

Van dubbelrol naar regierol

Een onderzoek naar de vormgeving van
schuldhulpverlening en –preventie,
fraudebestrijding en invordering
door gemeente Ermelo en Harderwijk

Henk Ruiter | 1545881

Hogeschool Utrecht
Faculteit voor
Maatschappij en Recht,
HBO Rechten deeltijd

Afstudeerbegeleider
mw. mr. M. Obers

Tweede lezer
mw. mr. I. de Weert

Van dubbelrol naar regierol

Een onderzoek naar de vormgeving van
schuldhulpverlening en –preventie,
fraudebestrijding en invordering
door gemeente Ermelo en Harderwijk

Colofon

Titel	Van dubbelrol naar regierol
Ondertitel	Een onderzoek naar de vormgeving van schuldhulpverlening en –preventie, fraudebestrijding en invordering door gemeente Ermelo en Harderwijk
Jaar	2013
Auteur	H. (Henk) Ruiter
Studentnummer	1545881
Afstudeerbegeleider	mw. mr. M. Obers
Tweede lezer	mw. mr. I. de Weert
Opdrachtgever	Stichting Pinel Raadhuisplein 8-10 3851 NT Ermelo
Afstudeerorganisatie	Hogeschool Utrecht Faculteit voor Maatschappij en Recht HBO Rechten deeltijd

Voorwoord

Voor u ligt de uitwerking van mijn afstudeeronderzoek naar de lokale invulling van schuldhulpverlening en –preventie, fraudebestrijding en invordering door de gemeenten Ermelo en Harderwijk. Ik heb dit onderzoek verricht in het kader van de studie HBO Rechten deeltijd aan de Hogeschool van Utrecht.

Mijn dank gaat uit naar Stichting Pinel als opdrachtgever, naar Ingrid de Weert die als tweede lezer wilde optreden en naar Rietje Obers, die als afstudeerbegeleider de grote lijnen en de tijd bewaakte –en inspireerde.

Henk Ruiter

Harderwijk, mei 2013

Inhoud

Lijst van afkortingen	6
Samenvatting	7
1 Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding voor onderzoek en probleembeschrijving	8
1.1.1 Centrale vraag	9
1.1.2 Deelvragen	9
1.1.3 Doelstelling.....	10
1.1.4 Verantwoording gekozen onderzoeksstrategie	10
1.1.5 Leeswijzer.....	10
2 De gemeente als schuldeiser en fraudebestrijder en bijbehorende bijzondere bevoegdheden	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De gemeente als schuldeiser	11
2.2.1 Dwangbevel.....	11
2.2.2 Overheidsvordering	12
2.3 De gemeente als fraudebestrijder	13
2.3.1 Het begrip 'fraude' in de sociale zekerheid	13
2.3.2 In de praktijk van de WWB: 5 soorten fraude	14
2.3.3 Wijzigingen Wet Werk en Bijstand (WWB)	15
2.4 De situatie in Ermelo en Harderwijk.....	17
2.4.1 Invordering.....	17
2.4.2 Fraude en de WWB	18
3 Schuldhelpverlening en schuldpreventie: gemeentelijke verantwoordelijkheden en verplichtingen.....	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Inhoud van de Wgs.....	21
3.2.1 Begrippen in de Wgs	21
3.2.2 Verantwoordelijkheden	21
3.2.3 Concrete criteria	22
3.3 Vormgeving verantwoordelijkheden en verplichtingen in Ermelo en Harderwijk.....	24
3.3.1 Beleidsplan	24
3.3.2 Beleidsregels	25

4 	Bestuursrechtelijke uitgangspunten	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Toepasselijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur	27
4.2.1	Zorgvuldigheid	27
4.2.2	Rechtszekerheid, motivering en fair play	28
4.2.3	Verbod van détournement de pouvoir en détournement de procédure	30
5 	Incasso en fraudebestrijding, schuldhelpverlening en schuldpreventie in Harderwijk en Ermelo: kritische momenten.....	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Kritisch moment I	31
5.3	Kritisch moment II	32
5.4	Kritisch moment III	33
6 	Bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden: hoe vorm te geven? Een handelingsvoorstel	35
	Literatuurlijst	37

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
SDV	Sociale Dienst Veluwerand
SVb	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhelpverlening
WWB	Wet Werk en Bijstand

Samenvatting

Gemeenten hebben sinds 1 juli 2012 de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening en –preventie door inwerkingtreding van de Wgs. Gemeenten hebben daarmee een dubbelrol gekregen, omdat ze ook als schuldeiser kunnen optreden en daarin een aantal bijzondere incassobevoegdheden hebben. Daarbij moeten gemeenten sinds 1 januari 2013 strenger handhaven in het kader van uitkeringsfraude: naast terugvordering moet een boete worden opgelegd die even hoog is als het benadelingsbedrag. Gemeenten moeten rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de uitgangspunten van de Awb. In de gemeenten Ermelo en Harderwijk is een gezamenlijk beleid op het gebied van schuldhulpverlening, maar er bestaat verder geen beleidsmatige samenhang tussen de genoemde taken. Er kunnen drie ‘kritische momenten’ worden onderscheiden in het beleid van de gemeenten Ermelo en Harderwijk:

1. Er zijn verschillende bestuurlijke uitvoerders met ieder eigen beleidsregels die hun bevoegdheid invullen, maar die niet zijn afgestemd op andere taken
2. Het gaat om één bestuur dat met alle (bekende) belangen rekening moet houden bij het nemen van een besluit
3. Als beleid niet op elkaar wordt afgestemd kan invordering en fraudebestrijding leiden tot het frustreren van schuldhulpverlening en schuldpreventie. Bestuursorgaan handelt onzorgvuldig bij het niet – toepassen van de beslagvrije voet

Om te voldoen aan de verplichtingen die zij vanuit de Wgs hebben gekregen en aan de bestuursrechtelijke uitgangspunten moeten gemeenten een samenhangend beleid gaan voeren op het gebied van invordering, fraudebestrijding en schuldhulpverlening en –preventie. Om hiertoe te komen moet men schuldpreventie voorop stellen en overkoepelend maken. Op die manier kunnen de gemeenten ervoor zorgen dat een samenhangend beleid ontstaat waarin zorgvuldig handelen vanuit één bestuur gewaarborgd is.

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding voor onderzoek en probleembeschrijving

Op 1 juli 2012 trad de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) in werking.¹ Gemeenten² krijgen door deze wet de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening en schuldpreventie. Tot 1 juli 2012 was het organiseren van schuldhulpverlening door gemeenten geen expliciete verplichting. Desondanks zijn gemeenten al jaren de instantie waar burgers zich toe wenden als zij in een problematische schuldsituatie verkeren. Gemeenten bieden in verschillende vormen en mate schuldhulpverlening aan.

Op 2 oktober 2012 heeft de Eerste Kamer de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving³ aangenomen. Deze wet is sinds 1 januari 2013 van kracht. Gemeenten moeten in de uitvoering van de WWB strenger gaan optreden tegen fraude. De bestuurlijke boete is in de WWB opgenomen om daaraan vorm te geven. Bij fraude is het vanaf 1 januari 2013 de standaard om het teveel uitgekeerde bedrag terug te vorderen en daarbij een boete op te leggen die de hoogte heeft van het teveel uitgekeerde bedrag.

De gemeente heeft dus allerlei rollen. Enerzijds is ze schuldhulpverlener. Anderzijds is ze schuldeiser. Een gemeente kan schuldeiser zijn op verschillende grondslagen. Voorbeelden zijn de inning van achterstallige gemeentelijke belastingen of dus de terugvordering van onterecht uitbetaalde bijstand als bedoeld in de Wet Werk en Bijstand (WWB).

De gemeente heeft in haar rol als schuldeiser meer instrumenten ter beschikking dan de gemiddelde schuldeiser. Het gaat om incassobevoegdheden die ze heeft in de vorm van het kunnen uitvaardigen van dwangbevelen⁴ en het doen van de ‘overheidsvordering’ waarbij direct beslag kan worden gelegd op de banktegoeden van de schuldenaar.⁵ Gemeenten kunnen dus burgers bij invordering rechtstreeks in hun inkomen raken. Als er daarnaast meer schuldeisers zijn, die dat ook doen dan kan dat ertoe leiden dat een schuldenaar onder de zogenaamde ‘beslagvrije voet’ terechtkomt. Schuldhulpverlening wordt lastiger naarmate er minder inkomen is en bovendien worden er in die situatie snel nieuwe schulden gemaakt.⁶

¹ Stb. 2012, 78

² Met ‘de gemeente’ worden de bestuursorganen van de gemeente bedoeld. Artikel 1:1 jo. 1:2 Awb.

³ Stb. 2012, 462

⁴ Artikel 4:112-4:124 Awb

⁵ Artikel 1ce Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990; artikel 19 Invorderingswet 1990

⁶ Jungmann e.a. 2012, p. 105-113; Nationale ombudsman 2013, p. 9

Invordering als schuldeiser kan dus gevolgen hebben voor de schuldhelpverleningstaak van dezelfde gemeente.

