

Handhavingbeleidsplansociale zekerheid 2015-2016

Inleiding

Voor u ligt het Handhavingsbeleidsplan sociale zekerheid Ten Boer 2015-2016.

Ten Boer is een gemeente voor iedereen. Een gemeente waarin iedereen erbij hoort en iedereen mee moet kunnen doen. Daarom willen we zoveel mogelijk mensen kansen bieden actief deel te nemen aan onze samenleving. Het liefst via betaald werk, maar als dat niet lukt met andere werkzaamheden of maatschappelijke activiteiten. Burgers in onze gemeente die (nog) niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen een beroep doen op een bijstandsuitkering. Inwoners die op een sociaal minimum zitten ondersteunen we met wettelijke toeslagen zoals de bijzondere bijstand en gemeentelijke regelingen zoals de regeling voor duurzame gebruiksgoederen. In ons beleid op het gebied van inkomen en inkomensondersteuning hoort ook het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude. In het handhavingsbeleidsplan beschrijven we hoe we invulling geven aan het tegengaan van uitkeringsfraude.

In het handhavingsbeleidsplan worden de termen Participatiewet, uitkering en bijstandsuitkering gebruikt. Deze zijn van toepassing op de verschillende vormen van inkomensondersteuning die de gemeente biedt. Het handhavingsbeleidsplan heeft daarmee betrekking op de volgende wetgeving en regelingen: de Participatiewet, de IOAW, en de IOAZ.

We zetten het handhavingsbeleid dat we in 2013 hebben ingezet in grote lijnen voort. Dat wil zeggen dat we ons handhavingsbeleid blijven baseren op de vier pijlers van hoogwaardig handhaven, waarbij er een balans is tussen preventieve en repressieve activiteiten. De preventieve activiteiten bestaan uit informeren op maat en optimalisering van de dienstverlening. De repressieve activiteiten bestaan uit controle op maat en sanctioneren op maat.

In het eerste hoofdstuk gaan wij dieper in op deze handhavingfilosofie.

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste elementen van de nieuwe "fraudewet", zoals deze in de wandelgangen wordt genoemd, en de nieuwe aanwijzing sociale zekerheidsfraude. In het derde hoofdstuk beschrijven wij welke accentverschuivingen wij in ons handhavingsbeleid hebben aangebracht als gevolg van de nieuwe wetgeving. In het vierde hoofdstuk beschrijven we welke concrete handhavingsactiviteiten we in 2015 en 2016 uitvoeren.

1. Hoogwaardig Handhaven

Binnen de WWB en aanverwante regelingen staan twee verplichtingen centraal: de inlichtingenverplichting en de verplichting om mee te werken aan re-integratie en aan het aanvaarden van werk. De inlichtingenverplichting is de verplichting om het college alle feiten en omstandigheden mede te delen die van invloed kunnen zijn op het recht op of op de hoogte van de uitkering. *De activiteiten die wij ondernemen om de naleving van deze verplichtingen te bevorderen of af te dwingen vallen onder de noemer handhaving.*

Handhaving is meer dan het uitvoeren van fraudeonderzoeken. Een effectief handhavingsbeleid is een samenspel van preventieve en repressieve activiteiten. Hierbij moet worden gedacht aan communicatie, een optimale dienstverlening aan de klant, bevordering van fraudealertheid van medewerkers met klantcontacten, sanctionering bij het niet nakomen van verplichtingen en de terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand.

Hieruit vloeit voort dat handhaving niet op zichzelf mag staan. Handhaving is een vanzelfsprekend onderdeel van, en stevig verankerd in, de totale dienstverlening van de organisatie. Dit betekent dat handhaving een integrale verantwoordelijkheid is geworden, en niet alleen een taak van handhavingspecialisten. Hoe meer aan deze voorwaarden wordt voldaan, hoe effectiever het handhavingsbeleid zal zijn. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze visie geïntroduceerd onder de noemer hoogwaardig handhaven.

Het doel van hoogwaardig handhaven is dat klanten zich bewuster worden van de regels rond de uitkering en deze meer uit zichzelf naleven. De kans dat mensen zich spontaan aan wet en regels houden is namelijk groter als zij:



- goed en tijdig geïnformeerd zijn over rechten en plichten;
- de regels en de controles die daaruit voortvloeien accepteren;
- de pakkans bij overtreding als hoog ervaren;
- voldoende worden afgeschrikt door opgelegde en uitgevoerde straffen.

