



Inspectie Werk en Inkomen  
*Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid*

---

Het naleven van verplichtingen

## Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	R11/11
Datum	december 2011

## Voorwoord

In deze programmarapportage laat de inspectie onder andere het resultaat zien van een bestandskoppeling tussen de polisadministratie en de bijstandsuitkeringenstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De confrontatie tussen deze twee bestanden leidt tot de conclusie dat de inkomsten uit arbeid van mensen met een bijstandsuitkering niet altijd worden verrekend of teruggevorderd. De oorzaak ligt vooral bij een niet volledig gebruik van de signalen die gemeenten ontvangen van het Inlichtingenbureau. Deze informatie is gebaseerd op de polisadministratie. Naarmate gemeenten signalen zorgvuldiger behandelen, verrekenen zij bij meer personen de werkelijke inkomsten uit arbeid met de uitkering.

Bestandskoppelingen hebben de afgelopen jaren er voor gezorgd dat fraude effectiever bestreden kan worden. Het kabinet ontwikkelt initiatieven om deze mogelijkheden nog verder uit te breiden.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat de technische ontwikkelingen en de daarmee geboden mogelijkheden niet automatisch leiden tot het hoogste resultaat. De inspectie concludeert op basis van haar onderzoek dat voor een optimaal gebruik van de techniek een organisatorische inbedding noodzakelijk is: medewerkers moeten gefaciliteerd worden om volledig gebruik te maken van de technische mogelijkheden. Maar in een aantal gevallen is het ook nodig dat medewerkers meer bewust worden van de mogelijkheden die de instrumenten bieden, of door hun organisatie sterker gestuurd worden op het gebruik.

De programmarapportage doet ook verslag van onderzoeken van de inspectie naar de wijze waarop gemeenten en UWV omgaan met klanten, waarvan kleding en gedrag de kansen op de arbeidsmarkt feitelijk kunnen belemmeren. Ook uit deze onderzoeken komt de noodzaak van meer directe sturing op de werkvloer naar voren.

Mr. J. A. van den Bos

*Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid*



## Inhoud

Colofon—2

- 1 Samenvatting en oordeel—7**
  - 1.1 Kleding en gedrag—7
  - 1.2 Verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid—9
- 2 Inleiding—11**
- 3 Onderzoeksresultaten—13**
  - 3.1 Kleding en gedrag—13
  - 3.2 Verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid—17
- 4 Bestuurlijke reactie en naschrift inspectie—23**

Bijlagen : —24

Bijlage 1: de integrale bestuurlijke reactie—25

Bijlage 2: lijst van afkortingen—32

Bijlage 3: lijst van publicaties van de inspectie—33



## 1 Samenvatting en oordeel

De sociale zekerheidsregelingen kennen twee soorten kernverplichtingen: de verplichting om mee te werken aan re-integratie c.q. het aanvaarden van werk en de inlichtingenverplichting. De inspectie heeft in 2011 twee onderzoeken verricht op het gebied van de re-integratieverplichtingen en een onderzoek op het gebied van de inlichtingenverplichting.

### 1.1 Kleding en gedrag

Op verzoek van de staatssecretaris heeft de Inspectie Werk en Inkomen onderzocht hoe gemeenten omgaan met WWB-klanten, waarvan gedrag en/of kleding de kansen op de arbeidsmarkt feitelijk beperken.

De inspectie heeft ook onderzocht hoe UWV omgaat met deze problematiek.<sup>1</sup> Overweging hierbij is dat in het SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014 UWV bij dit onderwerp expliciet wordt genoemd.

In beide onderzoeken staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke handvatten biedt de regelgeving om gedragingen en kleding welke de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren, te sanctioneren?
2. Hoe geeft de uitvoering invulling aan het beleid t.a.v. de sanctionering van cliënten van wie het gedrag of de kleding de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren?

Vanwege het begin van de invoering van e-dienstverlening bij UWV in 2011 is daarvoor het onderzoek bij UWV de volgende vraag aan toegevoegd:

3. Welke verwachtingen zijn er bij UWV over de gevolgen van de invoering van e-dienstverlening en e-handhaving voor de uitvoeringspraktijk op dit punt?

De derde onderzoeksvraag is dus benaderd vanuit de invalshoek van mogelijke gevolgen van e-dienstverlening voor de sanctionering van vormen kleding en gedrag die de inschakeling in het arbeidsproces bemoeilijken. Omdat in het regeerakkoord niet wordt aangegeven welk gedrag en welke kleding belemmerend zouden kunnen zijn voor arbeidsinschakeling, is de inspectie in de onderzoeken uitgegaan van een brede focus (van het dragen van een boerka tot het onvoldoende verrichten van sollicitatieactiviteiten).

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag is het antwoord dat de regelgeving voldoende handvatten biedt om ongewenst kleding en gedrag te sanctioneren. Bij de uitvoering van de WWB wordt wel juridische onduidelijkheid ervaren of en zo ja, in hoeverre kleding en gedrag, die samenhangen met een geloofs- of levensovertuiging, als maatregelwaardig kunnen worden aangemerkt. Verder wordt als knelpunt ervaren dat volgens de jurisprudentie agressie alleen mag worden gesanctioneerd als dat gedrag mede tot gevolg heeft dat de re-integratie wordt bemoeilijkt.

Uitgangspunt van de regelgeving is dat bij overtreding van de re-integratieverplichtingen een maatregel wordt opgelegd. Voor de uitvoering geldt dat werkcoaches bij UWV en klantmanagers bij gemeenten vanuit de eigen organisaties een grote

<sup>1</sup> Het onderzoek spitste zich toe op personen met een (gedeeltelijke) WW-uitkering.



mate van beoordelingsvrijheid krijgen bij het al dan niet inzetten van maatregelen bij gedrag of kleding dat de arbeidsinschakeling belemmert. Dit leidt tot een diverse aanpak door de werkcoaches/klantmanagers. De een is wat strenger en houdt wat meer vast aan de regels, de ander gaat wat losser met de regels om en ziet zichzelf meer als hulpverlener. In het algemeen zetten werkcoaches en klantmanagers in op overtuiging en bijsturing via persoonlijk contact. Hierbij wordt binnen bepaalde grenzen ruimte aan de klant geboden om een werkring te vinden die aansluit bij de eigen identiteit. Dit betekent enerzijds een verlenging van de zoekperiode en dus een langere duur van de uitkering, maar volgens klantmanagers en werkcoaches betekent dit anderzijds een grotere kans op re-integratie met een duurzaam karakter.

De meeste werkcoaches/klantmanagers zien het gesprek met de cliënt als het beste middel om ongewenst gedrag bij te sturen en in positieve zin te beïnvloeden. Het opleggen van een maatregel vinden zij het ultimatum remedium. Dit beeld wordt bevestigd in de programmarapportage "Iedereen aan de slag" van de inspectie.<sup>2</sup>

Een gevolg van e-dienstverlening kan zijn, dat de mogelijkheden om schendingen van de arbeidsverplichtingen te traceren en te corrigeren, beperkter zijn. De introductie van e-dienstverlening, nu bij UWV, maar straks ook bij gemeenten, betekent minder klantcontacten, zodat het persoonlijk gesprek als instrument voor beïnvloeding en bijsturing aan kracht inboet. Alternatieve beïnvloedingsinstrumenten zullen hiervoor in de plaats moeten komen. Uit het regeerakkoord blijkt dat het kabinet voorstander is van aanscherping van het sanctiebeleid. Het ligt dan ook in de rede dat het opleggen van een maatregel eerder door de uitvoering zal worden gebruikt om het gewenste gedrag te bewerkstelligen. Dit laatste zal niet vanzelf gaan. Organisaties zullen meer sturing moeten geven aan de uitvoering op de werkvloer. De inspectie constateert dat thans van een directe sturing op de werkwijze van de werkcoaches/klantmanagers nauwelijks sprake is en continuering van de huidige sturing niet zal leiden tot meer gebruik van het sanctiemiddel om gedrag van cliënten positief te beïnvloeden.