Gemeenten operen wat betreft schuldhelpverlening dus op een snijvlak van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die op het eerste gezicht niet in overeenstemming zijn met elkaar, of elkaar in ieder geval bemoeilijken. De organen van gemeenten zijn daarnaast bestuursorganen in de zin van de Awb en moeten naast de wetgeving zoals hiervoor beschreven de regels van de Awb toepassen op hun handelen.

Tegen de hierboven beschreven achtergrond heeft Stichting Pinel opdracht gegeven tot onderzoek. Stichting Pinel is een welzijnsorganisatie die ondersteuning biedt aan mensen met financiële en administratieve problemen. Voor Stichting Pinel is het van belang dat de gemeenten Ermelo en Harderwijk op een transparante en correcte manier omgaan met hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden, omdat schuldpreventie een belangrijk onderdeel is van de organisatie. Het handelen van de gemeente als schuldeiser en als fraudebestrijder is, juist door de bijzondere bevoegdheden en verplichtingen die zij hebben, van groot belang voor de positie van de inwoners met schulden.

De gemeenten Ermelo en Harderwijk werken nauw samen op het gebied van schuldhelpverlening. Het beleid wordt mede vormgegeven in de Stuurgroep Schuldhelpverlening. Deze Stuurgroep bestaat uit de twee gemeenten, de regionale schuldhelpverleningsorganisatie Westerbeek COD BV, Maatschappelijke Dienstverlening Veluwe (algemeen maatschappelijk werk) en de ondersteunende organisaties Stichting Pinel (Ermelo) en ZorgDat (Harderwijk).

1.1.1 Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen de gemeenten Ermelo en Harderwijk vorm geven aan zowel incasso- en fraudebestrijdingsbevoegdheden ten opzichte van, als aan de zorgverplichting voor inwoners met schulden?

1.1.2 Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zal eerst worden ingegaan op de volgende deelvragen:

1. Welke bijzondere gemeentelijke incassobevoegdheden en fraudebestrijdingsmaatregelen die door gemeenten kunnen of moeten worden uitgevoerd zijn relevant in het schuldhelpverleningstraject en in het kader van schuldpreventie?
2. Welke verantwoordelijkheden en plichten hebben gemeenten in het kader van schuldhelpverlening en schuldpreventie?

3. Welke bestuursrechtelijke uitgangspunten moeten er in acht worden genomen bij de tenuitvoerlegging van de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van schuldhulpverlening en schuldpreventie?

4. Hoe verhouden zich de verantwoordelijkheden en plichten van gemeenten in het kader van schuldhulpverlening en schuldpreventie ten opzichte van de bijzondere incassobevoegdheden en de fraudebestrijdingsmaatregelen, met inachtneming van de bestuursrechtelijke uitgangspunten?

1.1.3 Doelstelling

Stichting Pinel wil richting de Stuurgroep Schuldhulpverlening Ermelo – Harderwijk een handelingsvoorstel doen waarmee de gemeenten willekeur en ongelijke behandeling kunnen voorkomen.

Dit handelingsvoorstel is bedoeld voor zowel het beslissen over aanvragen voor schuldhulpverlening als besluiten over terugvordering of invordering, gebaseerd op een afweging tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die gemeenten hebben met inachtneming van de toepasselijke bestuurlijke beginselen. Stichting Pinel adviseert hiermee aan de Stuurgroep Schuldhulpverlening.

Dit alles is volgens Stichting Pinel van belang voor een juiste implementatie van de Wgs zoals die is bedoeld: met een gemeentelijke regie zodat schuldenaren daarvan profiteren doordat schuldhulpverlening en schuldpreventie integraal wordt aangeboden.

1.1.4 Verantwoording gekozen onderzoeksstrategie

De onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Om te begrijpen hoe gemeenten handelen geven de verschillende gemeentelijke beleidsnota's inzicht in wat burgers mogen verwachten. Om dit in het juridische kader te beschouwen is het nodig wetgeving, kamerstukken en juridische literatuur te onderzoeken.

1.1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is zo vormgegeven dat de deelvragen per hoofdstuk worden behandeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de bijzondere incassobevoegdheden die gemeenten hebben, op de taken van de gemeenten als fraudebestrijder en op de lokale situatie in Ermelo en Harderwijk. Hoofdstuk 3 behandelt de verantwoordelijkheden die uit de Wgs voortvloeien en de vormgeving daarvan in Ermelo en Harderwijk. Hoofdstuk 4 beschrijft de van toepassing zijnde algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hoofdstuk 5 schetst de verhoudingen tussen alle elementen en bespreekt de 'kritische momenten' in het huidige beleid. Tot slot geeft hoofdstuk 6 een conclusie en een handelingsvoorstel voor de gemeenten.

2 | De gemeente als schuldeiser en fraudebestrijder en bijbehorende bijzondere bevoegdheden

2.1 Inleiding

Gemeenten hebben verschillende rollen in het geheel van schuldpreventie en schuldhulpverlening. In dit hoofdstuk gaat het over gemeenten als schuldeiser en als fraudebestrijder; hierbij komen de bijbehorende bijzondere bevoegdheden van gemeenten aan bod. Ook komt de specifieke situatie van de gemeenten Ermelo en Harderwijk ter sprake. De bespreking van de rol van de gemeente als schuldeiser beperkt zich in dit rapport tot bestuursrechtelijke geldschulden, dus schulden die voortvloeien uit:

- een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend aan of door een bestuursorgaan regelt, of uit
- een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep.⁷

De verplichting tot betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld word bij beschikking vastgesteld. Dit is geregeld in 4:86 Awb. De beschikking vermeld de hoogte van de schuld en de termijn waarbinnen de schuld voldaan moet zijn.

2.2 De gemeente als schuldeiser

Een gemeente kan schuldeiser zijn op verschillende grondslagen, zoals de inning van achterstallige gemeentelijke belastingen of de terugvordering van onterecht uitbetaalde bijstand.

De gemeente heeft in haar rol als schuldeiser meer instrumenten ter beschikking dan de gemiddelde schuldeiser. Twee bijzondere bevoegdheden zijn de mogelijkheid tot het uitvoeren van een dwangbevel en het doen van een overheidsvordering.

2.2.1 Dwangbevel

Een bijzondere incassomogelijkheid die de gemeente heeft is het uitvoeren van een dwangbevel. Dit is geregeld in § 4.4.4.2 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Het dwangbevel is exclusief voorbehouden aan overheidsorganen.⁸ Het middel mag alleen worden ingezet bij geldschulden die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend aan of door een bestuursorgaan regelt, of een besluit dat vatbaar is voor bezwaar

⁷ Artikel 4:85 lid 1 Awb. De grondslag ligt in een wettelijk voorschrift dat aan een bepaald feit rechtsgevolgen verbindt en op grond waarvan een betalingsverplichting ontstaat, waarvan de omvang ook bij wettelijk voorschrift is bepaald. Zie ook Scheltema 2010, p. 14

⁸ Van Buuren & Borman 2011, p. 349

of beroep.⁹ De gemeente mag het dwangbevel dus niet bij geldschulden inzetten anders dan bestuursrechtelijke geldschulden.¹⁰

Wat een dwangbevel feitelijk doet is het verschaffen van een executoriale titel aan een bestuursorgaan¹¹, zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter.¹² Als het dwangbevel is uitgevaardigd en de beveltermijn is verstreken kan er worden begonnen met het leggen van beslag om zodoende de vordering te incasseren.

2.2.2 Overheidsvordering

Naast het dwangbevel heeft de gemeente de mogelijkheid om bij achterstallige gemeentelijke belastingen met een zogenaamde overheidsvordering rechtstreeks beslag te leggen op de banktegoeden van een schuldenaar, onder de volgende voorwaarden:¹³

1. Er moet eerder een dwangbevel zijn betekend.
2. Het openstaande bedrag van de belastingaanslag, waarvoor tot de overheidsvordering is overgegaan, mag niet meer bedragen dan 1000 euro.
3. Het bedrag van de overheidsvordering bedraagt maximaal 500 euro.
4. De gemeente mag per openstaande belastingaanslag maximaal twee keer per maand een overheidsvordering afschrijven.
5. De overheidsvordering mag worden gesplitst in deelvorderingen (om zodoende de kans op succesvol afschrijven te vergroten).
6. De overheidsvordering mag bij dezelfde belastingaanslag gedurende een aaneengesloten periode van 3 maanden worden gedaan. Wanneer de belastingaanslag dan nog niet volledig is ingevorderd zal de gemeente een andere manier moeten vinden om de vordering te innen.
7. De bank voert de overheidsvordering of deelvordering alleen uit wanneer de bestedingsruimte (saldo met vermeerdering van het maximale *debetsaldo*) op de rekening toereikend is.¹⁴

Het is zo dat niet alleen gemeenten de mogelijkheid hebben om over te gaan tot het inzetten van de overheidsvordering; ook de Belastingdienst, het CJIB en de Waterschappen kunnen de

⁹ Artikel 4:114 jo. 4:85 Awb

¹⁰ Van Buuren & Borman 2011, p. 349

¹¹ Artikel 4:116 Awb; Van Buuren & Borman 2011, p. 350.

¹² De voorschriften van Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn wel van toepassing op de tenuitvoerlegging van de door een dwangbevel verkregen executoriale titel.