De activiteiten die we ondernemen om dit doel te bereiken zijn onder te brengen in vier categorieën of pijlers. De eerste twee zijn preventief van karakter, de laatste twee zijn repressief.

Vroegtijdig informeren .

Burgers zijn er zelf voor verantwoordelijk dat zij kennis nemen van de regels waar zij zich aan hebben te houden. Iedere burger zou in principe kunnen weten welke verplichtingen horen bij het ontvangen van een uitkering. In de praktijk is er echter een categorie klanten die zich onvoldoende bewust is van de regels. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals gemakzucht en zeker bij de doelgroep van uitkeringsgerechtigden laaggeletterdheid. Het gevolg is een verhoogd risico op fraude. Hoe eerder, vaker en vollediger wij de klant informeren over rechten en plichten, hoe kleiner de kans op fraude. Wij communiceren zowel schriftelijk als mondeling met onze klanten. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij het communicatieniveau van onze klanten.

Optimaliseren dienstverlening

Goed voorbeeld doet goed volgen. Wij verlangen van onze klanten dat zij zich aan regels en afspraken houden. De kans dat zij dit zullen doen wordt groter als wij dit zelf ook doen. Een snelle service, heldere communicatie, efficiënte procedures en een correcte bejegening vergroten het vertrouwen van de klant in de organisatie en verkleinen het gevoel van afstand tot de gemeente. Dit draagt er toe bij dat de klant zich eerder zal laten beïnvloeden door de gemeente en dus eerder geneigd zal zijn de regels na te leven.

Control e op maat

Het is niet effectief om elke klant op dezelfde manier te controleren. Maatwerk is ook hier de leidraad. We weten uit de resultaten van eerdere onderzoeken dat fraude bij bepaalde groepen klanten, zoals woningdelers, meer voorkomt dan bij andere groepen. Wij voeren daarom gerichte controles uit. Klanten waarbij een intensieve controle noodzakelijk is, worden intensief gecontroleerd. Bij de meerderheid van de klanten is dit niet noodzakelijk. Zij worden op reguliere wijze (=basisniveau) gecontroleerd. Wij maken onderscheid tussen klanten en klantgroepen door het gebruik van risicoprofielen, bestandsvergelijkingen en themacontroles. Deze werkwijze geldt voor zowel de controle bij de aanvraag van een uitkering als voor de controle op de rechtmatigheid van lopende uitkeringen. Dit is een klantvriendelijke en effectieve aanpak.

Sanctioneren op maat

Fraude mag niet lonen. Als wij constateren dat een klant ten onrechte bijstand ontvangt of heeft ontvangen dan herstellen we de situatie. Dit wil zeggen dat we de uitkering beëindigen of aanpassen. Daarnaast vorderen we de ten onrechte ontvangen bijstand terug en ontnemen de fraudeur daarmee het voordeel dat hij heeft genoten. Daarbij leggen we een bestuurlijke boete op ter hoogte van het gefraudeerde bedrag. Bij de zwaardere fraudezaken (= benadelingsbedrag boven € 50.000,-) leggen we geen boete op maar doen we aangifte bij het Openbaar Ministerie. Onze sociaal rechercheurs maken dan proces-verbaal op, waarna de fraudeur zich moet verantwoorden voor de strafrechter.

2. Landelijke ontwikkelingen

Ons sociale zekerheidsstelsel is gebaseerd op solidariteit. Om dit stelsel in stand te houden is een blijvend draagvlak in de samenleving nodig. Naleving speelt hierin een belangrijke rol. Als uitkeringsgerechtigden zich niet aan de regels houden (i.e. de regels niet naleven) kunnen belastingbetalers daar nadelen van ondervinden. Daarnaast gaat dit in tegen het rechtvaardigheidsgevoel van uitkeringsgerechtigden en andere burgers die zich wel aan de regels houden. Niet-naleving kan zo ook leiden tot een verminderde nalevingsbereidheid van andere burgers. Hiermee komen de geloofwaardigheid en uiteindelijk het draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel in het geding. Ten onrechte verstrekte bijstandsuitkeringen zorgen er bovendien voor dat de sociale zekerheid duurder wordt. Hierdoor kan ook de houdbaarheid van het stelsel in het geding komen.