UWV heeft aan de inspectie inzichtelijke statistische gegevens geleverd over de getroffen maatregelen met betrekking tot de re-integratie verplichtingen. Het percentage WW-gerechtigden dat in 2010 met een maatregel werd geconfronteerd is één à twee procent. Voor de WW heeft kleding of gedrag dat ingegeven wordt door cultuur, religie of groep in de afgelopen twee jaar bij de geïnterviewde werkcoaches niet geleid tot het opleggen van een maatregel. Onverzorgde, niet-representatieve kleding evenmin. De wel getroffen maatregelen betroffen gedrag dat in het algemeen geldt als onvoldoende inspanning om aan het werk te komen. Uit het aantal opgelegde sancties blijkt dat het om incidentele gevallen gaat. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen of dat te maken heeft met het loutere feit, dat bedoelde kleding en gedrag nauwelijks voorkomt. Het kan ook zijn dat bedoelde kleding en gedrag niet altijd worden waargenomen.

Voor de WWB zijn op centraal niveau geen betrouwbare kwantitatieve gegevens voorhanden. De aangeleverde gegevens op decentraal niveau zijn zo divers, dat aggregatie naar landelijke cijfers niet mogelijk is. De inspectie heeft geconstateerd dat de bemoeienis van de gemeenteraad bij het maatregelenbeleid beperkt is. De verordening wordt door de raad vastgesteld, maar daarna is in de onderzochte gemeenten geen verantwoording aan de raden afgelegd. Ook hebben de raden anderszins geen invloed uitgeoefend op het beleid en de uitvoering.

<sup>2</sup> Programmarapportage inspectie werk en inkomen: "Iedereen aan de slag".



## 1.2 Verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid

De bestrijding van witte fraude is de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel geweest van de handhavingsprogramma's.<sup>3</sup> Om de doelstellingen uit de handhavingsprogramma's te realiseren, zijn gemeenten gestimuleerd en gesubsidieerd om bestrijding van witte fraude te intensiveren.<sup>4</sup> Ook de fraudebrief van 10 maart jl. aan de Tweede Kamer benadrukt dat fraude niet mag lonen en een onterecht ontvangen uitkering geheel wordt teruggevorderd.

De Inspectie acht het van belang te kunnen vaststellen in hoeverre beleid en uitvoering van gemeenten een verklaring biedt voor de geconstateerde verschillen tussen gemeenten en gemeentegrootteklassen op het punt van het aantal personen met verrekenende inkomsten uit arbeid. Zodoende kan worden bijgedragen aan verbetering van de handhaving.

*De volgende vraag staat bij dit onderzoek centraal:  
Voorzien beleid en uitvoering van gemeenten in het controleren en volledig verrekenen en terugvorderen van alle door bijstandontvangers ontvangen inkomsten uit arbeid waarover belastingen en premies zijn afgedragen?*

De inkomsten uit arbeid worden geregistreerd in de polisadministratie. Door het Inlichtingenbureau wordt het uitkeringenbestand van de bijstandswet vergeleken met de polisadministratie. Als er voor een WWB-uitkering ook inkomsten uit arbeid binnen deze administratie staan geregistreerd, wordt een samenloopsignaal naar de gemeente gestuurd. Volgens deze systematiek is het mogelijk om alle witte fraude op te sporen. In het regeerakkoord 2010 is opgenomen dat fraude met uitkeringen de solidariteit ondermijnt en dat ten onrechte verstrekte uitkeringen daadwerkelijk teruggevorderd moeten worden, ongeacht de hoogte van de fraude<sup>5</sup>.

De inspectie is van oordeel dat de gemeenten zich onvoldoende inzetten om alle inkomsten uit arbeid met de WWB-uitkeringen te achterhalen. Uit berekeningen van de inspectie blijkt dat in 2009 van 29000 bijstandsccliënten niet alle inkomsten zijn verrekend of teruggevorderd. Voor verrekening met de uitkering geldt een wettelijke termijn van drie maanden. Als niet kan worden verrekend moet worden teruggevorderd, wat complexer is dan verrekening. De resultaten bij gemeenten kunnen worden verbeterd door de wijze waarop inkomsten door bijstandsgerechtigden gemeld moeten worden, meer inzet van capaciteit bij handhaving en "in control zijn" bij opsporing van inkomsten.<sup>6</sup>

Om witte fraude of het niet nakomen van de inlichtingenplicht te beperken en de financiële afhandeling van de fraude te vereenvoudigen vindt de uitvoering het noodzakelijk om loongegevens zo actueel mogelijk beschikbaar te krijgen en de termijn van verrekenen te verlengen, zodat bij geconstateerde witte fraude of het niet nakomen van de inlichtingenplicht verrekening met de uitkering in de praktijk mogelijk is. Hierdoor wordt voorkomen dat fraude door bijstandsccliënten lonend is. De inspectie is van oordeel dat dit voorstel op haalbaarheid moet worden onderzocht.

<sup>3</sup> Onder witte fraude verstaat de inspectie fraude die blijkt of kan blijken uit de gegevensvergelijking tussen officiële bij wet of wettelijk voorschrift ingestelde registraties, bestanden of administraties, die zien op het inkomen en/of inkomsten en/of vermogen.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld door de tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven (Stcrt.29 januari 2003,nr.20)

<sup>5</sup> Regeerakkoord 2010

<sup>6</sup> Op blz. 18 van deze rapportage geeft de inspectie aan wat zij onder "in control zijn" verstaat.



## 2 Inleiding

In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over het aanscherpen van het handhavingsbeleid. De staatssecretaris heeft aan de inspectie verzocht om onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de sanctionering van WWB cliënten van wie kleding en/of gedrag de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren.

De inspectie heeft ook onderzocht hoe UWV omgaat met deze problematiek. Overweging hierbij is dat in het SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014 UWV bij dit onderwerp expliciet wordt genoemd.

Om op termijn te kunnen oordelen over de aanscherping van het handhavingsbeleid heeft de inspectie ook een start gemaakt met het in beeld brengen van de aanpak van witte fraude door gemeenten.

De thema's waarover de inspectie rapporteert passen binnen het nieuwe handhavingplan van SZW 2011-2014.

In dit handhavingprogramma komen op het terrein van de sociale zekerheid de volgende onderwerpen aan de orde:

- inhouding (bijstands-)uitkering bij fraude voor drie maanden;
- aanpak mensen die door kleding en gedrag arbeidsinpassing bemoeilijken;
- eerste invulling van de taakstelling van 180 miljoen door handhaving in de sociale zekerheid: aanpak witte fraude en notoire overtreders door beter gebruik van informatie en forse aanscherping sanctie instrumentarium sociale zekerheid. Fraudebestrijding bij gemeenten zal worden ondersteund door Regionale Centra Fraudebestrijding en de SIOD.

Om de handhavingstaak te intensiveren wil het kabinet de volgende maatregelen treffen:

- meer aandacht voor preventie door betere voorlichting en verhogen fraudealertheid als onderdeel van de werkprocessen;
- betere integratie van dienstverlenende processen en handhaving;
- invoeren 'lik op stuk' beleid door intensiveren repressie en verkleinen van het tijdvak tussen constatering en sanctie;
- aanscherpen van het sanctieregime;
- intensiveren van terugvordering en incasso;
- nadruk op informatiegericht en -gestuurd handhaven, om zodoende optimaal gebruik te maken van beschikbare gegevens en te komen tot een passende interventiestrategie.

In de periode 2012 tot 2014 moeten deze maatregelen leiden tot het realiseren van de doelen van het kabinet.

In deze programmarapportage rapporteert de inspectie over het sanctieregime ten aanzien van personen met een WWB- of WW-uitkering van wie kleding en gedrag de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren. Dit gebeurt aan de hand van onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en UWV.

Over informatiegericht en -gestuurd handhaven rapporteert de inspectie op basis van het onderzoek 'Zijn er inkomsten of niet: ff checken'.

Met het uitvoeren van de bovenstaande onderzoeken realiseert IWI de volgende doelstellingen:

- o het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en UWV met betrekking tot verlaging van de uitkering aan personen die niet of onvoldoende meewerken aan de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling;
- o het vaststellen in hoeverre beleid en uitvoering van gemeenten een verklaring biedt voor de geconstateerde verschillen tussen gemeenten en gemeentegrootteklassen op het punt van verrekening van (niet) opgegeven inkomsten uit arbeid. Zodoende kan worden bijgedragen aan verbetering van de handhaving.

De gehanteerde onderzoeksmethoden, de bevindingen en de conclusies van deze onderzoeken zijn vastgelegd in de nota's van bevindingen, deze nota's zijn als bijlagen bij dit rapport gevoegd.