¹³ Artikel 1ce Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990; artikel 19 Invorderingswet 1990

¹⁴ De Hoge Raad heeft in 2004 bepaald dat 'het nog onbenutte gedeelte van de kredietfaciliteit bij een bank naar zijn aard niet vatbaar is voor beslag.'; HR 29 oktober 2004, LJN AP4504.

Zie ook Jungmann e.a. 2012, p. 107.

overheidsvordering gebruiken om achterstallige belastingen mee te innen. In de praktijk levert dit voor burgers grote problemen op omdat er bij de overheidsvordering geen rekening hoeft te worden gehouden met de beslagvrije voet.¹⁵

2.3 De gemeente als fraudebestrijder

Op 2 oktober 2012 heeft de Eerste Kamer de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving¹⁶ aangenomen, waardoor frauderende uitkeringsontvangers het gehele ten onrechte verkregen uitkeringsbedrag moeten terugbetalen en daarnaast datzelfde bedrag als boete krijgen opgelegd. Deze wet is op 1 januari 2013 ingegaan. Op gemeentelijk niveau is deze wet alleen van belang in het kader van de Wet Werk en Bijstand, de overige regelingen die door de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving worden gewijzigd blijven in dit rapport buiten beschouwing; de uitvoering van andere regelingen wordt uitgevoerd door met name het UWV en de SVb.

Het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid heeft zich altijd voor een belangrijk deel gericht op het voorkomen en bestrijden van fraude en misbruik.¹⁷ Dit gebeurt door te controleren en ervoor te zorgen dat verplichtingen die in de wetgeving worden gesteld worden nageleefd. De fraudewetgeving die vanaf 1 januari 2013 van kracht is, is in feite een nieuw instrument dat met name is bedoeld om potentiële fraudeurs af te schrikken.¹⁸

2.3.1 Het begrip 'fraude' in de sociale zekerheid

Fraude in de sociale zekerheid is direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op een uitkering en de daarbij behorende inlichtingenplicht. De uitkeringsgerechtigde moet steeds het uitkeringsorgaan informeren wanneer er veranderingen optreden in zijn situatie die invloed kunnen hebben op de hoogte, de duur of het recht op de uitkering. Het gaat om veranderingen waarvan de uitkeringsgerechtigde 'redelijkerwijs kan begrijpen' dat die van invloed zijn. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.¹⁹ Verwijtbaar betekent overigens niet dat er per definitie opzet in het spel is maar moet in samenhang worden gezien met het 'redelijkerwijs kunnen begrijpen' dat een bepaalde verandering invloed zou kunnen hebben op de uitkering.

¹⁵ Jungmann e.a. 2012, p. 105-113; Nationale ombudsman 2013, p. 9

¹⁶ Stb. 2012, 462

¹⁷ Michiels & Muller 2006, p. 639

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 3 (MvT)

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 5 (MvT)

Het Openbaar Ministerie hanteert de volgende definitie van uitkeringsfraude:

“Het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt.”²⁰

2.3.2 In de praktijk: 5 soorten fraude

In de literatuur worden 5 soorten fraude onderscheiden die in de praktijk het meest voorkomen en het overgrote deel van alle uitkeringsfraude in de WWB omvatten:²¹

-Samenwoonfraude: vermoedelijk de meest voorkomende vorm van fraude onder bijstandsccliënten is samenwoonfraude.²² Samenwoonfraude houdt in dat een persoon aangeeft alleen te wonen maar in feite samenwoont met een partner die inkomen heeft.

-Zwarte fraude: het ontvangen van een bijstandsuitkering en daarbij ‘zwart’ werk verrichten zonder dit te melden.

-Witte fraude: het ontvangen van een bijstandsuitkering en daarbij ‘wit’ werk verrichten zonder dit te melden. Vaak ontstaat dit als een persoon weer is gaan werken maar dit niet tijdig aan de gemeente doorgeeft.²³

-Domiciliefraude: van domiciliefraude is sprake wanneer een persoon met een bijstandsuitkering niet in de gemeente woont die de uitkering verstrekt. Wordt vaak gepleegd in combinatie met samenwoonfraude; een persoon trekt dan bij een partner in een andere gemeente in zonder dit te melden. De inschrijving in het GBA bij de verstrekken de gemeente blijft namelijk bestaan.

-Vermogensfraude: dit is het hebben van vermogen boven de grens die in de WWB is vastgesteld zonder dit te melden. Vermogensfraude wordt vaak gepleegd in combinatie met zwarte fraude.²⁴

²⁰ Openbaar Ministerie 2012; Fenger&Voorberg 2013, p. 14

²¹ Fenger & Voorberg 2013, p. 14-17; Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen 2010, p. 33-35

²² Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen 2010, p. 33

²³ Fenger & Voorberg 2013, p. 15

²⁴ Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen 2010, p. 35

2.3.3 Wijzigingen Wet Werk en Bijstand (WWB)

Artikel XIV van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving voegt artikel 18a (Bestuurlijke boete) aan de WWB toe.²⁵

Artikel 18a van de WWB geeft opdracht aan het College van B&W om bij het niet behoorlijk nakomen van verplichtingen een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bestuurlijke boete is maximaal de hoogte van het bedrag dat met de fraude gemoeid is, of, als er geen sprake is van een benadelingsbedrag, ten hoogste het bedrag van de tweede categorie van artikel 23 vierde lid van het Wetboek van Strafrecht. In het Boetebesluit Socialezekerheidswetten²⁶ wordt als uitgangspunt genomen dat de boete de hoogte heeft van het benadelingsbedrag

De verplichtingen waar artikel 18a naar verwijst, zijn opgenomen in artikel 17 WWB:

“De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijd uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.”

Onder benadelingsbedrag wordt het bedrag verstaan dat als gevolg van het niet (behoorlijk) nakomen van deze verplichting ten onrechte of een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Naast de boete die wordt opgelegd vordert het College ook de ten onrechte verstrekte bijstand terug (artikel 58 WWB). Dat gebeurde voor 1 januari 2013 ook al. Bij een benadelingsbedrag van 50.000 euro of meer wordt er overgegaan op strafrechtelijke vervolging.

Het College kan volstaan met het geven van een waarschuwing en afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Als binnen twee jaar de verplichtingen wederom niet worden nagekomen is dit niet langer mogelijk en is het College gehouden de boete op te leggen. Als een uitkeringsgerechtigde binnen 5 jaar dezelfde soort overtreding begaat waarvoor eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, legt het College een boete op van ten hoogste 150 procent van het benadelingsbedrag. Als er een gevangenisstraf is opgelegd geweest voor de begane fraude is deze termijn tien jaar. Bij recidive wordt de boete geïnd met buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet voor een periode van maximaal drie maanden.

²⁵ Anders dan de Algemene Bijstandswet (Abw), de voorganger van de WWB, kende de WWB tot 1 januari 2013 geen bestuurlijke boete maar een stelsel van maatregelen. Bij de invoering van de WWB werd echter al wel de suggestie gewekt dat heroverweging van de bestuurlijke boete plaats zou gaan vinden. Zie hierover Bröring 2005, p. 25 en *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 870 Nr. 13, p. 11-12

²⁶ Op grond van artikel 1 sub q is het Boetebesluit Socialezekerheidswetten van toepassing op artikel 18a WWB.

De wet geeft het College een mogelijkheid om af te wijken van het bestuurlijke boetebeleid.²⁷

Het college kan:

- de bestuurlijke boete verlagen indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid;
- afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De memorie van toelichting zegt daarover:

“Van belang daarbij is dat gemeenten in het onderhavige voorstel de ruimte houden om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete. Ook kan de uitvoering indien hiervoor dringende redenen aanwezig zijn, afzien van verrekening met tijdelijke buiten werkingstellen van de beslagvrije voet. Bij dringende redenen gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Deze regel kan slechts toegepast worden indien door de verrekening over de beslagvrije voet voor met name de (mede)belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Vast dient te staan dat sprake is van zeer incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen.”²⁸

Het Boetebesluit Socialezekerheidswetten geeft drie criteria die leiden tot verminderde verwijtbaarheid:

- de betrokkene was feitelijk wel in staat om aan de verplichtingen te voldoen, maar door emotioneel ontwrichtende omstandigheden die onvoorzien en ongewenst waren en niet tot het normale levenspatroon behoren valt hem niet toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;
- de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen;
- de betrokkene heeft onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekt maar heeft vervolgens uit eigen beweging en voordat de constatering werd geconstateerd alsnog de juiste inlichtingen verstrekt.²⁹

Er kan uiteraard bezwaar en beroep worden ingesteld tegen de oplegging van een bestuurlijke boete, maar met de kanttekening dat in afwijking van artikel 8:69 Awb de rechter het bedrag waarop de bestuurlijke boete is vastgesteld ook ten nadele van de belanghebbende wijzigen.

²⁷ Dit geldt alleen bij een eerste overtreding; bij recidive is deze mogelijkheid er niet.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 22 (MvT)

²⁹ Dit criterium is niet van toepassing als de inlichtingen zijn verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

2.4 De situatie in Ermelo en Harderwijk

Ermelo en Harderwijk voeren geen gezamenlijk invorderingsbeleid. Wel zijn de twee gemeenten in de uitvoering van de WWB verenigd in de Sociale Dienst Veluwerand (SDV)³⁰ en voeren op dat gebied wel hetzelfde beleid.

