diemen 2017" is opgenomen dat het voornemen tot het opleggen van een boete wordt opgeschort als iemand in een wettelijk schuldsaneringstraject zit.

Het opleggen van een boete staat dan niet in verhouding tot de gevolgen. In deze beleidsregels is ook een uitzonderingsartikel verwerkt. Het college heeft tenslotte de bevoegdheid te beslissen in gevallen waarin de beleidsregels niet voorzien.

**Hoe zijn de oplegde sancties en boetes uitgevoerd? Met andere woorden: als deze niet meteen konden worden geïnd, hoe zijn ze dan verwerkt (bijv. als nieuwe schuld, ontruiming van woning, verwijzing naar voedselbank)?**

Nieuwe boetes worden als vordering opgevoerd binnen de uitkeringsadministratie. Het college mag maandelijks niet meer invorderen dan wettelijk toegestaan. Mensen in de bijstand moeten de beschikking houden over tenminste de beslagvrije voet. Het college voert via de Vroeg Eropaf aanpak een actief beleid om ontruiming te voorkomen. Als mensen te weinig overhouden om van te leven is tijdelijke ondersteuning door de voedselbank een optie. Eventueel kan met inzet van schuldhulp naar een oplossing worden gezocht in de vorm van een schuldregeling.

**Hoeveel bezwaarschriften zijn er ingediend tegen sancties en boetes? Wat was de uitkomst?**

Er zijn in de periode 2015 tot en met 2020 twee bezwaarschriften ingediend, waarvan 1 ongegrond is verklaard en 1 gegrond is verklaard en de boete is verlaagd.

**Wat is uw opvatting over de hardheid van deze wet?**

Verwezen wordt naar het algemene standpunt van het college aan het begin van deze brief.

**Beschouwt u deze sancties en boetes als een goede bijdrage aan uw beleid tegen armoede en schulden?**

Het opleggen van boetes is vanuit een handhavend perspectief een effectief middel bij het bestrijden van fraude en het bewust misbruiken van de bijstand. Voor boetes waarin sprake is van verminderde verwijtbaarheid draagt het echter niet bij aan het beleid om armoede en schulden tegen te gaan. De bedragen kunnen snel oplopen. Met een waarschuwing of beperkte boete - een vast bedrag - kan mogelijk eenzelfde effect worden bereikt: het voldoen aan de inlichtingenplicht. Daarom geniet dit de voorkeur. In het boetebeleid is overigens specifiek een uitzonderingsbepaling opgenomen het opleggen van een boete op te schorten als er sprake is van een wettelijke schuldsanering. Dit om het door u benoemde tegengestelde effect te voorkomen.

**Op welke wijze is uw Rekmanifest behulpzaam geweest bij de toepassing van sancties en boetes?**

De wet en het beleid bieden voldoende ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. Het Rekmanifest helpt bij de bewustwording om altijd goed te kijken naar persoonlijke omstandigheden en de aanwezige ruimte in de regels op te zoeken.

**Heeft u in de afgelopen jaren kenbaar gemaakt dat de wet niet functioneert, en zo ja, hoe?**

Nee, een dergelijk oordeel heeft het college niet kenbaar gemaakt. Het functioneren van de Participatiewet als geheel is niet eenvoudig te beoordelen. Het hangt er ook vanaf vanuit welk perspectief dit wordt bekeken. Veel inwoners en ondernemers krijgen hulp en aanvullende inkomensondersteuning. Ook worden zij vaak weer aan het werk geholpen. Voor mensen met een arbeidsbeperking is dat soms lastiger geworden door het afsluiten van de Sociale Werkvoorziening. Er zijn ook regels, zoals rondom boetes, waar het college meer beleidsvrijheid wenst. Een oordeel over het functioneren van de Participatiewet is naar oordeel van het college een landelijke vraagstuk, waarvoor wel lokaal input kan worden afgegeven.

## Tenslotte:

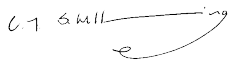
Het college is er voorstander van om te werken vanuit de bedoeling van de wet. En hier is ook invloed op door de rek in de regels op te zoeken. Dit uitgangspunt is verwerkt in het door de organisatie in 2017 ontwikkelde Rekmanifest en de integrale beleidsnota voor het Sociaal Domein 2020-2023. Het management stimuleert waar mogelijk de rek in de regels op te zoeken. Tegelijk zijn we gehouden aan het uitvoeren van de wet en het tegengaan van misbruik. Dat is een smal koord om op te balanceren en vraagt om voortdurende alertheid in de uitvoering. De complexiteit van de Participatiewet draagt daar niet aan bij.

Het college neemt geen inhoudelijk standpunt in over de beroepszaak in de gemeente Wijdmeren. Voor een genuanceerd oordeel is dossierinzage en kennis van alle feiten en omstandigheden noodzakelijk. Het valt niet onder de bevoegdheid van het college inzage te vragen bij een dossier in Wijdmeren. In ieder geval heeft de zaak uit Wijdmeren en de landelijke ophef ook bij de consultants van Sociale Zaken en Team Administratie de volle aandacht. Het bevestigt ook dat het terughoudende boetebeleid van Diemen met de diverse opties voor maatwerk een juiste beleidskeuze is geweest.

Het college zal de ontwikkelingen rondom de beroepszaak in Wijdmeren en de landelijke ontwikkelingen nauwlettend volgen. Als daartoe aanleiding is wordt de raad aanvullend geïnformeerd. Het boetebeleid uit 2017 van het college en de bijbehorende memo is volledigheidshalve aan deze antwoordbrief toegevoegd.

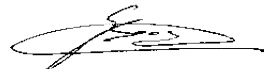
Het college vertrouwt erop u met bovenstaande beantwoording voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Diemen,  
De gemeentesecretaris a.i.,



Kees Schelling

de burgemeester,



Erik Boog