

Vergaderjaar 2007–2008

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 355

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2008

In het Algemeen Overleg op 31 oktober 2007 (17 050/29 407, nr. 344) over Handhaving heb ik met uw Kamer gesproken over de bij gemeenten uitstaande vorderingen op (ex-)bijstandsontvangers in verband met verwijtbaar handelen. De Integrale Handhavingsrapportage over 2006 geeft aan dat medio 2005 een bedrag van ca. € 600 mln. aan dergelijke vorderingen open stond.

Ik heb u toegezegd dat ik zou laten analyseren welke factoren de hoogte en de ontwikkeling van dit bedrag bepalen. Hiertoe heb ik een verkennende analyse op het bestand bij het CBS (debiteurenstatistiek bijstand), aangevuld met een kwalitatieve uitvraag bij een aantal grotere gemeenten, laten uitvoeren. De resultaten van deze analyse treft u in de bijlage bij deze brief aan.

Op 25 maart 2008 heeft uw Kamer ingestemd met de motie Nicolai (17 050, nr. 351), waarin de regering wordt verzocht om de met de gemeenten gemaakte afspraken met het oog op fraudebestrijding nogmaals te bevestigen en aan te dringen op een strikter invorderingsbeleid voor bedragen onder de € 6000.

In deze brief treft u mijn beleidsconclusies aan. Daarnaast geef ik aan hoe ik invulling wil geven aan de aangenomen motie Nicolai (17 050, nr. 351).

Uit de nadere analyse van het CBS-bestand blijkt dat er medio 2007 de facto sprake is van circa € 515 miljoen aan uitstaande vorderingen vanwege verwijtbaar handelen van (ex-)bijstandsontvangers. Een in absolute zin hoog bedrag aan uitstaande fraudevorderingen kan naar mijn oordeel niet zonder meer gezien worden als een indicatie dat er door gemeenten onvoldoende inspanningen worden geleverd met betrekking tot terugvordering. Met het verhogen van de inspanningen op handhaving door gemeenten worden er meer fraudegevallen gedetecteerd en worden in toenemende mate ook zwaardere fraudegevallen opgespoord, waarmee het totaal geconstateerde fraudebedrag toeneemt. In dit verband

verwijs ik naar de analyse waar onder meer ingegaan wordt op de stijging van het totale fraudebedrag en het gemiddeld fraudebedrag. Bekend is dat bij bijstandsccliënten – gelet op het respecteren van de beslagvrije voet – nagenoeg uitsluitend sprake is van een zeer geringe aflossingscapaciteit.

In het op 15 februari 2008 (17 050, nr. 348) door mij aan uw Kamer aangeboden IWI-rapport «Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen» werd gesteld dat in ruim 40% van de fraudegevallen geen sanctionering door gemeenten zou plaatsvinden. Bij een nadere beschouwing blijkt dat bij het berekenen van deze 40% is uitgegaan van de CBS-bijstandsfraudestatistiek. Echter, de maatregel waarbij een gemeente overgaat tot het tijdelijk verlagen van de uitkering wordt niet in deze statistiek waargenomen en is daarom ook niet meegenomen bij de berekening van de genoemde 40%. Dit betekent dat de 40% een overschatting is van de mate waarin gemeenten geen sanctie zouden treffen bij een fraudeconstatering.

Mijn aanvullende, kwalitatieve uitvraag bij enkele grotere gemeenten heeft niet het beeld opgeleverd van een coulante houding van gemeenten ten aanzien van fraudeurs. Het beeld wijst eerder op een houding bij gemeenten om fraudeurs harder aan te pakken dan andere bijstandsdebiteuren. Gemeenten geven aan – zoals IWI ook constateerde – dat het uitgangspunt «fraude niet mag lonen» centraal staat in hun uitvoering. Gemeenten benoemen in dit kader echter ook de situaties waarin meerdere belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en benadrukken dat er in het algemeen sprake is van een slechts geringe financiële armslag van de kant van de (ex-)cliënt waardoor vorderingen lang open blijven staan en/of moeizaam kunnen worden geïncasseerd. Dit laatste wordt mede beïnvloed door de eerder genoemde beslagvrije voet; ook ik hecht er overigens aan dat hiermee terdege rekening wordt gehouden.