2.4.1 Invordering

Zowel de gemeente Ermelo als de gemeente Harderwijk heeft een 'Leidraad Invordering' opgesteld met beleidsregels over de wijze waarop invorderingsmaatregelen moeten worden uitgevoerd.³¹

De Leidraad die Ermelo hanteert, houdt artikelsgewijs de structuur aan van de Invorderingswet 1990 en is daarmee veel omvangrijker dan de Leidraad van de gemeente Harderwijk, welke een lossere structuur heeft.

Het beleid met betrekking tot het dwangbevel is in beide gemeenten gelijk. Als betaling van een belasting uitblijft wordt er eerst aangemaand. Wanneer dat niet het gewenste resultaat oplevert, wordt er een dwangbevel betekend. Hierbij worden de voorschriften uit artikel 14 en 15 Invorderingswet en artikel 47 Rv gevolgd.³² De gemeente Ermelo heeft met betrekking tot het dwangbevel het beleid dat wanneer vermoed wordt dat uit het menselijk of tactisch oogpunt wenselijk is om eerst persoonlijk contact te zoeken met de schuldenaar. Ook wordt de dwangbevelprocedure in Ermelo niet gestart, onderbroken of beëindigd als bij de invorderingsambtenaar het vermoeden ontstaat dat als alle omstandigheden bij de gemeente bekend waren geweest, de beslagopdracht niet zou zijn gegeven.

Gemeente Ermelo voert voorts het beleid dat als eenmaal beslag is gelegd, onverwijld wordt overgegaan op uitwinning van de goederen waarop beslag is gelegd tenzij de schuldenaar een passend en redelijk voorstel doet voor een minnelijke regeling. Gemeente Harderwijk geeft die mogelijkheid niet in haar beleidsregels, alleen de mogelijkheid in verzet te gaan tegen de uitvoer op grond van artikel 17 Invorderingswet 1990. Wel kan op grond van artikel 25 Invorderingswet 1990 ook tijdens de dwanginvordering nog uitstel van betaling worden verleend.

Met betrekking tot het doen van de overheidsvordering is het beleid in Ermelo dat deze weg niet de voorkeur verdient; de voorkeur wordt gegeven aan de reguliere invorderingsprocedure. Harderwijk kent zo'n algemene afweging niet, wel is het beleid om 'niet klakkeloos overgegaan

³⁰ De Sociale Dienst Veluwerand verzorgt de uitvoering van de Wet werk en bijstand voor inwoners van de gemeenten Harderwijk, Ermelo en Zeewolde. Omdat Zeewolde geen onderdeel uitmaakt van de keten schuldhulpverlening waar dit rapport zich op richt, wordt deze gemeente ook hier verder buiten beschouwing gelaten.

³¹ Gemeente Ermelo 2012; Gemeente Harderwijk, 2010

³² Op basis van artikel 4:123 is artikel 47 Rv van toepassing op de betekening van dwangbevelen.

tot het leggen van derdenbeslag'. Eerst wordt afgewogen of de zaak van voldoende belang is om te worden voortgezet. Gemeente Ermelo voert nog het beleid dat beslag gelegd kan worden op uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten wanneer er sprake is van een 'notoire wanbetaler'.

Gemeente Ermelo hanteert in het geval van een overheidsvordering in haar beleidsregels de beslagvrije voet, behalve als de belastingschuldige de gevraagde informatie over de leefsituatie niet verstrekt; in dat geval wordt de beslagvrije voet vastgesteld op 45% van de bijstandsnorm.

Gemeente Harderwijk heeft geen beleid met betrekking tot de beslagvrije voet en de overheidsvordering.

2.4.2 Fraude en de WWB

De Sociale Dienst Veluwerand heeft nog geen beleidsregels die zijn gegrond op de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving. De laatst gepubliceerde beleidsregels zijn van ver voor de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving³³ en bieden derhalve geen aanknopingspunten om te bezien of de gemeenten met betrekking tot fraudebestrijding de (weinig) ruimte die de wet geeft benutten om daaraan lokale invulling te geven.

³³ Sociale Dienst Veluwerand 2004; Sociale Dienst Veluwerand 2009a; Sociale Dienst Veluwerand 2009b

3 | Schuldhulpverlening en schuldp preventie: gemeentelijke verantwoordelijkheden en verplichtingen

3.1 Inleiding

Naar aanleiding van het onderzoek “Schulden? De Gemeente helpt!”³⁴ constateerde het kabinet Balkenende IV dat de gemeentelijke schuldhelpverlening effectiever moest worden. Met de Wgs wilde het kabinet daaraan vorm geven; het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhelpverlening zou moeten leiden tot meer effectiviteit. Tot 1 juli 2012 was schuldhelpverlening voor gemeenten een wat vrijblijvende zaak.³⁵ Er waren voor de inwerkingtreding van de Wgs drie wettelijke gronden die gemeenten aan schuldhelpverlening verbonden:

- een verbod op schuldbemiddeling, behalve voor gemeenten en door de gemeente ‘gehouden instellingen’.³⁶ Dit betekent dat het commerciële partijen niet vrij staat om schuldbemiddeling aan te bieden aan burgers. Gemeenten en aan de gemeente gelieerde instellingen mogen dit wel.
- de gemeente moet verklaren dat een schuldenaar geen mogelijkheden heeft om tot een minnelijk traject te komen alvorens het wettelijke traject (schuldsanering) wordt ingezet.³⁷
- de gemeente heeft een algemene zorgplicht voor haar inwoners op basis van de Gemeentewet.³⁸

Een belangrijke overweging van het kabinet Balkenende IV om tot meer effectiviteit te willen komen en dus tot het optuigen van de Wgs, was de participatieagenda. Participatie was destijds een belangrijk beleidsthema. Schulden kunnen op allerlei manieren in de weg staan aan participatie. Voorbeelden zijn sociale uitsluiting, armoede, huisuitzettingen, onverzekerbaarheid en afsluiting van gas en licht.³⁹ Het kabinet sloeg hiermee een andere weg in wat betreft schuldhelpverlening; nog bij de evaluatie van de WSNP eind 2002 schreef toenmalig staatsecretaris Rutte van SZW dat “ (...) centrale regulering van minnelijke schuldhelpverlening niet in mijn voornemen ligt”.⁴⁰ Nu betekent de Wgs wel dat de

³⁴ Jungmann e.a. 2008; zie ook: *Kamerstukken II*, 2008/09, 24515, nr. 140

³⁵ Kranendonk-Von Weersch 2011, p. 7

³⁶ Artikel 47 lid 1 jo. 48 lid 1 Wet op het Consumentenkrediet

³⁷ Artikel 285 lid 1 onder f Faillissementswet

³⁸ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 3 (MvT)

³⁹ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 1 (MvT)

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 258, nr. 4, p. 6

verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te liggen, het wettelijk kader betekent toch een zekere regulering vanuit de centrale overheid doordat het gemeenten stuurt in het maken van beleid en in de uitvoering. Overigens is het idee van *integrale* schuldhulpverlening niet nieuw; in 1994 adviseerde de Commissie-Boorsma de (toenmalige) staatssecretaris van SZW dat schuldhulpverlening voortaan op integrale wijze zou moeten worden vormgegeven.⁴¹ Omdat gemeenten vervolgens vrij waren de aanbevelingen van de commissie naar eigen inzicht vorm te geven, verschillen gemeenten in grote mate in aanbod en aanpak.⁴²

De gemeente krijgt door de Wgs de regierol in het aanbieden van integrale schuldhulpverlening.⁴³ Dat wil zeggen dat er niet alleen aandacht is voor financiële problemen, maar dat er ook gekeken wordt naar omliggende en onderliggende problemen die van invloed zijn op schulden, deze mogelijk veroorzaken danwel in stand houden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verslavingen, psychische problematiek, huisvestingsproblematiek en gebrekkig financieel inzicht. Werken op integrale wijze houdt in dat voor deze omliggende problemen hulp wordt ingeroepen van bijvoorbeeld GGZ, verslavingszorg, maatschappelijk werk en dak- en thuislozenopvang. De gemeente vervult de regierol in deze vormen van samenwerking.⁴⁴ Belangrijk is dat door deze wet niet van rechtswege een recht ontstaat op schuldhulpverlening; dat recht ontstaat pas als het College van B&W een instemmend besluit heeft genomen op een aanvraag voor schuldhulpverlening.⁴⁵

⁴¹ Commissie Schuldenproblematiek 1994

⁴² Witte 2011, p. 336

⁴³ Kranendonk-Von Weersch 2011, p. 15

⁴⁴ Kranendonk-Von Weersch 2011, p. 15; *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 8-9 (MvT)

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 10 (MvT)

3.2 Inhoud van de Wgs

De veertien artikelen van de Wgs regelen de verplichting van het de gemeenteraad tot het opstellen van een plan dat richting geeft aan schuldhulpverlening en de preventie van schulden en de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van dat plan. Daarnaast wordt het college van B&W verantwoordelijk voor de uitvoering van dat plan.