Het kabinet heeft gekozen voor een strengere aanpak van uitkeringsfraude. Deze strengere aanpak is uitgewerkt in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (in de volksmond: de Fraudewet). Het College van procureurs generaal van het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van deze wet de aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd.



Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Dit wetsvoorstel regelt dat fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veel zwaarder bestraft moet worden en is ingegaan op 1-1-2013. Het strengere sanctieregime bij geconstateerde fraude bestaat uit drie onderdelen.

Herinvoer bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete wordt opnieuw ingevoerd. Dit houdt in dat schending van de inlichtingenplicht zwaarder wordt bestraft. De boete bedraagt 100% van het netto benadelingsbedrag. Als een fraudeur de gemeente benadeeld voor een bedrag van € 10.000, - dan moet de gemeente een boete opleggen ter hoogte van € 10.000,-. Er wordt dan in totaal een vordering van € 20.000, - opgeboekt. Als er sprake is van schending van de inlichtingenplicht zonder financiële benadeling voor de gemeente dan bedraagt de boete minimaal € 150, -. De bestuurlijke boete wordt niet opgelegd als de fraudeur strafrechtelijk wordt vervolgd. Het Openbaar Ministerie gaat echter in principe pas over tot strafrechtelijke vervolging bij een benadelingsbedrag vanaf € 50.000, -. De bestuurlijke boete kan in theorie dus behoorlijk oplopen (tot € 50.000, -).

Langer terugvorderen

Als een klant zeven jaar aflost op een fraudevordering kan de gemeente Ten Boer de resterende vordering kwijschelden. De nieuwe wet bepaalt echter dat gemeenten verplicht zijn tot gehele terugvordering van het ten onrechte verstrekte bedrag verhoogd met de boete, tenzij er tien jaar is voldaan de betalingsverplichting. Fraudeurs moeten dus langer en meer terugbetalen. Debiteuren met een fraudeschuld van voor 2013 vallen nog onder het oude beleid van de gemeente Ten Boer. Gemeenten mogen geen medewerking verlenen aan een schuldregeling als er een vordering is ontstaan door schending van de inlichtingenplicht en hiervoor een boete is opgelegd danwel aangifte is gedaan op grond van het Wetboek van strafrecht.

Recidive

Bij recidive moet een boete worden opgelegd van 150% van het fraudebedrag. Daarnaast kan de boete gedurende een periode van maximaal drie maanden verrekend worden met de uitkering. De uitkering wordt dan niet beëindigd maar de beslagvrije voet wordt tijdelijk buiten werking gesteld. De klant ontvangt dan drie maanden geen geld van de gemeente en met dit geld wordt (een deel van) de boete afgelost. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet is een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. In eerste instantie had de wetgever voorzien in een *plicht* tot volledige verrekening van de boetevordering. Bij amendement is deze verplichting echter omgezet in een *bevoegdheid*, zodat de gemeente de mogelijkheid heeft om daar waar volledige verrekening onwenselijke effecten heeft (zoals hogere maatschappelijke kosten vanwege uithuisplaatsing) de verrekening aan te passen, dan wel bij de verrekening de beslagvrije voet volledig te respecteren. De Wet werk en bijstand verplicht de gemeente in dit kader bij verordening nadere regels te stellen met betrekking tot het gebruik van deze bevoegdheid.

Het grootste deel van de fraudevorderingen waarbij sprake is van recidive heeft betrekking op witte fraude. Het gaat dan om vorderingen die zijn opgevoerd naar aanleiding van bestandskoppelingen binnen de SUWI keten. Deze vorderingen zijn altijd relatief laag omdat de gemeente witte fraude zeer snel constateert. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij recidive heeft om die reden weinig impact op klanten. Bij de zwaardere fraudeonderzoeken ligt dit anders. Bij deze categorie fraudeonderzoeken ligt het benadelingsbedrag hoger. Hierdoor wordt de boete hoger en zal de beslagvrije voet langer buiten werking moeten worden gesteld om de boete te kunnen innen.

Bestuurlijke boete: onderzoek ombudsman en uitspraak Centrale Raad voor Beroep

Met de Fraudewet is de bestuurlijke boete bij bijstandsfraude opnieuw ingevoerd. Het ministerie gaat ervanuit dat de hoge boetes een afschrikwekkend effect hebben en dat hiervan (dus) een preventief effect uitgaat. Dit zou moeten betekenen dat burgers minder vaak gaan frauderen en dat fraudeurs eerder stoppen met frauderen. Deze effecten zijn moeilijk te meten. Wij weten niet in hoeverre er een preventief effect is uitgegaan van de Fraudewet. Wij weten wel dat de Fraudewet kan leiden tot het opleggen van boetes die naar onze mening disproportioneel zijn. In deze opvatting staan wij niet alleen.