Zoals ik ook in mijn brief aan uw Kamer van 15 februari 2008 (17 050, nr. 348) heb aangegeven biedt de Wet werk en bijstand (Wwb) gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid. Gemeenten zijn verplicht om hun handhavingsbeleid in een verordening vast te leggen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om in het geval van niet-naleven van verplichtingen, waaronder de informatieplicht, de uitkering te verlagen en tot terugvordering over te gaan. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor «maatwerk» in handen van gemeenten is gelegd. De onderdeel van het systeem uitmakende financiële prikkel – opbrengsten van verlaging van de uitkering en terugvordering komen de gemeente toe – moet er mede toe bijdragen dat gemeenten deze verantwoordelijkheid ook waarmaken.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid voor de Wet werk en bijstand (Wwb) vind ik fraudebestrijding, waaronder het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen, van groot belang. Een adequaat beleid en uitvoering daarvan werkt preventief en draagt in belangrijke mate bij aan het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor de sociale voorzieningen. In het deelakkoord participatie SZW-VNG, onderdeel van het in 2007 tot stand gekomen bestuursakkoord van rijk en gemeenten, is dit belang doorvertaald in de afspraak dat de gemeenten zich gaan inspannen om het zgn. «programmatisch handhaven» in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk te verankeren. Ik heb hiervoor (eenmalig) € 36 mln. ter beschikking gesteld. In dat kader heb ik ook met de VNG afgesproken dat er op geaggregeerd niveau inzicht zal worden verschaft in wat er met betrekking tot deze afspraak aan resultaten en effecten wordt geboekt. Als eerste zal een kwalitatief onderzoek ter vaststelling van de uitgangssituatie per ultimo 2007 plaatsvinden. Deze stand van zaken zal dan als

uitgangspunt dienen voor het meten van de voortgang van de gemaakte afspraak met betrekking tot handhaving.

Zoals ik al heb aangegeven in het Algemeen Overleg Handhaving van 5 maart jl. en het Verslag Algemeen Overleg van 18 maart jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 64, blz. 4583–4586) zal ik de resultaten van de uitgevoerde analyse op het bijstandsfraudevorderingenbestand voorleggen aan de VNG. Ik zal in overleg met VNG bezien of, en zo ja op welke wijze gemeenten ondersteund kunnen worden in de verdere vormgeving van hun handhavingsbeleid en bij hun inspanningen om het uitstaande bijstandsfraudevorderingenbedrag zo gering mogelijk te houden. Bij dit overleg zullen ook de conclusies van het op 15 februari jl. door mij aan u aangeboden IWI-rapport «Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen» worden betrokken. Ik zal gemeenten informeren aan de hand van de conclusies van dit overleg en hen wijzen op het belang van een adequaat handhavingsbeleid en uitvoering daarvan. Op deze wijze geef ik invulling aan de door uw Kamer aangenomen motie-Nicolai c.s. over een strikt invorderingsbeleid voor bedragen onder de € 6000 (17 050, nr. 351).

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

I. Kwantitatieve aspecten

Voor de analyse is gebruik gemaakt van de bijstandsdebiteurenstatistiek van het CBS. Als basis voor deze sinds 2002 functionerende statistiek dienen de door de gemeenten verstrekte records van alle vorderingen die verband houden met de uitvoering van de WWB, IOAW, IOAZ en WWIK. Voor de nu uitgevoerde analyses is deels gebruik gemaakt van onderdelen van deze statistiek die nog niet op hun betrouwbaarheid zijn getest. Bij de analyse zijn evenwel geen resultaten gevonden waarbij door onderlinge vergelijking twijfel ontstond bij de bruikbaarheid van de resultaten voor het te bereiken doel (tenzij expliciet anders aangegeven), namelijk een globaal inzicht in de samenstelling van het bestand aan fraudevorderingen bij de gemeenten.

- Het door IWI in de Integrale Handhavingsrapportage over 2006 vermelde bedrag van € 600 miljoen heeft betrekking op het totale uitstaande schuldbedrag medio 2005 dat (ex)-bijstandontvangers dienen terug te betalen op eerder verstrekte uitkeringen ongeacht de reden van terugvordering, dus ook bijvoorbeeld wegens verstrekte voorschotten of administratieve fouten. Het schuldbedrag vanwege verwijtbaar gedrag van de uitkeringsontvanger bedroeg medio 2007 ca. € 515 miljoen. Medio 2005 was dat ca. € 480 miljoen.
- De € 515 miljoen hebben betrekking op in totaal ca. 128 500 vorderingen waarbij het kan voorkomen dat bij een debiteur sprake is van meer dan één vordering. Gemiddeld is de uitstaande schuld per fraudevordering dus ca. € 4 000. Er staan 25 000 fraudevorderingen open met een schuld groter dan € 5 000.
- In onderstaand overzicht is de ontwikkeling in vier jaar weergegeven

Ontwikkeling bijstandsschuld vanwege frauduleus handelen (x 1 € mln.)