3.2.1 Begrippen in de Wgs

Het belangrijkste begrip in de Wgs is schuldhulpverlening: *‘het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg’*.

Het begrip ‘integrale schuldhulpverlening’ is in de wettekst niet uitgewerkt, wel is er een omschrijving te vinden in de Memorie van Toelichting:

*“Zowel materiële als immateriële aspecten maken onderdeel uit van schuldhulpverlening. Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg gericht op zowel de financiële- als psychosociale en andere oorzaken van schulden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving en de gezinssituatie.”*⁴⁶

Ook preventie is een belangrijk onderdeel. De Memorie van Toelichting zegt daarover het volgende:

*“Activiteiten gericht op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding zijn onderdeel van integrale schuldhulpverlening. Dit geldt ook voor het verlenen van nazorg op individueel en collectief niveau. Dit om te voorkomen dat schuldenaren opnieuw met problematische schulden te maken krijgen.”*⁴⁷

3.2.2 Verantwoordelijkheden

De gemeenteraad stelt iedere 4 jaar een plan vast dat richting geeft aan integrale schuldhulpverlening. Dit is een plan op hoofdlijnen over het te voeren beleid om de integrale schuldhulpverlening en schuldpventie te realiseren. Het plan geeft aan:

-welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;

⁴⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 21 (MvT)

⁴⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7 (MvT)

- de maatregelen die gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;
- het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft tussen de aanvraag voor schuldhulpverlening en het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, waarbij een maximum van vier weken geldt;
- hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

In de Wgs wordt het College van B&W verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van het plan. Het samenspel van enerzijds het vaststellen van een plan en anderzijds de verantwoordelijkheid tot de uitvoering kan worden beschouwd als de vordering van regeling en bestuur door de wetgever voor het bieden van een voorziening⁴⁸ in de vorm van schuldhulpverlening, zoals uitgewerkt in de wettelijke definitie.

3.2.3 Concrete criteria

De Wgs geeft een tweetal situaties waarin schuldhulpverlening kan worden geweigerd:

- een persoon heeft al eerder gebruik gemaakt van schuldhulpverlening;
- een persoon heeft fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft.⁴⁹

Deze weigeringsgronden zijn niet limitatief; de wet geeft aan dat het College schuldhulpverlening *in ieder geval kan weigeren* in geval deze twee gronden zich voordoen. Er kunnen dus meer weigeringsgronden worden aangewend dan in de Wgs zijn opgenomen.⁵⁰

Het College van B&W krijgt van de wetgever drie concrete criteria mee waaraan ze moet voldoen:

- Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
- Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontnuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

⁴⁸ Artikel 108, lid 2 Gemeentewet; zie ook: Rechtbank Dordrecht 14 december 2012, LJN BY6273

⁴⁹ Veroordeling voor deze fraude moet wel strafrechtelijk vaststaan, of er moet sprake zijn van een onherroepelijke bestuurlijke sanctie die beoogt leed toe te voegen.

⁵⁰ Wel geeft de Memorie van Toelichting aan dat, zonder aan de bevoegdheden van het College afbreuk te willen doen, zoveel mogelijk naar de toekomst moet worden gekeken bij het beoordelen van een aanvraag; dat wil zeggen dat zoveel mogelijk moet worden overwogen wat er mogelijk is in de toekomst.

Kamerstukken II, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 10 (MvT)

- Het college geeft de verzoeker inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

De persoon die verzoekt om schuldhulpverlening heeft een inlichtingenplicht en een medewerkingsplicht: alle feiten en omstandigheden die van invloed zijn op de schuldhulpverlening moeten worden gemeld en er moet medewerking worden verleend door de verzoeker die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.

De Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening is een typische kaderwet; de grote lijnen zijn vastgesteld maar de beleidsmatige ruimte komt de gemeenten toe. Het voordeel hiervan is dat de gemeenten naar de lokale situatie kunnen handelen. Het nadeel is dat per gemeente zal verschillen hoe met name de weigeringsgronden voor schuldhulpverlening zijn vormgegeven. Ook bijvoorbeeld de wachttijden kunnen per gemeente verschillen, maar met het in de Wgs opgenomen criterium dat in ieder geval binnen vier weken het eerste gesprek plaatsvindt (of binnen drie dagen in geval van crisis) is in ieder geval duidelijk wat de grens is.⁵¹

⁵¹ In de Wgs niet is geregeld hoe het verdere traject van intake tot hulpverlening moet worden vormgegeven. De NVVK heeft hiervoor wel richtlijnen opgesteld waaraan NVVK-leden moeten voldoen. De wetgever gaat dan ook uit van 'zelfregulering' van de beroepsgroep op dat gebied. Zie ook *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 11 (MvT) en NVVK 2012, p. 11

3.3 Vormgeving verantwoordelijkheden en verplichtingen in Ermelo en Harderwijk

De gemeenten Ermelo en Harderwijk voeren op het gebied van schuldhulpverlening hetzelfde beleid. In 2008 is de gezamenlijke beleidsnota “Signaleren, differentiëren en samen werken” vastgesteld.⁵² Deze nota liep vooruit op de wettelijke verplichting tot het vormgeven van integrale schuldhulpverlening. Er wordt gesproken over het vormgeven en beter organiseren van een ‘keten’ in schuldhulpverlening, waarbij de gemeenten de ‘regierol’ op zich nemen. De basis van dit beleid is de mate waarin de situatie waarin een cliënt verkeert financieel gezond of ongezond is.

3.3.1 Beleidsplan

Het beleidsplan zoals dat in 2008 is opgesteld voldoet niet aan de in de Wgs gestelde eisen aan een plan. In 2012 is daarom een aanvulling geschreven op de nota uit 2008, genaamd Hoofdstuk 9.⁵³ In deze aanvulling wordt aangegeven dat voor het nemen van besluiten betreffende de toelating tot schuldhulpverlening mandaat wordt verleend aan de schuldhulpverleningsorganisatie Westerbeek. De wachttijd uit artikel 4 Wgs wordt in de beleidsregels op twee weken gesteld.

De kwaliteitsborging van de uitvoer van de integrale schuldhulpverlening zoals bedoeld in artikel 2 Wgs wordt als volgt beschreven: er is een loket gevormd, Steunpunt Financiën en Schulden (FenS) waarin het lokale maatschappelijk werk het eerste aanspreekpunt is voor cliënten en waarin ook schuldhulpverlener Westerbeek is vertegenwoordigd. Zo moet een korte lijn gelegd kunnen worden wanneer iemand in financiële problemen verkeert. Deze twee partijen zijn ook onderdeel van de Stuurgroep Schuldhulpverlening, evenals de welzijnsorganisaties Stichting Pinel (Ermelo) en ZorgDat (Harderwijk), welke zorg dragen voor de lichtere ondersteuning en preventie. De stuurgroep komt vijf keer per jaar bij elkaar; rapportages worden dan naast elkaar gelegd en er wordt onderling afgestemd. De schuldhulpverlener maakt kwartaalrapportages en vinden er regelmatig gesprekken plaats tussen de gemeenten en de schuldhulpverlener.

Artikel 2 van de Wgs geeft voorts aan dat in het plan moet worden opgenomen hoe er wordt omgegaan met bij gezinnen met inwonende minderjarige kinderen. De gemeenten Harderwijk en Ermelo geven in de aanvulling aan geen specifieke werkwijze te hanteren op dat gebied.

⁵² Gemeente Harderwijk en Ermelo 2008

⁵³ *Hoofdstuk 9: Tekst aanvullend hoofdstuk ten behoeve van de Nota ‘Signaleren, differentiëren en samen werken’. Beleidsnota schuldhulpverlening gemeenten Harderwijk en Ermelo, gemeente Harderwijk en Ermelo 2012*

Het beleid is om daar waar er zorgen zijn rond de opvoedsituatie van kinderen, de gemeenten vanuit hun regierol de keten sturen om actie te ondernemen waar nodig.

De oorspronkelijke nota uit 2008 is door de twee gemeenteraden verlengd tot 1 januari 2014, met opnemng van de aanvulling om 'Wgs-proof' te opereren. Ook hebben beide gemeenteraden ingestemd met het voorstel om schuldhulpverlener Westerbeek te mandateren voor wat betreft het nemen van besluiten over toelating tot schuldhulpverlening. De mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een besluit in het kader van de Wgs blijft bij het College van B&W.

De wettelijke verplichtingen lijken hiermee niet helemaal afgedicht. Er zijn geen resultaten vastgelegd die de gemeenten willen behalen. Er wordt niet helder beschreven hoe de kwaliteit van het integrale karakter wordt geborgd; weliswaar is maatschappelijk werk een nadrukkelijke partner in de lokale keten, maar is daarmee voorzien in de ondersteuning op de in de wet genoemde probleemgebieden? Daarvoor zou bijvoorbeeld de woningcorporatie, verslavingszorg en de GGz directer moeten kunnen worden aangesproken en betrokken bij de schuldhulpverlening. Vanuit een ander perspectief gezien is het bij bijna de helft van de schuldenaren zo dat er al sprake is van hulpverlening door GGz, verslavingszorg of maatschappelijke opvang.⁵⁴ Om te komen tot integrale schuldhulpverlening moeten deze partijen directer worden betrokken. Een belangrijk argument daarvoor is dat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij het 'schuldregelingsklaar' maken van cliënten, om zo te komen tot succesvolle schuldhulpverlening.⁵⁵ Het beleid is vooral gericht op de materiële ondersteuning en niet op immateriële ondersteuning.