In hoofdstuk drie worden de onderzoeksresultaten van de onderzoeken 'Kleding en gedrag - gemeenten' en 'Kleding en gedrag - UWV' onder paragraaf 3.1 weergegeven. De onderzoeksresultaten van het onderzoek 'Zijn er inkomsten of niet: ff checken' worden onder paragraaf 3.2 vermeld.



## 3 Onderzoeksresultaten

### 3.1 Kleding en gedrag

Uitkeringen behoren alleen te worden verstrekt aan verzekerden die daar recht op hebben. De uitvoeringsinstanties zien er op toe dat de verplichtingen die daaraan verbonden zijn, worden nageleefd. Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen is van grote betekenis voor het draagvlak van de sociale zekerheid onder de Nederlandse bevolking.

De sociale zekerheidsregelingen kennen twee soorten kernverplichtingen: de verplichting om mee te werken aan re-integratie c.q. het aanvaarden van werk en de inlichtingenverplichting.

Uit het in opdracht van het ministerie van SZW uitgevoerde Periodiek onderzoek naar regelovertreding in de sociale zekerheid 2004 bleek dat volgens eigen opgave 12 procent van de werklozen wel eens passend werk afwijst en dat 25 procent wel eens minder solliciteert dan van hen wordt verwacht.

Bijstandsverlening door gemeenten is het sluitstuk van de inkomensondersteuning die de overheid biedt aan personen die niet zelf in een inkomen kunnen voorzien. Net zoals dat het geval is bij de werknemersverzekeringen is een actief beleid gericht op het aanvaarden van werk door de bijstandsgerechtigden de directe pendant van de geboden financiële ondersteuning.

Met ingang van het jaar 2004 is de Wet Werk en Bijstand in werking getreden. Deze regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid en gemeenten alsmede de rechten en verplichtingen van de aanvragers en ontvangers van bijstand. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de invulling en uitvoering van hun verantwoordelijkheden. Het met de WWB geïntroduceerde verdeelmodel stimuleert gemeenten om

- te voorkomen dat mensen ten onrechte in aanmerking komen voor inkomensondersteuning;
- bij het ontbreken van voldoende inkomen mensen ondersteuning te bieden tot het sociale minimum;
- te bevorderen dat personen die bijstand ontvangen zo spoedig mogelijk weer in hun eigen inkomen gaan voorzien, bij voorkeur door de aanvaarding van werk.

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van VVD en CDA is het volgende opgenomen:

"Het zwaarwegende belang van arbeidsparticipatie en integratie in Nederland heeft ook gevolgen voor de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, volgt een weigering, korting of intrekking van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Zo nodig zal het kabinet daartoe met een voorstel komen."

Op verzoek van de staatssecretaris heeft de Inspectie Werk en Inkomen een verkennende studie uitgebracht over de wijze waarop gemeenten omgaan met WWB-klienten, waarvan gedrag en/of kleding de kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt feitelijk beperken. De staatssecretaris heeft bij zijn verzoek aangegeven dat de nadere invulling van het voorstel, zoals genoemd in het regeerakkoord, is opengelaten en dat onderzoek moet uitwijzen hoe gemeenten met de desbetreffende



de regels (verlaging van de uitkering bij onvoldoende meewerken aan arbeidsinschakeling en het opstellen van een afstemmingsverordening door de gemeenteraad) uit de WWB omgaan en wat de knelpunten zijn waar ze tegenaan lopen.

De inspectie heeft ook onderzocht hoe UWV omgaat met deze problematiek.<sup>7</sup> Overweging hierbij is dat in het SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014 UWV bij dit onderwerp expliciet wordt genoemd.

In beide onderzoeken stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke handvatten biedt de regelgeving om gedragingen en kleding welke de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren, te sanctioneren?
2. Hoe geeft de uitvoering invulling aan het beleid t.a.v. de sanctionering van cliënten van wie het gedrag of de kleding de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren?

Vanwege het begin van de invoering van e-dienstverlening bij UWV in 2011 is daarvoor het onderzoek bij UWV de volgende vraag aan toegevoegd:

3. Welke verwachtingen zijn er bij UWV over de gevolgen van de invoering van e-dienstverlening en e-handhaving voor de uitvoeringspraktijk op dit punt?

De derde onderzoeksvraag is dus benaderd vanuit de invalshoek van mogelijke gevolgen van e-dienstverlening voor de sanctionering van vormen kleding en gedrag die de inschakeling in het arbeidsproces bemoeilijken.

Omdat in het regeerakkoord niet wordt aangegeven welk gedrag en welke kleding belemmerend zouden kunnen zijn voor arbeidsinschakeling, is de inspectie in de onderzoeken uitgegaan van een brede focus (van het dragen van een boerka tot het onvoldoende verrichten van sollicitatieactiviteiten). De onderzoeken zijn beschrijvend van aard. Voor de WWB geldt bovendien dat deze wet in medebewind wordt uitgevoerd en de gemeenten ruimte biedt voor eigen beleidskeuzes.

### *Regelgeving*

Ten aanzien van de WW-cliënten is centrale regelgeving vastgelegd in de Werkloosheidswet, het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en de richtlijn Passende Arbeid. UWV heeft in zijn Beleidsregel maatregelen UWV de mogelijkheid opgenomen de sancties uit het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten binnen een bepaalde bandbreedte af te stemmen op de ernst en verwijtbaarheid van de gedragingen.

Kleding en gedrag zijn in de genoemde centrale regelgeving en de beleidsregel van UWV niet verder omschreven, maar vallen onder het verzamelbegrip: "het voorkomen werkloos te zijn of te blijven door in onvoldoende mate te trachten passende arbeid te verkrijgen of door in verband met de te verrichten arbeid eisen te stellen die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren". Over het begrip passende arbeid zijn wel nadere regels gesteld.

Over het algemeen ondervinden de geïnterviewde medewerkers geen knelpunten vanuit de regelgeving om ongewenste kleding en gedrag te sanctioneren. Enkele medewerkers gaven de wens aan in meer gevallen een waarschuwing te kunnen geven of sneller te kunnen overgaan tot een (zwaardere) maatregel.

<sup>7</sup> Het onderzoek spitste zich toe op personen met een (gedeeltelijke) WW-uitkering.

In de WWB is opgenomen dat de gemeente de bijstand verlaagt als de belanghebbende de opgelegde verplichtingen niet voldoende nakomt. Deze verplichtingen moeten worden afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van de belanghebbende. De gemeente moet haar maatregelenbeleid vastleggen in een verordening.

Bijna alle onderzochte gemeenten hebben de basisstructuur en opzet van de modelverordening van de VNG overgenomen in hun eigen verordening. Gedrag wordt in algemene termen omschreven, kleding wordt in het geheel niet nader beschreven. Gemeenten maken gebruik van de toegekende beleidsvrijheid bij de invulling van het maatregelenbeleid. Dat blijkt onder andere uit het gegeven, dat standaardmaatregelen in hoogte en duur variëren bij de verschillende gemeenten.

Als knelpunt gaven sommige klantmanagers aan dat er juridische onduidelijkheid bestaat over de vraag of en zo ja, in hoeverre kleding en gedrag, die samenhangen met een geloofs- of levensovertuiging, als maatregelwaardig kunnen worden aangemerkt. Volgens de klantmanagers levert dit in de praktijk echter geen knelpunt op. Er wordt voor iedere cliënt naar een passende oplossing gezocht. Maatwerk staat voorop. Als enig ervaren knelpunt wordt het sanctioneren van agressie genoemd. Dat zou volgens de jurisprudentie alleen kunnen in combinatie met ander maatregelwaardig gedrag.

Volgens klantmanagers biedt de WWB de gemeenten alle ruimte om ongewenst kleding en gedrag te sanctioneren.

#### *Uitvoering*

Uit de door UWV aangeleverde statistische gegevens over sanctionering in 2010 blijkt dat in 2010 in totaal ruim 5.800 sancties zijn opgelegd bij klanten die niet (geheel) voldoen aan de arbeidsplicht (zie tabel 1). Dit aantal heeft dus geen betrekking op sancties in verband met het niet voldoen aan de informatieplicht (het totale aantal sancties in 2010 bedroeg volgens UWV 48000). De twee belangrijkste redenen voor het geven van een sanctie zijn "benadeling door gedrag" (44 procent) en "onvoldoende trachten een baan te vinden" (36 procent).