	Saldo schuld september	aflossingen
2004	473	45
2005	480	46
2006	505	46
2007	515 (juni)	43

- Voor inzicht in de factoren die de ontwikkeling van het uitstaande bedrag bepalen is het bestand voor de laatste vijf maanden van 2006 geanalyseerd. Daarbij wordt het volgende beeld verkregen:

Beginschuld begin augustus is	502 miljoen
nieuwe fraudevorderingen van augustus t/m december	46 miljoen
In deze periode is het schuldbedrag verminderd door aflossingen	18 miljoen
door gemeenten uitgevoerde correcties ¹ op schuldbedrag afboekingen	10 miljoen
	8 miljoen
Totaalbedrag in vermindering op uitstaande schuld	36 miljoen
Eindschuld (december) 502 +/- 36 =	512 miljoen

¹ Correctie kan plaatsvinden bij voorbeeld na het indienen van een bezwaar, bij schuldsanering of om dringende redenen. Helaas is door de gemeenten te vaak van de code overige gebruik gemaakt (meer dan 50%) om verantwoord inzicht te bieden in de verdeling van dit kenmerk.

Dit levert de volgende conclusies op:

- in vijf maanden tijd is het uitstaande schuldbedrag wegens fraudes met ca. 2% gestegen van 502 miljoen naar 512 miljoen.
- dat houdt verband met de omvang van de nieuwe fraudevorderingen, die in deze 5 maanden 10 miljoen hoger is (46 t.o.v. 36) dan het totaal aan ontvangsten en afboekingen.

- het bedrag aan ontvangsten in vijf maanden van de uitstaande schuld is 3,3% (18 ten opzichte van 548 (502 + 46)).
- Uit de statistiek blijkt dat per september 2006 op ca. 50% van de 125 000 fraudevorderingen op dat moment niet werd afgelost. Bij bijna de helft van deze 64 000 vorderingen hield dat verband met het feit dat er door die debiteur op dat moment op een andere vordering werd afgelost. Bij de overige 32 500 kwam dat in 12 500 gevallen doordat de debiteur onbereikbaar was en in 4 500 gevallen doordat debiteur niet over de nodige middelen beschikte. Overige redenen voor het tijdelijk niet betalen zijn bv. een lopende (bezwaar)procedure (7 200), schuldsanering e.d.
- Van de 57 500 fraudevorderingen waarop met een zekere regelmaat werd afgelost gebeurde dat
 - bij 18 800 via inhouding op de uitkering,
 - bij 26 400 via een minnelijke regeling, en
 - bij 12 300 via beslag.
- Van de fraudevorderingen waarop in de maand september 2006 een bedrag werd geïnd gaat het in 73% van de gevallen om maandelijkse bedragen lager dan € 100. Maar ook als de gemeente zware middelen zoals beslag inzet, wordt op jaarbasis toch slechts 15% van de uitstaande fraudeschuld geïnd.
- Voor de mate van inbaarheid is ook de ouderdom van de vordering van belang. Van de verwijtbare vorderingen op de peildatum september 2006 was 13% uit 2006 afkomstig, 61% dateert uit de jaren 2000 tot en met 2005 en 25% dateert van vóór 2000. Ter vergelijking: bij de niet-fraude-vorderingen zijn deze percentages respectievelijk 26%, 61% en 13%. Op zich is dit beeld verklaarbaar, aangezien fraudevorderingen veelal hoger zijn dan andere vorderingen, waardoor het gezien de beperkte aflossingscapaciteit langer duurt voor dat deze zijn afgelost. De inbaarheid van met name de oudere vorderingen kan als complex worden beschouwd. Zo zijn er ca. 25 000 bijstandsvorderingen ouder dan 5 jaar waarbij geen inning plaats vindt omdat er nog sprake is van een andere vordering waarop wel wordt geïnd.
- *geconstateerde fraudegevallen Abw/WWB, IOAW, IOAZ en WIK (bron: CBS, gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek)*

	2004	2005	2006
Aantal geconstateerde fraudegevallen	41 590	34 920	35 060
Totaal fraudebedrag (x 1 € mln.)	113,9	119,6	134,3
Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €)	2 739	3 425	3 830