3.3.2 Beleidsregels

Naast deze beleidsnota en aanvulling zijn er beleidsregels vastgesteld om verdere concrete invulling te geven aan de uitvoering van de schuldhulpverlening.⁵⁶

Schuldhulpverlening wordt verleend als het College de noodzaak daarvan aanwezig acht. Als het College die noodzaak niet aanwezig acht, wordt schuldhulpverlening geweigerd. De vorm waarin de schuldhulpverlening wordt aangeboden kan per situatie verschillen en is afhankelijk van factoren zoals de zwaarte en/of omvang van de schulden, psychosociale situatie, houding en gedrag van verzoeker en een eventueel eerder gebruik van schuldhulpverlening.

⁵⁴ Van Geuns, Jungmann & de Weerd 2011; Jungmann e.a. 2011, p. 12, p. 30

⁵⁵ Van Geuns, Jungmann & de Weerd 2011, p. 11

⁵⁶ *Beleidsregels schuldhulpverlening gemeente Ermelo*, Gemeente Ermelo, 2012; *Beleidsregels schuldhulpverlening gemeente Harderwijk*, Gemeente Harderwijk 2012

De verzoeker heeft een mededelingsplicht en een medewerkingsplicht. Medewerking betreft onder ander het nakomen van afspraken, geen nieuwe schulden aangaan en het zich houden aan de bepalingen van de schuldregelingsovereenkomst.

De gemeente besluit tot weigering of beëindiging van een schuldhelpverleningstraject als:

- het schuldhelpverleningstraject succesvol is afgerond;
- de verzoeker niet (meer) in de gemeente woont of als hij zelfstandige is (geworden);
- de verzoeker zijn beschikbare aflossingscapaciteit niet wil gebruiken voor de aflossing van schulden;
- op grond van – zo later is gebleken – onjuiste gegevens schuldhelpverlening aan betrokkene is toegekend, terwijl indien dit ten tijde van de besluitvorming bekend was geweest bij het college, een andere beslissing zou zijn genomen;
- belanghebbende zich ten opzichte van de medewerkers, belast met werkzaamheden die voortkomen uit het schuldhelpverleningstraject, misdraagt;
- de verzoeker in staat is om zijn schulden zelf te regelen dan wel in staat is de schulden zelfstandig te beheren;
- de geboden helpverlening, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, niet (langer) passend is;
- indien de verzoeker zonder geldige reden niet wil meewerken aan scholing, gericht op verbetering van zijn bekwaamheden op het gebied van financieel beheer en/of financiële administratie;
- indien de schuldhelpverlening door het college niet langer noodzakelijk wordt geacht;
- verzoeker niet of in onvoldoende mate zijn mededelings- of medewerkingsplicht nakomt.

Voorts is er de mogelijkheid tot weigering van een verzoek als verzoeker minder dan 2 jaar geleden een schuldregelingstraject (minnelijk of wettelijk) succesvol heeft doorlopen of als minder dan 1 jaar geleden een traject schuldregeling tussentijds door toedoen van de verzoeker is beëindigd of als een traject schuldhelpverlening is geweigerd op een van de eerder genoemde gronden. Voor de laatste twee geldt dat wel gebruik kan worden gemaakt van informatie, advies en/of een doorverwijzing.

Verder geven de beleidsregels nog de mogelijkheid om af te wijken van het bepaalde. Dit is het geval als het in bijzondere omstandigheden onverkort toepassen van de beleidsregels aanleiding geeft of zou leiden zouden leiden tot 'disproportionele onredelijkheid of onbillijkheid'. In deze uitzonderlijke gevallen beslist het College.

4 | Bestuursrechtelijke uitgangspunten

4.1 Inleiding

Nu met de komst van de Wgs de toelating tot schuldhelpverlening een besluit is geworden in de zin van artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht, zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur daarop van toepassing. Daarnaast zijn deze beginselen ook van toepassing op besluiten in kader van terugvordering en fraudebestrijding. De beginselen zijn dus van belang in het geheel van schuldhelpverlening, schuldpreventie en fraude- en terugvorderingsmaatregelen. De gemeenten Ermelo en Harderwijk moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betrekken bij ieder besluit dat in dit kader genomen wordt.

4.2 Toepasselijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur

4.2.1 Zorgvuldigheid

Het nemen van een besluit begint met de voorbereiding. Het zorgvuldigheidsbeginsel is daarop van toepassing;⁵⁷ de gemeente moet gedegen onderzoek doen naar de feiten en belangen en de procedures volgen. Als er sprake is van een aanvraag waarop een besluit moet worden genomen ligt een deel van de verantwoordelijkheid bij de aanvrager; die is gehouden alle informatie te verstrekken die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen.⁵⁸ Het is niet zo dat de gemeente actief op feitenonderzoek uit zou moeten wanneer de aanvrager onvoldoende gegevens aanlevert om de aanvraag te kunnen beoordelen.⁵⁹

Wanneer de gemeente echter een sanctie oplegt –denk aan een fraudemaatregel of een terugvordering van bijstand– dan ligt de bewijslast bij de gemeente.⁶⁰ Als de gemeente onvoldoende bewijs weet te leveren, dan is een sanctiebesluit strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel.⁶¹

Het zorgvuldigheidsbeginsel dwingt de gemeente ook tot vermijding van de schijn van partijdigheid. De voorbereiding van een besluit is van groot belang voor de belanghebbende, omdat in die fase de belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

⁵⁷ Artikel 3:2 Awb

⁵⁸ Artikel 4:2 lid 2 Awb

⁵⁹ Van Buuren & Borman 2011, p. 88

⁶⁰ Michiels e.a. 2004, p. 301; Van Buuren & Borman 2011, p. 90

⁶¹ Van Buuren & Borman 2011, p. 90

Juist bij het afwegen van belangen is het van groot belang om de schijn van partijdigheid te vermijden.⁶² Daarbij heeft de gemeente ook een belangenafwegingsplicht (3:4 lid 1 Awb). Dit is een bij het zorgvuldigheidsbeginsel horende norm⁶³ die de gemeente verplicht om de verschillende belangen die bij het besluit horen te betrekken in de besluitvorming. Lid 2 van artikel 3:4 Awb bevat het evenredigheidsbeginsel; de verhouding tussen de doelen die het besluit dient en de mate waarin een belanghebbende getroffen wordt door het besluit mag niet onevenredig zijn. Dit beginsel ziet op de uitkomst van de belangenafweging, waarbij de manier waarop het doel wordt nagestreefd dat een besluit heeft op zo'n manier wordt vormgegeven dat de betrokkene daarvan zo min mogelijk last heeft.⁶⁴

Op grond van lid 2 van artikel 3:4 Awb kan de toepassing van het achterliggende beleid op een concreet geval worden getoetst.

4.2.2 Rechtszekerheid, motivering, fair play en vertrouwen

Rechtszekerheid is ook in het bestuursrecht een belangrijk beginsel. Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen het formele en materiële rechtszekerheidsbeginsel, waarbij het eerste vooral betrekking heeft op de formulering van besluiten en het tweede vooral op de inhoud van besluiten.⁶⁵

Het materiële rechtszekerheidsbeginsel ziet erop dat het geldende recht wordt toegepast en dat besluiten niet met terugwerkende kracht mogen worden gewijzigd wanneer dit ten nadele van burgers is. Daarop bestaan twee uitzonderingen: indien het besluit in strijd is met de wettelijke regeling waarop de beschikking is gebaseerd en als het besluit genomen is op basis van foutieve of onvolledige informatie. In beide gevallen geldt dat de fout aan de burger te wijten moet zijn.⁶⁶

Het formele rechtszekerheidsbeginsel verplicht een bestuursorgaan om duidelijk te zijn over wat er van een burger wordt verlangd. Besluiten moeten derhalve helder zijn geformuleerd en eenduidig zijn over de rechtsgevolgen.⁶⁷

⁶² De schijn van partijdigheid is hier van een lichtere orde dan als bedoeld in 2:4 Awb. Zie ook Van Buuren & Borman 2011, p. 90

⁶³ Van Buuren & Borman 2011, p. 91

⁶⁴ Ook wel 'beginsel van de minste pijn' genoemd. Zie ook Michiels 2011, p. 159.

⁶⁵ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 100

⁶⁶ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 100

⁶⁷ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 100; ABRvS 24 juli 1991, AB 1992, 180 en meer recent ABRvS 18 mei 2000, AB 2000, 254.