Het aantal personen dat in 2010 een WW-uitkering kreeg was ruim 684.000. Het percentage WW-gerechtigden dat in 2010 met een sanctie werd geconfronteerd is zodoende bijna één procent. Het lopende WW bestand per ultimo 2009 is ruim 269.000. Wanneer de sancties worden afgezet tegen het lopend bestand komt het percentage uit op twee procent.

De inspectie heeft voor dit onderzoek zes werkpleinen geselecteerd. De verdeling van de sancties in deze steekproef komt in hoge mate overeen met die op landelijk niveau. Een gespecificeerd overzicht is opgenomen in tabel 1.



**Tabel 1. Sancties WW tav arbeidsplicht in 2010**

Reden sanctie	Steekproef totaal		Landelijk totaal	
	Aantal	%	Aantal	%
blijft werkloos door te hoge eisen	8	2%	94	2%
blijft/is werkloos door onvoldoende trachten	142	40%	2.128	36%
frauduleus handelen	0	0%	1	0%
niet/onvold. meewerken aan opstellen re-int-plan	1	0%	10	0%
niet/onvold. verpl. nagekomen uit re-int-plan	1	0%	35	1%
verplichting werknemer: benadeling door gedrag	138	39%	2.574	44%
verplichting werknemer: deelname aan scholing	6	2%	70	1%
verplichting werknemer: tav art 72 t/m 78 der WW	1	0%	14	0%
verplichting werknemer: tav medew. re-integratie	26	7%	396	7%
verwijtbaar werkloos	30	8%	521	9%
<b>Totaal sancties</b>	<b>353</b>	<b>100%</b>	<b>5.843</b>	<b>100%</b>

De inspectie heeft bij de onderzochte gemeenten gevraagd naar kwantitatieve gegevens over aantallen maatregelen; waar mogelijk gespecificeerd naar categorie indeling en soort gedrag. Landelijke gegevens zijn namelijk door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nog niet vrijgegeven voor publicatie, omdat deze niet voldoende betrouwbaar geacht worden. De door de gemeenten aan IWI aangeleverde informatie bleken echter te divers en te weinig gedetailleerd naar kleding en gedrag om in geaggregeerde vorm weer te geven.

De werkcoaches van UWV werken volgens uniforme, landelijke richtlijnen. De toepassing daarvan blijft mensenwerk. De ene werkcoach vaart wat meer op zijn eigen inzicht, de andere werkcoach volgt wat strikter de richtlijnen. Afwijkende kleding of gedrag komt niet veel voor bij de WW-doelgroep. Als dat toch het geval is, dan wordt met de klant besproken in hoeverre dit zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt kan beperken. Kleding of gedrag dat ingegeven wordt door cultuur, religie of groep heeft in de afgelopen twee jaar bij de geïnterviewde werkcoaches niet geleid tot het opleggen van een maatregel. Onverzorgde, niet-representatieve kleding evenmin.

Gedrag dat in de afgelopen twee jaar bij UWV wel tot maatregelen leidde, betrof gedrag dat in het algemeen geldt als onvoldoende inspanning om aan het werk te komen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen klanten die bewust de regels overtreden en zij die zich daar niet zo bewust van zijn. Na een goed gesprek verandert volgens uitvoerende functionarissen het merendeel zijn houding en gedrag in de gewenste richting. Bij volharding van het willens en wetens frustreren van arbeidsverplichtingen volgt een maatregel. Het aantal opgelegde maatregelen in verband met overtreding van de arbeidsverplichtingen komt bij bijna alle geïnterviewde werkcoaches overeen met het landelijk gemiddelde van één à twee procent.

Uit het aantal opgelegde sancties blijkt, dat het om incidentele gevallen gaat. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen of dat te maken heeft met het loutere feit, dat bedoelde kleding en gedrag nauwelijks voorkomt. Het kan ook zijn dat bedoelde kleding en gedrag niet altijd wordt waargenomen. Dit laatste kan bijvoorbeeld komen door tijdgebrek en minder klantcontacten door werkcoaches.

Ook bij gemeenten moeten de klantmanagers de praktijksituaties afzetten tegen de geldende regels. Elk geval wordt op haar eigen merites beoordeeld. Klantmanagers kennen ook hier een eigen aanpak. Zo is de ene medewerker wat zakelijker van aard en grijpt hij eerder naar het sanctiemiddel, terwijl de ander meer nadruk legt op een hulpaanbod of gespreksvoering. De gedifferentieerde aanpak van klantmanagers komt in alle onderzochte gemeenten voor. Als het gedrag te rangschikken valt onder de noemer 'niet-willen' zoals bij onvoldoende medewerking verlenen, een ongemotiveerde houding aannemen of niet solliciteren, wordt de werkwijze weer uniformer. Dan wordt er eerder en vaker een maatregel opgelegd. Gemeenteraden worden over het maatregelenbeleid slechts op hoofdlijnen geïnformeerd; er vindt geen verantwoording plaats in termen van cijfers.

### *E-dienstverlening*

In 2011 is UWV begonnen met e-dienstverlening. Er vindt een verschuiving plaats van de vestiging als primair dienstverleningskanaal naar internet als voorkeurskanaal voor de dienstverlening. Dit heeft ook consequenties voor de wijze, waarop het UWV omgaat met gedrag en/of kleding die de kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt feitelijk beperken.

De inspectie heeft in haar onderzoek twee vestigingen van UWV betrokken die gevorderd zijn met de invoering van e-dienstverlening. De inspectie heeft bij deze twee vestigingen verschillende werkwijzen aangetroffen. Zo vindt bij de ene vestiging het eerste face-to-face gesprek tussen werkcoach en cliënt na drie maanden plaats en wordt bij de andere vestiging de cliënt al na twee weken opgeroepen voor een groepsbijeenkomst over rechten en plichten.

Een gevolg van e-dienstverlening kan zijn, dat de mogelijkheden om schendingen van de arbeidsverplichtingen te traceren en te corrigeren, beperkter zijn. Kleding en uiterlijk of gedragskenmerken worden niet, of pas in veel later stadium, gezien.

Werkcoaches geven aan dat het meer van hen vergt om sollicitatiehouding en gedrag op de juiste merites te beoordelen. Het risico bestaat dat een klant die wel formeel aan de eisen voldoet maar zich feitelijk weinig inzet niet (tijdig) wordt opgemerkt. Minder klantcontacten betekent dat het persoonlijk gesprek als instrument voor beïnvloeding en bijsturing aan kracht inboet.

## **3.2 Verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid**

De bijstandswet is een sluitstuk van de sociale zekerheid en wordt uitgevoerd door gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling en, indien arbeidsinschakeling (nog) niet mogelijk is, de verlening van bijstand. Het recht op bijstand ontstaat voor personen van 18 jaar of ouder als deze niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Artikel 17, eerste lid, WWB regelt de inlichtingenplicht: "De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling en het recht op bijstand". De belanghebbende is tevens verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet. Het college bepaalt aard, wijze en tijdstip van gegevensverstrekking. Ten onrechte uitbetaalde bijstand kan worden verrekend of teruggevorderd.



Verrekenende of teruggevorderde inkomsten vloeiden voor invoering van de WWB voor 90 procent terug naar het Rijk. Na de invoering van de WWB per 1 januari 2004 komen deze inkomsten volledig toe aan de gemeenten.