- in deze tabel staan de in dat jaar ontdekte fraudegevallen met hun schuldbedragen. Het eerder genoemde gemiddelde schuldbedrag van ca. € 4 000 heeft betrekking op alle nog openstaande fraudeschulden ongeacht hun ouderdom.
- het grotere aantal fraudegevallen geconstateerd in 2004 houdt verband met het wegwerken van stuwmeren van «oude» belastingsignalen
- gegeven een substantiële daling van de bijstandspopulatie (2004: 339 000, 2005: 329 000, 2006: 302 000) is sprake van een relatieve toename van de detectie van nieuwe fraudegevallen
- uit de ontwikkeling van het totaal fraudebedrag en het gemiddeld fraudebedrag kan worden opgemaakt dat sprake is van de detectie van zwaardere fraudegevallen

II. Kwalitatieve aspecten

Naast de meer kwantitatieve aspecten, spelen in dit kader ook andere factoren een rol:

- bij gemeenten is – ook de politieke – wil toegenomen om handelend

op te treden op handhavingsterrein (dit blijkt uit verschillende rapportages, maar bijvoorbeeld ook uit de massale deelname van gemeenten aan het Programma Hoogwaardig Handhaven);

- er zijn veel nieuwe technieken bij gekomen (Inlichtingenbureau (IB), SUWI-net, Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF), thema-controles, regionale interventieteams, toename inzet sociale rechercheurs), waardoor vaker grote gevallen worden gedetecteerd;
- de inzet van de sociale recherche wordt efficiënter benut door het op bredere schaal toepassen van risicoanalyse.

Tegelijkertijd ervaren gemeenten echter dat de mogelijkheden om de fraudevorderingen te innen beperkt zijn:

- doordat er vaak sprake is van meerdere schulden (cumulatie), waardoor de toch al geringe aflossingscapaciteit «versnipperd» wordt;
- doordat ook andere regelgeving en preferente schuldeisers gemeenten kunnen beperken in hun mogelijkheden met betrekking tot het incasseren van uitstaande (fraude)vorderingen (bijvoorbeeld de belastingen, de binnenkort van kracht wordende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met consequenties voor het ingangsmoment van de gemeentelijke executorialie titel);
- in verband met de beslagvrije voet, waardoor de maandelijkse aflossing relatief laag is¹;
- doordat gemeenten naast de rol van schuldeiser vaak ook de rol van schuldhulpverlener hebben met daarbij een voorbeeldfunctie richting andere betrokken partijen.

Aan een aantal grotere gemeenten zijn enige richtinggevende (kwalitatieve) vragen over deze materie voorgelegd. Ter illustratie onderstaand enkele reacties (die overigens niet als representatief mogen worden beschouwd):

- Veel gemeenten hanteren (al dan niet in relatie met de bevordering van re-integratie) een maximale aflossingsduur, veelal 3–7 jaar, of hebben voornemens in die richting. Hierbij wordt door de meeste gemeenten onderscheid gemaakt tussen reguliere vorderingen en fraudevorderingen; in het laatste geval wordt een strenger regime gehanteerd. Vaak komen fraudevorderingen vanuit het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen niet of pas na een langere aflossingsduur voor kwijtschelding in aanmerking. In ieder geval komt het beeld naar voren dat hierover voornamelijk per geval wordt geoordeeld aan de hand van individuele omstandigheden.
- Er is vaak sprake van een stapeling van schulden, niet alleen bij bijvoorbeeld de belastingdienst (motorrijtuigenbelasting, preferente schuld), maar ook bij postorderbedrijven (of kredietverleners in algemene zin), telecomproviders etc. Dit kan in voorkomende gevallen leiden tot een geringere aflossingscapaciteit.
- Door de meeste gemeenten wordt aangegeven dat de strafrechtelijke vervolgingsbeslissing (overdracht aan het OM) los staat van de bestuursrechtelijke terugvorderingsprocedure; gemeenten gaan dus klaarblijkelijk door met de terugvordering van het ten onrechte betaalde bedrag.

¹ Ingeval van schulden kan beslag worden gelegd op het inkomen. Op een deel van het inkomen kan echter geen beslag worden gelegd, de beslagvrije voet. Dit is een minimum aan inkomen dat beschikbaar moet blijven voor de kosten van levensonderhoud. De beslagvrije voet is gesteld op 90% van de voor de betrokkene geldende bijstandsnorm. Dit betekent bij bijstandsontvangers dat **maximaal** 10% van de norm kan worden ingezet voor het aflossen van uitstaande schulden. Deze ruimte kan echter niet in z'n geheel worden ingezet voor de inlossing van een fraudeschuld, omdat gemeenten ook rekening moeten houden met andere uitgaven, zoals woonlasten, aanvullende premies bij ziektekostenverzekeringen (vanuit het idee dat het goed is dat betrokkene goed verzekerd is), en betaling van energieschulden (om te voorkomen dat er wordt afgesloten met vaak grotere financiële gevolgen).