Het motiveringsbeginsel van 3:46 Awb kan als een gedeeltelijke codificatie van dit formele rechtszekerheidsbeginsel worden beschouwd. De deugdelijke motivering raakt ook aan het zorgvuldigheidsbeginsel en het fair-play-beginsel van 2:4 Awb; als de motivering van een besluit onvoldoende draagkrachtig is, impliceert dat dat er geen behoorlijke afweging van belangen heeft plaatsgevonden.⁶⁸ Het fair-play-beginsel van artikel 2:4 Awb houdt in dat de taken van de gemeenten zonder vooringenomenheid moeten worden vervuld. Onderdeel daarvan is dat besluiten genomen dienen te worden 'zonder aanzien des persoons', wat ook tot uitdrukking is gebracht in het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet: de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen.⁶⁹

Het vertrouwensbeginsel is een beginsel dat niet specifiek is uitgewerkt in de Awb. Er bestaat evenwel een vrij grote overlap met het materiële rechtszekerheidsbeginsel.⁷⁰ Het vertrouwensbeginsel ziet op door een bestuursorgaan gewekt vertrouwen. Dit kan zijn door uitspraken die zijn gedaan door een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan⁷¹ of soms zelfs door een voorlichtingsbrochure⁷² maar, belangrijker, door beleidsregels. Dit is in zekere mate wel gecodificeerd door artikel 4:84 Awb. Betrokkenen kunnen aan het bestaan van beleidsregels het vertrouwen ontleen dat overeenkomstig de geldende beleidsregels gehandeld zal worden.⁷³

⁶⁸ Michiels 2011, p. 172

⁶⁹ Van Buuren & Borman 2011, p. 60

⁷⁰ Van Kreveld & van der Veen 2004, p. 67

⁷¹ In de praktijk komt het niet vaak voor dat een mondelinge toezegging van bijvoorbeeld een ambtenaar leidt tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Een burger mag niet zonder meer afgaan op een mondelinge uitspraak. Bovendien is het leveren van bewijs niet eenvoudig. Zie in dit verband Scheltema & Scheltema 2007, p. 350 en o.a. Abrvs 25 april 2000, AB 2001, 336

⁷² Van Ballegooij e.a. 2008, p. 98

⁷³ Van Kreveld & van der Veen 2004, p. 67

4.2.3 Verbod van détournement de pouvoir en détournement de procédure

Het verbod van détournement de pouvoir houdt in dat een bestuursorgaan de aan hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen mag gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven. Dit verbod is in artikel 3:3 Awb vormgegeven.

Tot slot is er nog het verbod op détournement de procédure: er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat. Dit beginsel vindt in het Nederlandse bestuursrecht niet vaak toepassing.⁷⁴

⁷⁴ De Haan, Drupsteen & Fernhout 2001, p. 158

5 | Incasso en fraudebestrijding, schuldhulpverlening en schuldpreventie in Harderwijk en Ermelo: kritische momenten

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de verschillende bestuurlijke taken beschreven.

Er kunnen drie kritische momenten worden onderscheiden in het beleid dat op dit moment wordt gevoerd in Ermelo en Harderwijk.

5.2 Kritisch moment I

Er zijn verschillende bestuurlijke uitvoerders met ieder eigen beleidsregels die hun bevoegdheid invullen, maar die niet zijn afgestemd op andere taken

De Sociale Dienst Veluwerand voert de WWB uit en is daarmee ook de aangewezen instantie om de fraudebestrijding op zich te nemen. SDV is is door de verschillende gemeenten gemandateerd voor het nemen van beslissingen die verband houden met de uitvoering van de WWB. Dat houdt in dat de SDV WWB-uitkeringen toekent of afwijst, maar ook beslissingen neemt rondom de terugvordering van teveel betaalde bijstand. Logischerwijs hoort daar ook bij dat de nieuwe fraudebestrijdingswetgeving onderdeel wordt van het takenpakket van de SDV; de WWB is aangepast met het doel fraudebestrijding binnen de bijstand harder aan te pakken en hoort dus bij de uitvoering van de WWB. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat dit gedeelte van de WWB nu door een andere instantie zou worden uitgevoerd.

Westerbeek Schuldhulpverlening COD BV is voorts door de gemeenten gemandateerd voor het nemen van beslissingen rondom de toegang tot schuldhulpverlening.

Tot slot zijn de gemeenten zelf de uitvoerder van het invorderen van gemeentelijke belastingen. Daarbij vaardigen de gemeenten dwangbevelen uit en gaan ze over tot het doen van overheidsvorderingen. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het gedeelte preventie binnen de Wgs; het mandaat aan Westerbeek richt zich alleen op schuldhulpverlening en niet op schuldpreventie.

Elke instantie handelt naar beleidsregels, waarbij voor Westerbeek en de SDV gemeenschappelijke gemeentelijke beleidsregels bestaan en de beide gemeenten voor invordering aparte beleidsregels hanteren. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de genomen besluiten. Een gemandateerde instantie neemt besluiten in naam van het bestuursorgaan; het besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. Het besluit is de

mandaatgever, hier de gemeente, derhalve volledig toe te rekenen.⁷⁵ Het is daarom ook niet vreemd dat de mandaatgever de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid volledig kan sturen.⁷⁶

De vraag of de gemeenten voldoende sturen in de besluiten die de verschillende instanties bij mandaat nemen kan niet alleen beantwoord worden aan de hand van de verschillende beleidsregels, maar ook aan de samenhang daartussen. Nu de gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor schuldhulpverlening en schuldpreventie verandert dat de manier waarop ze naar hun rol als schuldeiser moeten kijken – de gemeente kan immers onderdeel zijn van de schuldenproblematiek waarin ze beslissingen moet nemen en die ze moet zien te voorkomen.

5.3 Kritisch moment II

Het gaat om één bestuur dat met alle (bekende) belangen rekening moet houden bij het nemen van een besluit.

Hiertoe verplicht immers artikel 3:4 van de Awb en het zorgvuldigheidsbeginsel van 3:2 Awb. Men mag van één bestuur verlangen dat in het geschetste kader rekening wordt gehouden met de verschillende elementen van invordering, fraudebestrijding en schuldhulpverlening/preventie.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur die van toepassing zijn op de verschillende besluiten hebben te maken met wat burgers van bestuursorganen mogen verwachten.

Wanneer iemand met schulden verzoekt om toegang tot schuldhulpverlening, en tegelijk een schuld heeft bij de gemeente vanwege invordering van gemeentelijke belastingen danwel terugvordering van bijstand met bijkomende boetemaatregel, mag men verwachten dat de gemeente gedegen onderzoek doet naar de feiten en belangen (zorgvuldigheidsbeginsel). De gemeente moet de schijn van partijdigheid vermijden. De vraag is of dit kan als de verschillende terreinen waarop zo'n casus zich beweegt zijn verdeeld over verschillende instanties met eigen beleidsregels. De belangenafwegingsplicht van 3:4 Awb verplicht gemeenten immers om alle belangen af te wegen. Zonder centrale beoordeling van zo'n casus is dit een zware opgave. De sociale dienst zal bijvoorbeeld niet de gemeentelijke verplichtingen op het gebied van schuldpreventie meewegen.

⁷⁵ Artikel 10:1 en 10:2 Awb; Michiels e.a. 2004, p. 108

⁷⁶ Michiels e.a. 2004, p. 108-109

5.4 Kritisch moment III

Als beleid niet op elkaar wordt afgestemd kan invordering en fraudebestrijding leiden tot het frustreren van schuldhulpverlening en schuldpreventie. Bestuursorgaan handelt onzorgvuldig bij het niet – toepassen van de beslagvrije voet.

Een van de belangrijke signalen uit het rapport *Paritas Passé*⁷⁷ en het rapport *In het krijt bij de overheid* van de Nationale ombudsman⁷⁸ is dat schuldenaren door bijzondere incassobevoegdheden van verschillende bestuursorganen, waaronder gemeenten, onder de beslagvrije voet terechtkomen. Wanneer dit door toedoen van de gemeente als schuldeiser gebeurt, is het de vraag of de gemeente voldoet aan haar zorgverplichtingen voor burgers in het kader van de Wgs.⁷⁹ Immers, is de gemeente niet gehouden aan het inzetten op preventie en dus het voorkomen van schulden? Als een schuldenaar onder de beslagvrije voet terechtkomt is het maken van nieuwe schulden in de praktijk haast onvermijdelijk.

De beslagvrije voet is daarom van levensbelang als het gaat om schuldpreventie. In de beleidsregels die er op dit moment liggen wordt weinig aandacht gegeven aan dat belang. In de Leidraad Invordering van de gemeente Harderwijk⁸⁰ wordt de beslagvrije voet niet genoemd. In de Leidraad Invordering van de gemeente Ermelo⁸¹ wordt wel melding gemaakt van het willen handhaven van de beslagvrije voet, maar op het moment dat er geen of onvoldoende gegevens bekend zijn over de situatie van de schuldenaar wordt de beslagvrije voet op 45% van de op de situatie toepasselijke bijstandsnorm vastgesteld terwijl de wettelijke norm 90% is.⁸² Daarbij is nog onduidelijk hoe wordt omgegaan met de bijzondere bevoegdheid tot het doen van een overheidsvordering op het moment dat er al beslag ligt op het inkomen of dat er door een ander bestuursorgaan een overheidsvordering is gedaan.

Het niet-toepassen van de beslagvrije voet kan in het licht van de verantwoordelijkheden die de gemeenten hebben op het gebied van schuldhulpverlening en schuldpreventie niet als zorgvuldig handelen worden beschouwd.