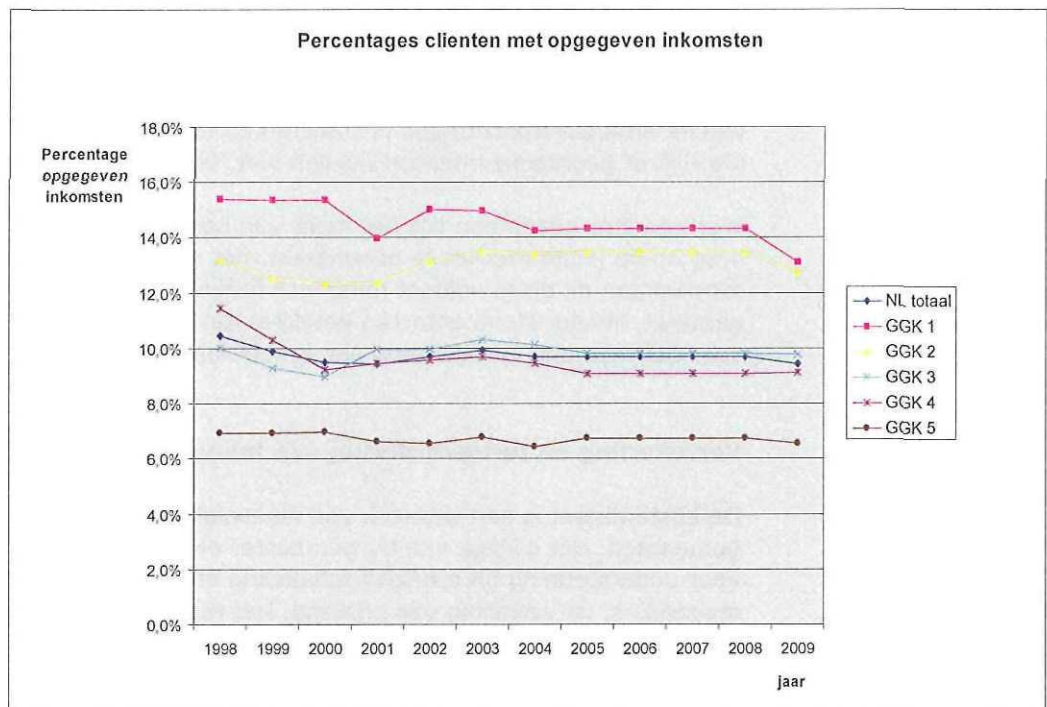
Gemeenten zijn de afgelopen jaren ten minste op twee manieren gestimuleerd, om inkomsten uit arbeid te controleren en te verrekenen. In de eerste plaats door de genoemde financiële prikkel en ten tweede zijn zij door de rijksoverheid gestimuleerd en gesubsidieerd om handhaving (en dus de verrekening) te intensiveren.

Op basis van gegevens van het CBS constateert de inspectie dat het percentage personen met verrekenende inkomsten uit arbeid de afgelopen jaren vrijwel constant blijft en dat er tussen gemeenten grote verschillen zijn. Dit patroon is voor de Inspectie Werk en Inkomen aanleiding geweest hiernaar onderzoek te verrichten.

Gemeenten uit de laagste gemeentegrootteklasse (GGK 1) met een inwonertal tot 20.000 inwoners hebben het hoogste verrekeningspercentage bijstandsgerechtigden met inkomsten uit arbeid. Gemeenten uit de hoogste gemeentegrootteklasse (GGK 5) met een inwonertal boven de 250.000 inwoners realiseren het laagste verrekeningspercentage.

In figuur 1 zijn de percentages bijstandsgerechtigden met opgegeven inkomsten per GGK schematisch weergegeven.<sup>8</sup>

Figuur 1: percentages bijstandsgerechtigden (cliënten) met opgegeven inkomsten



Bron: eigen berekening IWI op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

<sup>8</sup> De gemeentegrootteklassen 1 tot en met 5 is een standaard CBS-indeling.



De inspectie constateert dat exogene factoren, de conjuncturele ontwikkelingen en de lokale werkgelegenheid, niet van invloed zijn op de ontwikkeling van het percentage bijstandsontvangers met verrekende inkomsten. De samenstelling van de bijstandspopulatie is niet bepalend voor de verschillen tussen gemeenten. Hierbij is gekeken naar de verdeling man/vrouw, het aandeel alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar, de leeftijdsopbouw en de verhouding langdurend en korter durend verblijf in de bijstand.

De wijze waarop de bijstandsontvangers de inkomsten uit arbeid aan de gemeenten moeten melden is van invloed op de hoogte van het percentage bijstandsontvangers met verrekende inkomsten. Gemeenten die inkomstenbriefjes hanteren, genereren een hoger percentage verrekeningen dan gemeenten die dat al dan niet voor de gehele populatie hebben afgeschaft. Daarnaast is het percentage lager bij de groep gemeenten die heeft aan gegeven gebruik te maken van risicoanalyses dan bij de groep die meldt dat niet te doen.

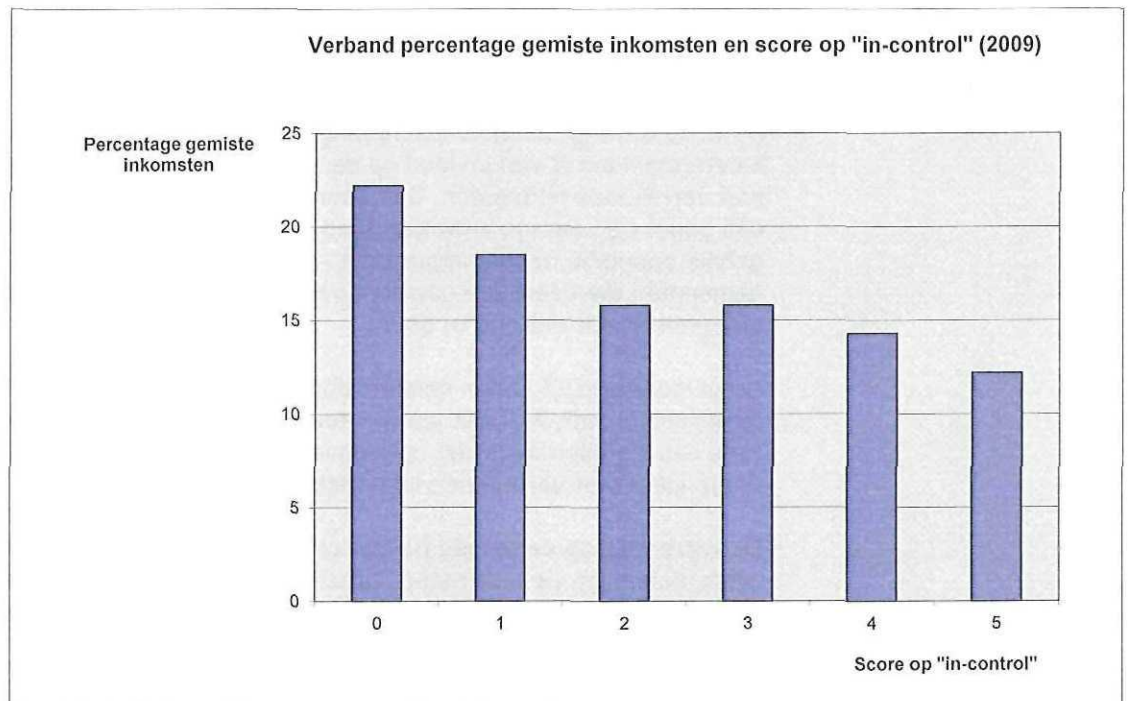
De personele inzet is van belang voor de controle van de gegevens over inkomsten. De inspectie stelt vast dat gemeenten die relatief meer personeel inzetten voor controle van signalen over niet opgegeven inkomsten een hoger percentage bijstandsontvangers met verrekende inkomsten registreren.

De wijze waarop de gemeente de controle vastlegt en volgt is van invloed op het achterhalen van de inkomsten. Deze instrumenten hebben betrekking op het "in control zijn" bij het opsporen van bijstandsgerechtigden die inkomsten uit arbeid niet opgeven. Hieronder wordt door de inspectie verstaan.

1. De gemeente houdt bij hoeveel IB-signalen er maandelijks worden gedownload.
2. De gemeente is op de hoogte van de resultaten van de IB-signalen.
3. De gemeente houdt een goede registratie bij van het aantal IB-signalen dat nog moet worden afgehandeld.
4. De gemeente legt de resultaten van het gebruik van SUWI-net vast.
5. De gemeente houdt de resultaten bij van het opvragen van deze looninformatie.
6. De gemeente die naast de IB-signalen en SUWI-net ook nog andere bronnen inschakelen om inkomsten te achterhalen.

Indien de "in-control" variabelen (voornoemde instrumenten genoemd onder 1 tot en met 6) worden samengevoegd tot één indicator en het aantal positieve scores op deze indicator per gemeente wordt afgezet tegen het percentage bijstandsgerechtigden die inkomsten uit arbeid niet hebben opgegeven ontstaat het volgende beeld:

Figuur 2: verband tussen percentage bijstandsgerechtigden die inkomsten uit arbeid niet hebben opgegeven en een bundeling van "in-control" zijn relevante variabelen (instrumenten)



Bron: eigen berekening IWI op basis van door CBS beschikbare gestelde gegevens, polisadministratie en enquêtegegevens.