Wat betreft de fraudebestrijding in de WWB zijn de mogelijkheden beperkt. In het geval van een bestuurlijke boete waarbij onvoldoende gegevens worden verstrekt over de situatie, is de

⁷⁷ Jungmann e.a. 2012

⁷⁸ Nationale ombudsman 2013

⁷⁹ Alsook aan de verplichtingen van artikel 1.1.5 Leidraad Invordering 2008: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn zoveel als mogelijk van toepassing op het handelen rondom invordering.

⁸⁰ Gemeente Harderwijk 2010

⁸¹ Gemeente Ermelo 2012

⁸² Artikel 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

gemeente gehouden de beslagvrije voet buiten beschouwing te laten.⁸³ Ook bij recidive is de gemeente gehouden de beslagvrije voet buiten beschouwing te laten.

Slechts bij zeer dringende redenen kan worden afgezien van het opleggen van de bestuurlijke boete.⁸⁴ Dit zal alleen zeer uitzonderlijke individuele gevallen betreffen.

Maar ook bij fraudebestrijding is preventie een belangrijk element.⁸⁵ Omdat het bij uitkeringsfraude zo is dat er geen opzet in het spel hoeft te zijn, kan iemand dus door onwetendheid frauderen. De methode 'Hoogwaardig handhaven'⁸⁶ geeft 4 elementen die bij de handhaving van belang zijn: vroegtijdig informeren; optimaliseren dienstverlening; controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren. De eerste twee hebben een preventief karakter, de laatste twee een repressief. Repressie kan eigenlijk pas draagvlak hebben wanneer voldoende aan preventie is gedaan.⁸⁷

Goede voorlichting over rechten en plichten kan leiden tot afname van het aantal fraudezaken en dus tot afname van terugvorderingzaken.⁸⁸ Daarmee is er in feite ook sprake van schuldpreventie omdat terugvordering en de daarbij behorende boetemaatregelen uit de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW –wetgeving grote gevolgen hebben voor het inkomen, vooral als iemand afhankelijk is van bijstand.

Optimaliseren van de dienstverlening betekent dat bureaucratische drempels zoveel mogelijk worden weggehaald om te voorkomen dat fraude wordt gepleegd en om het naleven van regels te stimuleren.⁸⁹ Een voorbeeld is het voorkomen dat steeds weer gevraagd wordt om informatie die reeds bij de sociale dienst bekend is. Dit voorkomt irritaties en stimuleert naleving.

⁸³ Artikel 60 lid 6 jo. artikel 18a WWB

⁸⁴ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 22 (MvT)

⁸⁵ Fenger & Voorberg 2013; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005

⁸⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005

⁸⁷ Fenger & Voorberg 2013

⁸⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005, p. 58

⁸⁹ Fenger & Voorberg 2013, p. 65; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005, p. 67

6 | Bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden: hoe vorm te geven? Een handelingsvoorstel

“Op welke wijze kunnen de gemeenten Ermelo en Harderwijk vorm geven aan zowel incasso- en fraudebestrijdingsbevoegdheden ten opzichte van, als aan de zorgverplichting voor inwoners met schulden?”

De gemeenten zullen een samenhangend beleid moeten voeren op het gebied van invordering, fraudebestrijding en schuldhulpverlening en –preventie om te voldoen aan de verplichtingen die zij vanuit de Wgs hebben gekregen en dus de kritische momenten die nu in het beleid voorkomen aan te pakken. De manier om dat te bereiken is door het enige thema dat overkoepelend kan zijn aan de andere thema's leidend te maken: schuldpreventie.

Schuldpreventie is niet alleen het zorgen voor voorzieningen die mensen ondersteunen bij hun financiën of administratie of het geven van voorlichting. Schuldpreventie heeft hier vooral betrekking op het handelen van de gemeenten zelf.

Om correct vorm te kunnen geven aan de invordering en fraudebestrijding met inachtneming van de verantwoordelijkheden uit de Wgs en de bestuurlijke beginselen, moeten de gemeenten zorgen voor een samenhangend beleid tussen die verschillende velden waarbij preventie van schulden altijd voorop staat. Zo kan er vorm worden gegeven aan één bestuur dat zowel invordert en fraude aanpakt als schuldhulpverlening aanbiedt; pas als er voldoende aan preventie is gedaan, en daarmee zorgvuldig is gehandeld en alle belangen zijn afgewogen, bestaat de legitimatie om in te vorderen met gebruikmaking van bijzondere bevoegdheden (als de beslagvrije voet alsnog wordt gewaarborgd) en repressief op te treden tegen fraude.

Om het samenhangende beleid vorm te geven moeten de gemeenten Ermelo en Harderwijk in ieder geval:

1. preventie van schulden tot overkoepelend beleidsthema maken voor de genoemde beleidsterreinen;
2. sterker sturen op het mandaat dat de Sociale Dienst Veluwerand heeft om te zorgen dat fraudebestrijding zich in eerste instantie vooral richt op voorlichting en het zoveel mogelijk beslechten van bureaucratische drempels en dan pas op repressie;

3. het eigen invorderingsbeleid hetzelfde vormgeven in Ermelo en Harderwijk zodat binnen de keten schuldhulpverlening één manier van werken gewaarborgd is;
4. het eigen invorderingsbeleid op schuldpreventie inrichten, met als belangrijkste aandachtspunt de hoogte en de handhaving van de beslagvrije voet;
5. de te behalen resultaten van dit beleid vastleggen in de nieuwe beleidsnota schuldhulpverlening.

Literatuurlijst

Van Ballegooij e.a. 2008

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008

Bröring 2005

H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005

Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen 2010

G. Brummelkamp, A. Kerckhaert & M. Engelen, *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*, Zoetermeer: Panteia 2010

Van Buuren & Borman 2011

P.J.J. van Buuren & T.C. Borman (red.), *Tekst & Commentaar. Algemene Wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011

Commissie Schuldenproblematiek 1994

Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek, Rapport van de commissie Schuldenproblematiek, Den Haag: 1994

Damen e.a. 2012

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid/Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012

Fenger & Voorberg 2013

H.J.M. Fenger & W.H. Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013

Gemeente Ermelo 2012

Leidraad Invordering, Gemeente Ermelo, 2012

Gemeente Harderwijk 2010

Leidraad Invordering, Gemeente Harderwijk, 2010

Gemeente Harderwijk en Ermelo 2008

Signaleren, differentiëren en samenwerken. Beleidsnota Schuldhulpverlening Gemeente Harderwijk en Ermelo, september 2008

Van Geuns, Jungmann & de Weerd 2011

R. van Geuns, N. Jungmann & M. de Weerd., *Klantprofielen in de schuldhulpverlening*, Regioplan/Hogeschool Utrecht, Amsterdam/Utrecht 2011

De Haan, Drupsteen & Fernhout 2001

P. de Haan, Th.G. Drupsteen *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, Deventer: Kluwer 2001

Haster 2009

D. Haster, *Basisboek integrale schuldhulpverlening*, Groningen: Noordhoff 2009

Jungmann e.a. 2008

N. Jungmann e.a., *Schulden? De gemeente helpt!* Utrecht: Hiemstra & de Vries 2008

Jungmann e.a. 2011

N. Jungmann e.a., *Schuldhulpverlening loont!*, Amsterdam 2011

Jungmann e.a. 2012

N. Jungmann e.a., *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, 2012

Kranendonk-Von Weersch 2011

K. Kranendonk-Von Weersch, *PS Special. Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening*, Deventer: Kluwer 2011

Van Kreveld & van der Veen 2004

J.H. van Kreveld & G.A. van der Veen, *Monografieën Awb A1. Systeem en algemene begrippen van de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004

NVVK 2012

Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Den Haag: NVVK 2012.

Michiels & Muller 2006

F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006

Michiels 2011

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011

Michiels e.a. 2004

F.C.M.A. Michiels (red.), *Staats- en bestuursrecht. Tekst en materiaal*, Deventer: Kluwer 2004

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoogwaardig Handhaven. Gemeenten uit de startblokken*, Den Haag 2005

Moerman & Van den Berg 2008

A.J. Moerman & W.C.P. van den Berg, *Mensen met schulden in de knel. Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening*, Utrecht 2008

Nationale ombudsman 2013

In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten, De Nationale ombudsman 2013

Openbaar Ministerie 2012

Openbaar Ministerie, *Aanwijzing sociale zekerheidsfraude. Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO*, 2012

Scheltema 2010

M.W. Scheltema, *Mastermonografieën Staats- en Bestuursrecht. Bestuursrechtelijke geldschulden*, Deventer: Kluwer 2010

Scheltema & Scheltema 2007

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Handboeken staats- en bestuursrecht, Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2007

Sociale Dienst Veluwerand 2004

Beleidsregels Terugvordering, Sociale Dienst Veluwerand 2004

Sociale Dienst Veluwerand 2009a

Afstemmingsverordening Sociale Dienst Veluwerand 2009

Sociale Dienst Veluwerand 2009b

Verordening bestrijding misbruik Wet werk en bijstand en Wet investeren in jongeren, Sociale Dienst Veluwerand 2009

Witte 2011

L. Witte, *Methodisch werken in de materiële hulp- en dienstverlening*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2011