Toelichting : Gemeenten die niet "in-control" zijn missen 22 procent bijstandsgerechtigden met niet-opgegeven inkomsten, de gemeenten die op 5 afzonderlijke onderdelen "in-control" zijn, die missen gemiddeld 12,2 procent. (geen van de gemeenten scoorden op alle zes variabelen).

Beleid en uitvoering van gemeenten verklaren een deel van de verschillende uitkomsten. Gemeenten die goed zicht hebben op de binnenkomst en opbrengst van IB-signalen en deze tijdig door gespecialiseerde functionarissen afhandelen, genereren meer verrekeningen en missen minder bijstandsgerechtigden met inkomsten. De gemeenten die "in-control" zijn maken het verschil. Het gaat hierbij om het vinden van een werkwijze waarbij de gemeente de uitkeringsgerechtigde stimuleert opgave te doen van de inkomsten, de gemeente de gegevens van de bijstandsontvangers controleert en de gemeente samenloopsignalen over mogelijk niet opgegeven inkomsten tijdig verwerkt.

Verrekenen is de snelste en eenvoudigste manier om inkomsten uit arbeid in mindering te brengen op de uitkering en daarnaast kunnen onrechtmatige betalingen worden hersteld. In de wet is de termijn van verrekenen gesteld op drie maanden. IB-samenloopsignalen zijn voor gemeenten voor een groot deel niet eerder beschikbaar dan drie maanden na de periode waarop de inkomsten betrekking hebben. Niet-opgegeven inkomsten kunnen daarom in de eerste maanden van het dienstverband niet worden verrekend met de lopende uitkering, gelet op de wettelijke verrekeningstermijn in de WWB. Dit betekent dat een werkwijze die grotendeels of uitsluitend is gebaseerd op verwerking van IB-signalen in de eerste maanden van het



dienstverband niet meer tot verrekening van niet-opgegeven inkomsten met de WWB-uitkering kan leiden. Het Inlichtingenbureau en een aantal geïnterviewde gemeenten stellen voor om de verrekentermijn te verlengen.

Als laatste middel blijft voor de gemeenten het instellen van een vordering ter hoogte van de niet-verrekenende inkomsten over. Dit middel heeft als nadeel dat de onrechtmatigheid niet in één keer wordt hersteld, maar dat het geld vaak via een betalingsregeling met de bijstandsontvanger in termijnen teruggestort wordt naar de gemeente. Daarnaast is het voor de bijstandsccliënt bij vorderingen die doorlopen naar een volgend kalenderjaar financieel nadelig: de opgegeven inkomsten moeten dan bruto teruggevorderd worden. Een onderzoek naar incasso activiteiten staat bij de inspectie voor 2012 geprogrammeerd.

Alle gemeenten hebben in de afstemmingsverordening vastgelegd dat een cliënt die de inlichtingenplicht niet nakomt een maatregel krijgt opgelegd, waarbij gedurende een bepaalde periode de uitkering wordt verlaagd. Het minimumpercentage van de verlaging is twintig van de bijstandsnorm en de minimumduur van de korting is één maand.

Aan de hand van de loonaangiften van werkgevers die verzameld worden in de polisadministratie, heeft de inspectie de werkelijke inkomsten van alle bijstandsgerechtigden achterhaald. Op grond van de confrontatie tussen de polisadministratie en het WWB-uitkeringen bestand bij het CBS stelt de inspectie vast dat 80.000 loonbetalingen, die in aanmerking komen voor verrekening met de WWB-uitkering, door gemeenten niet zijn opgespoord. Deze loonbetalingen zijn niet verrekend met de uitkering en zijn ook niet teruggevorderd.

Bij de berekening van dit aantal van 80.000 betreft het loonbetalingen van personen die inkomsten niet hebben opgegeven. Deze inkomsten zijn niet opgespoord en niet door de gemeenten verrekend in de uitkeringsmaand zelf en ook niet in de drie maanden volgend op de uitkeringsmaand. Deze inkomsten zijn ook niet opgenomen als opgespoorde fraude in de fraudestatistiek over 2009 en 2010 en ook niet in hetzelfde jaar (2009) of het jaar daarop (2010) teruggevorderd.

Het betreft loonbetalingen aan minimaal 29.000 WWB-gerechtigden.

In 2009 ontving tachtig procent van de personen waarvan de inkomsten zijn gemist slechts een gedeelte van het jaar een uitkering en dus in de loop van 2009 in- of uitgestroomd. Deze groep is oververtegenwoordigd, want van de totale bijstandspopulatie bedraagt het percentage dat niet geheel 2009 een uitkering ontving ongeveer vijftig procent.



## 4 Bestuurlijke reactie en naschrift inspectie

### **Reactie UWV, Inlichtingenbureau en VNG en nawoord IWI**

De inspectie heeft het conceptrapport op 30 november 2011 voorgelegd aan de uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij deze programmerapportage. De inspectie heeft op 19 en 20 december reacties ontvangen van UWV, het Inlichtingenbureau en VNG. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties en een nawoord van de inspectie. In de bijlagen zijn de schriftelijke reacties van UWV, VNG en Inlichtingenbureau integraal opgenomen.

#### **Reactie VNG**

De VNG betreurt het dat in de programmerapportage de normstelling ontbreekt bij de door de inspectie uitgevoerde onderzoeken. Daarnaast is de VNG van mening dat de inspectie in de programmerapportage niet transparant is over de onderzoeksmethodiek en dat de inspectie zich niet baseert op actuele informatie. De VNG vindt de inhoud van de rapportage daarom teleurstellend en vraagt zich af wat de toegevoegde waarde ervan is. Vervolgens geeft de VNG een aantal voorbeelden die haar mening kracht moeten bijzetten.

#### **Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**

UWV beschrijft in zijn reactie een aantal recente en toekomstige ontwikkelingen in zijn organisatie op het gebied van handhaving en e-dienstverlening. Zo heeft UWV voor 2012 een integraal Jaarplan Handhaving opgesteld, is een selectie-instrument ontwikkeld voor face-to-face contacten en gaat UWV de procedure voor hoor en wederhoor vereenvoudigen. Verder wijst UWV er op dat in 2010 in totaal 48000 sancties zijn opgelegd.

#### **Reactie Inlichtingenbureau**

Het Inlichtingen bureau (IB) stelt dat de aanlevering van samenloopsignalen in ruim meer dan de helft van de loonaangiften binnen een of twee maanden beschikbaar is. Voorts is het niet duidelijk hoe de confrontatie tussen de polisadministratie en het WWB-uitkeringenbestand leidt tot de bevinding dat in 2009 bij 29.000 personen inkomsten uit arbeid zijn gemist. Ten slotte is IB bereid is medewerking te verlenen bij nader onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de IB signalen.

#### **Nawoord IWI**

Over de reactie van de VNG het volgende. De inspectie geeft in haar programmerapportages haar oordeel over de onderzochte situaties. Dit oordeel vormt de kern van de programmerapportage. De feiten en conclusies die nodig zijn voor de onderbouwing van het oordeel zijn opgenomen in de programmerapportage.

De feitelijke uitkomsten van de onderzoeken zijn -en dit is bij de VNG bekend- opgenomen in de nota's van bevindingen die ten grondslag liggen aan deze programmerapportage. In deze nota's besteedt de inspectie uitgebreid aandacht aan de probleemstelling, normenkader, de onderzoekopzet en methodologische verantwoording van het onderzoek. De uitkomsten zijn geverifieerd bij de betrokken uitvoeringsinstanties (feitencheck).



IWI heeft mede naar aanleiding van de reactie van UWV in het rapport explicieter aangegeven dat e-dienstverlening is beoordeeld vanuit de invalshoek welke gevolgen deze vorm van dienstverlening kunnen hebben voor de sanctionering van vormen van kleding en gedrag die de inschakeling in het arbeidsproces bemoeilijken. De opmerking van UWV over het totale aantal sancties is in het rapport overgenomen.

Ten aanzien van de reactie van het IB merkt de inspectie het volgende op. Voor het onderzoek heeft de inspectie met het IB in september van dit jaar een gesprek gevoerd. Tevens heeft het IB een reactie gegeven op een gevraagde feitencheck. Uit deze eerdere berichten bevestigden zij dat het voor gemeenten in de praktijk vaak niet goed mogelijk is om binnen drie maanden de samenloop aan te tonen en eventueel te verrekenen. Daarbij werd gesteld het probleem van verrekening opgelost kan worden door de wettelijke mogelijkheden tot verrekening te verruimen. Overigens heeft een aantal bij het onderzoek betrokken gemeenten ook hiervoor gepleit.

In de nota van bevindingen van het onderzoek is aangegeven hoe de confrontatie tussen de polisadministratie en het WWB-uitkeringenbestand heeft plaatsgevonden en heeft geleid tot het aantal van 29.000 personen. De opmerking van het IB over dit aantal is voor de inspectie toch aanleiding geweest ook in het rapport een passage ter verduidelijking op te nemen.

De juistheid en volledigheid van de IB-signalen worden niet door de Inspectie in twijfel getrokken. Het onderzoek betreft het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten.

## Bijlagen

Bijlage 1 : de integrale bestuurlijke reactie





Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)  
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos  
Postbus 11563  
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

Nr: IWI/2011/7947	
ter behandeling	alschrift
MEZ	
ontv. 21 DEC 2011	
dossier	
2191	

doorkiesnummer  
(070) 373 8049

uw kenmerk  
2011/7290

bijlage(n)

betreft  
concept programrapportage  
"Het Naleven van verplichtingen"

ons kenmerk  
BAWI/U201102319

datum  
19 december 2011

Geachte heer Van den Bos,

Hierbij ontvangt u onze reactie op bovengenoemde concept programrapportage. Omdat naar onze mening in de rapportage de normstelling ontbreekt, biedt de rapportage geen inzicht in de gehanteerde onderzoeksmethodieken. Wij meenden hierover afspraken te hebben gemaakt in het tweejaarlijkse ambtelijk overleg tussen IWI en VNG. VNG en gemeenten hebben zo weinig aanknopingspunten om uitvoeringsmethodieken tegen het licht te houden en aan te scherpen. In het hierboven genoemde overleg was dat het uitgangspunt.

*Geen norm, wel oordeel*

In uw rapporten wordt niet duidelijk hoe een gemeente moet handelen om het oordeel 'voldoende' of 'goed' te kunnen krijgen. U benoemt niet wat de wettelijke norm is ten aanzien van gedrag en/of kleding die de kansen op de arbeidsmarkt feitelijk beperken. Maar heeft het vervolgens wel over de subjectieve beoordeling door klantmanagers en kwalificeert deze zelfs (de zakelijker insteek met een sanctie tegenover de nadruk op hulpaanbod of gespreksvoering). Tegelijkertijd doet u aanbevelingen bijvoorbeeld ten aanzien van de e-dienstverlening waar geen feitelijke, gefundeerde onderbouwing voor is.

Ten aanzien van het onderzoek naar de verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid benoemt u geen wettelijke norm ten aanzien van het verstrekken van gegevens. Maar impliciet lijkt u de norm te hanteren van signaleren door gemeenten binnen 3 maanden. Dit staat echter haaks op het programma verlagen van de administratieve lasten van BZK, waarbij de burger zelf verantwoordelijk is om gegevens door te geven en minder formulieren in te vullen heeft. Het ministerie van BZK heeft dit actief gestimuleerd richting gemeenten.

*Geen transparantie onderzoeksmethode, wel gemeenten onderzoeken op diezelfde transparantie*

Bij geen enkel beschreven onderzoek wordt in deze rapportage duidelijk hoeveel gemeenten bevroegd zijn en op welk deel daarvan bepaalde constatering, uitspraken etc. van toepassing zijn. Ook het gebruik van de CBS-gegevens en de wijze van berekening van de geconstateerde witte fraude is zeer ondoorzichtig. In hoeverre is op BSN-nummer onderzocht, zijn alle gevallen onderzocht en in hoeverre paste dit binnen de grenzen van privacy waaraan ook gemeenten gebonden zijn.

*Geen inzicht in actuele ontwikkelingen of situatie in de praktijk, wel een uitspraak over de vermeende stand van zaken*

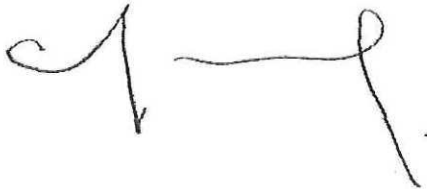
In de rapportage is bijvoorbeeld geen aandacht voor de knelpunten die gemeenten hebben aangegeven ten aanzien van de privacywetgeving en het opsporen van fraude. Dit terwijl gemeenten dit herhaaldelijk hebben aangegeven en waarop nu, met alle waardering vanuit de gemeenten, actief samen op wordt gewerkt met het ministerie SZW.

Daarnaast hebben gemeenten al de mogelijkheden om op te treden ten aanzien van kleding en gedrag en is er geen aanwijsbare reden dat deze huidige werkwijze niet functioneert. Dit blijkt ook niet uit uw rapportage. Als voorbeeld wijs ik u op de gemeente Rotterdam waarin in 1200 gevallen een 110%-maatregel is opgelegd.

Uw aanbeveling voor de aanscherping van beleid t.a.v. e-dienstverlening is dan ook niet gefundeerd en deel ik derhalve dan ook niet.

Ten slotte merken wij op dat wij twee weken reactietermijn als zeer krap ervaren en vragen om voortaan voor dergelijke bestuurlijke reacties ons meer tijd te gunnen.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet  
lid directieraad





Datum **21 DEC. 2011**

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Inspecteur-Generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
De Heer mr. J.A. van den Bos  
Postbus 11563  
2502 AN DEN HAAG

Van

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:  
SBK/83503/IP

Pagina  
1 van 2

**Onderwerp**

Bestuurlijke reactie Naleven van verplichtingen

Geachte heer Van den Bos,

Wij hebben kennisgenomen van de concept programmerapportage 'Het naleven van verplichtingen.' In deze rapportage bundelt u de bevindingen uit het onderzoek 'Kleding en gedrag' en het onderzoek 'Verrekening en terugvordering van inkomsten uit arbeid'. Dit laatste onderzoek is mij niet bekend en heeft, voor zover ik kan nagaan geen betrekking op UWV.

Net als voor de minister heeft het naleven van verplichtingen voor UWV hoge prioriteit. Om die prioriteit zichtbaar te maken heeft UWV dit jaar als addendum bij het reguliere UWV Jaarplan 2012, een Integraal UWV Jaarplan Handhaving 2012 opgesteld. Hierin staan de belangrijkste ontwikkelingen, activiteiten en doelen beschreven op het resultaatgebied handhaving. Het is bedoeld om in zijn totaliteit inzichtelijk te maken wat UWV doet aan handhaving, wat we in 2012 daar nog aan willen toevoegen, alsmede over de voorgenomen activiteiten en beoogde resultaten integraal verantwoording af te leggen. Werk biedt de beste oplossing om uitkeringslasten te verminderen. Werkzoekenden moeten zich maximaal inspannen om werk te vinden. Klanten die geen of onvoldoende moeite doen om aan het werk te komen, moeten hiervan direct de consequenties ondervinden via een lik-op-stuk-aanpak. In het UWV brede jaarplan Handhaving geven we aan dat deze verscherpte aanpak en sturing zal leiden tot een hoger nalevingspercentage (van 90 % naar 92 % ultimo 2014) door klanten en tot meer sancties.

U heeft onderzocht in hoeverre kleding en gedrag de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren. U heeft daarbij geconstateerd dat afwijkende kleding en gedrag niet veel voor komt bij de WW-doelgroep. Als dat wel het geval is bespreekt UWV dit met de klant. Kleding of gedrag dat ingegeven wordt door cultuur, religie of groep heeft bij de geïnterviewde werkcoaches niet geleid tot het opleggen van een maatregel. Bij onverzorgde, niet representatieve kleding is dat evenmin het geval omdat werkcoaches via een indringend gesprek klanten ertoe bewegen zich gepast te kleden. Wel heeft UWV maatregelen opgelegd bij gedrag dat in het algemeen geldt als onvoldoende inspanning om aan het werk te komen.

U heeft in uw rapportage ook onderzocht wat de implicaties zijn van de invoering van e-dienstverlening op de naleving. UWV onderkent dat de dienstverlening en het toezicht op de naleving voor een grote groep klanten van karakter verandert. Daar waar wij dit eerder voornamelijk langs persoonlijke weg deden, verschuift dit naar het e-kanaal. UWV onderkent dat kleding en uiterlijk of gedragskenmerken door onze werkcoaches dan ook later vastgesteld kunnen worden, maar is wel van mening dat de invoering van e-dienstverlening juist ook kansen biedt om handhaving op andere aspecten te verbeteren/intensiveren. Met

de invoering van de e-dienstverlening neemt het aantal contactmomenten namelijk toe, waardoor we klanten beter maar ook sneller kunnen volgen en monitoren.

Daar komt bij dat UWV ook in de toekomst persoonlijk contact blijft houden met een (weliswaar kleinere) groep klanten. De selectie van de klanten die face-to-face contact krijgen zal gaan plaatsvinden op basis van een objectief selectie-instrument. Dit instrument voorspelt de kans op langdurige werkloosheid op basis van een vragenlijst die klanten in de toekomst gaan invullen. UWV selecteert op basis van de uitkomsten die klanten die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Als bij het face-to-face contact blijkt dat de klant zich onverzorgd kleedt, of religieus of cultureel gebonden kleding draagt – en dat daardoor de kans op werkherleving beperkt wordt, dan zal de werkcoach dit uiteraard aankaarten en waar nodig sanctioneren.

In uw rapport wijst u er verder op dat werkcoaches het opleggen van maatregelen soms achterwege laten omdat het te veel werk met zich mee zou brengen. Vooral het contact leggen met de klant kost de werkcoach veel tijd. Goed om hierbij op te merken, is dat UWV de procedure voor hoor- en wederhoor gaat vereenvoudigen. Op dit moment zijn wij deze werkwijze in de praktijk aan het beproeven. De verwachting is dat met deze aanpak het opleggen van een maatregel voor werkcoaches eenvoudiger wordt.

Tot slot wijzen wij u erop dat de aantallen sancties die u in uw rapportage noemt, slechts een fractie zijn van het totaal aantal sancties dat UWV oplegt. Het gaat hier namelijk alleen om de sancties die samenhangen met het onderzoeksonderwerp kleding en gedrag. In totaal heeft UWV in 2010 niet 5.800 maar 48.000 maal een maatregel opgelegd. Wij vragen u om het beeld dat het rapport met deze cijfers oproept te nuanceren door ook het totaal aantal sancties te vermelden.

Hoogachtend,

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the typed name and title.

A. Paling MBA  
Waarnemend voorzitter Raad van Bestuur



Ministerie van SZW  
Inspectie Werk en Inkomen  
T.a.v. de heer mr. J. A. van den Bos  
Postbus 11563  
2502 AN DEN HAAG

Nr. IWI/2011/7829	
ter behandeling	alschrift
INK2	
ontv. 20 DEC 2011	
Glossier	2191

Geachte heer Van den Bos,

Op uw verzoek geef ik hierbij namens het bestuur van de Stichting Inlichtingenbureau mijn reactie op de conclusies en het oordeel van de inspectie zoals geformuleerd in de concept-programmarapportage *Het naleven van verplichtingen* voor zover deze betrekking hebben op de werkzaamheden van het Inlichtingenbureau.

Het Inlichtingenbureau bepaalt aan de hand van door gemeenten aangeleverde uitkeringsperioden (tijdvakken waarover een persoon recht had op WWB) onder andere of sprake is van overlap (samenloop) met in de polisadministratie opgenomen dienstverbanden en de daaruit voortvloeiende loonbetalingen. Een samenloopsignaal uit de polisadministratie is in veel gevallen al beschikbaar een maand nadat de persoon inkomen heeft ontvangen. Ruim meer dan de helft van de loonaangiften is al binnen een of twee maanden beschikbaar voor sociale diensten. Na drie maanden zijn (vrijwel) alle resterende dienstverbandsignalen beschikbaar voor gemeenten.

Jaarlijks levert het Inlichtingenbureau tussen de honderd- en honderdvijftigduizend zogenoemde dienstverbandsignalen aan gemeenten. Voor circa 90% van de dienstverbandsignalen constateert de gemeente dat de cliënt ook zelf al invulling heeft gegeven aan zijn inlichtingenplicht en de gemeente reeds over de betreffende inkomsten heeft geïnformeerd. In deze gevallen vervult het samenloopsignaal dus vooral een controlefunctie. Ook de overige tien- tot vijftienduizend signalen leiden in de praktijk lang niet altijd tot terugvordering. Soms is in technische zin wel sprake van overlap, en dus van een signaal, maar is de feitelijke overlap maar een dag, of is sprake van een zeer laag bedrag (bijvoorbeeld 10 euro). Verrekening ligt in al deze gevallen niet voor de hand.

Het Inlichtingenbureau neemt met tevredenheid kennis van het oordeel van de inspectie dat gemeenten die goed gebruik maken van IB-signalen uit de polisadministratie meer verrekeningen genereren en minder bijstandsgerechtigden met inkomsten missen dan gemeenten die hier geen of minder aandacht aan besteden. De conclusies over doorlooptijd en afhandeling van looninkomsten door gemeenten die de inspectie trekt kan het Inlichtingenbureau echter niet met bovenstaande rijmen.

Onderwerp  
Het naleven van verplichtingen

Ons kenmerk  
IB11-192

Uw kenmerk  
-

Datum  
16-12-2011

De conclusie dat een werkwijze die grotendeels of uitsluitend is gebaseerd op verwerking van IB-signalen *per definitie* niet meer tot verrekening van niet-opgegeven inkomsten kan leiden, omdat IB-signalen niet eerder dan drie maanden na de periode waarop de inkomsten betrekking hebben beschikbaar zouden zijn is onjuist. Hierboven werd aangegeven dat het merendeel van de dienstverbandsignalen binnen drie maanden beschikbaar komt voor gemeenten.

Uit een eigen confrontatie tussen de polisadministratie en het WWB-uitkeringenbestand bij CBS over kalenderjaar 2009 trekt de inspectie de conclusie dat circa 80.000 loonbetalingen aan minimaal 29.000 WWB-gerechtigden ten onrechte niet tot verrekening met de uitkering zouden hebben geleid. De programmarapportage maakt niet duidelijk hoe deze confrontatie precies heeft plaatsgevonden. Alleen al op basis van de genoemde aantallen in relatie tot de hierboven beschreven afhandeling van door het Inlichtingenbureau geleverde dienstverbandsignalen komt het Inlichtingenbureau de conclusie die de Inspectie trekt onwaarschijnlijk voor.

Desgevraagd is het Inlichtingenbureau overigens graag bereid medewerking te verlenen aan nader onderzoek van de inspectie, aan de hand van signalen uit 2011 of 2012, naar de juistheid en volledigheid van onze signalen op basis van de polisadministratie en de afhandeling hiervan door gemeenten.

Ik hoop u met deze reactie van dienst te zijn geweest en teken.

Met vriendelijke groet,



drs. R. de Groot  
Voorzitter Bestuur





## Lijst van afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IB	Inlichtingenbureau
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SUWI	wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

## Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

### 2011

R11/11	Het naleven van verplichtingen Programmarapportage Inkomenszekerheid
R11/10	Gegevensuitwisseling WWB/WIJ Programmarapportage Informatieprocessen
R11/09	De cliënt centraal Programmarapportage Dienstverlenende overheid
R11/08	Veranderprogramma SVB Tien
R11/07	Iedereen aan de slag Programmarapportage Participatie
R11/06	De keten volgt klanten, toepassing van klantvolgsystemen Klantvolgfunctionaliteit in het veld van werk en inkomen Overkoepelende rapportage
R11/05	Programmarapportage Activering jongeren
R11/04	Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen
R11/03	De voorlichting aan WGA'ers
R11/02	Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten
R11/01	UWV en Walvis, tiende rapportage Jaarverslag 2010

### 2010

R10/11	De burger bediend in 2010 Programmarapportage Informatieprocessen
R10/10	Balans in dienstverlening
R10/09	Participatie in crisistijd Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'
R10/08	Het Chronisch vermoeidheidssyndroom De beoordeling door verzekeringsartsen
R10/07	Armoedebestrijding
R10/06	Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV
R10/05	Implementatie van eenmalige gegevensuitvraag Jaarplan 2011
R10/04	Maatwerk bij meervoudigheid Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek
R10/03	Dienstverlening op maat Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
R10/02	UWV en Walvis Negende rapportage
R10/01	Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld Jaarverslag 2009

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen  
Afdeling Strategie en communicatie

[communicatie@iwiweb.nl](mailto:communicatie@iwiweb.nl)

[www.iwiweb.nl](http://www.iwiweb.nl)

Telefoon (070) 304 44 44

Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563  
2502 AN Den Haag