Onderzoek nationale ombudsman

De Nationale Ombudsman heeft in december 2014 een onderzoek gepubliceerd over de effecten van de Fraudewet. Hij stelt in het onderzoek onder andere dat mensen soms buiten hun schuld, door onwe-



tendheid of onhandigheid een foutje maken met het doorgeven van veranderingen in hun situatie, worden bestraft met – soms torenhoge – boetes.

Wij stellen voorop dat fraude niet mag lonen. Wij staan ervoor dat bijstand terecht komt bij mensen die daar recht op hebben. Als blijkt dat er sprake is van fraude dan beëindigen we de uitkering en Vorderen we de onterecht verstrekte bijstand terug. Sinds de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna te noemen: Fraudewet) zijn we verplicht om in dergelijke situaties ook een boete op te leggen.

Het rapport van de Nationale ombudsman laat zien dat de toepassing van de Fraudewet in de praktijk ook tot situaties kan leiden waarbij mensen (hoge) boetes opgelegd krijgen zonder dat er sprake is van calculerende en opzettelijke fraude. Wij vinden dit onwenselijk. De toepassing van de Fraudewet schiet in dit soort situaties zijn doel voorbij. Wij zijn tevens van mening dat de verzwarende van de sancties in de wet maar een beperkt effect hebben op de naleving van wet –en regelgeving. Wij vinden dat de verhoging van de pakkans meer effect heeft dan de verzwarende van sancties.

Uitspraak Centrale Raad van Beroep

In dezelfde periode heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) recentelijk een belangrijke uitspraak heeft gedaan in een zaak waarin een bestuurlijke boete is opgelegd. De CRvB oordeelt dat overheidsorganen bij de vaststelling van de boete een betere toets op het evenredigheidsbeginsel moeten toepassen. Dit betekent in de praktijk dat de hoogte van de boete in ieder individueel geval beter moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de schending van de inlichtingenplicht heeft plaatsgevonden. De CRvB geeft hierbij ook handvatten voor de hoogte van de boete. Er kan alleen een boete van 100% van het benadelingsbedrag worden opgelegd als opzet is bewezen en een boete van 75% als grove schuld is bewezen. In de overige gevallen is 50% het uitgangspunt. Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd tot 25%.

Aanpassing Fraudewet

Minister Asscher van het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft schriftelijk gereageerd op deze uitspraak. De minister geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer aan dat deze jurisprudentie zal leiden tot een aanpassing van de wet en regelgeving rondom de bestuurlijke boete. De minister streeft er naar om de aangepaste wet- en regelgeving uiterlijk in 2016 in werking te laten treden. Deze aanpassingen zijn conform de uitspraak van de CRvB. Daarnaast wordt het Boetebesluit sociale zekerheidswetten uitgebreid met de mogelijkheid om een waarschuwing te geven als er sprake is van een klein benadelingsbedrag of sprake is van een situatie waarin de klant weliswaar te laat maar wel uit eigen beweging gewijzigde omstandigheden doorgeeft. Tenslotte worden de maximumbedragen voor de bestuurlijke boetes verlaagd.

De minister stelt in zijn brief dat gemeenten voortaan moeten handelen naar de uitspraak van de CRvB, totdat de wetswijzingen van kracht zijn. De gemeente Ten Boer is na de uitspraak van de CRvB tijdelijk gestopt met het opleggen van boetes. Het is nu duidelijk welke aanpassingen we aan onze werkwijze moeten aanbrengen en we hebben onze medewerkers overeenkomstig geïnstrueerd. Wij hanteren voortaan de vier percentages die de CRvB voorstelt. Er zijn op dit moment geen sluitende richtlijnen voor wanneer er sprake is van 'opzet', 'grote schuld' en 'verminderde verwijtbaarheid'. Jurisprudentie zal verdere invulling moeten geven aan de criteria hiervoor. Wij hebben onze medewerkers geadviseerd om in onduidelijke situaties de klant het voordeel van de twijfel te geven, en in zulke situaties dus te kiezen voor een lager percentage bij het opleggen van een boete.

Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

Naast de aanscherping van het sanctieregime formuleerde het kabinet in het SZW-handhavingsprogramma 2011-2014 een aantal speerpunten om tot een steviger optreden tegen fraude te komen. Een van deze speerpunten is het zogenaamde lik op stuk beleid. Snelheid is een doorslaggevende voorwaarde voor een effectief lik op stuk beleid. Bestuursrechtelijke fraudeonderzoeken kosten minder tijd dan strafrechtelijke fraudeonderzoeken. Door deze kortere omlooptijd kunnen er bij een verschuiving van de strafrechtelijke aanpak naar de bestuursrechtelijke aanpak in totaal meer fraudeonderzoeken worden verricht. Het bereik van het handhavingsbeleid wordt hiermee groter en daarmee ook de veronderstelde pakkans. Het ministerie schrijft hierover in het SZW-handhavingsprogramma 2011-2014 het volgende:

“Voor de effectiviteit van de repressieve handhaving is snelheid bij de sanctionering van belang. Om die reden wordt de voorkeur gegeven aan een bestuursrechtelijk lik-op-stuk beleid boven strafrechtelijke handhaving. De bestuursrechtelijke aanpak vergroot in veel gevallen ook de gepercipieerde pakkans



en daarmee wordt weer de nalevingsbereidheid bevorderd. Daar waar strafrecht toch aan de orde is, is ook een slagvaardige samenwerking met de andere opsporings- en vervolgingsinstanties belangrijk."

Naar aanleiding van de fraudewet en het SZW-handavingsprogramma heeft het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie de aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd. Het College van procureurs-generaal vormt de dagelijkse leiding van het Openbaar Ministerie en bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid. Het College ziet erop toe dat er bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sprake is van samenhang, consistentie en kwaliteit. De aanwijzing sociale zekerheidsfraude betreft het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen. Het College legt de aangiftegrens vast in de aanwijzing. De aangiftegrens was € 10.000, -. Dit houdt in dat er pas een strafrechtelijk onderzoek mocht worden gestart bij het redelijke vermoeden dat het fraudebedrag hoger zal zijn dan € 10.000, -. Als aan het eind van het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat het fraudebedrag inderdaad hoger is dan € 10.000, -, wordt er vervolgens ook aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Bij alle andere fraudezaken mogen dus geen strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet. Het College heeft in de nieuwe aanwijzing de aangiftegrens verhoogd van € 10.000, - naar € 50.000, -. Dit houdt in dat de gemeente Ten Boer minder vaak fraudeonderzoeken zal starten waarbij strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet. Er is in de aanwijzing een aantal uitzonderingen benoemd. De gemeente Ten Boer wil zo min mogelijk gebruik maken van deze uitzonderingsbepalingen. De gemeente Ten Boer heeft hierover afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie.

3. Terugblik handavingsbeleid 2013 - 2014

De landelijke ontwikkelingen op het gebied van handhaving betekenden (en betekenen) voor Ten Boer twee dingen. Ten eerste, door de bezuinigingstaakstelling zal de gemeente met haar handavingsactiviteiten een grotere besparing op de bijstandsuitgaven moeten genereren, terwijl voor de financiering van deze handavingsactiviteiten juist minder financiële middelen beschikbaar zijn. Ten tweede, door het strengere sanctieregime zullen inwoners van de gemeente harder worden geraakt als zij worden gepakt voor het plegen van fraude. Beide gevolgen vroegen om een accentverschuiving in het handavingsbeleid.

Verschuiving van opsporing naar controle.

De korting op het inkomensbudget vraagt om een handavingsaanpak die hogere inkomsten oplevert dan voorheen het geval was. Wij kunnen alleen significant hogere inkomsten uit fraudebestrijding genereren als wij vaker onterecht verstrekte uitkeringen beëindigen en vaker onrechtmatige uitkeringsaanvragen afwijzen. Een volledige uitkering kost de gemeente op jaarbasis een bedrag ter hoogte van

Ca. € 14.000, -.

Wij hebben meer ingezet op bestuursrechtelijke dan op strafrechtelijke onderzoeken. Strafrechtelijke onderzoeken nemen meer tijd in beslag dan bestuursrechtelijke onderzoeken. We hebben ons in 2013 en 2014 om die reden meer op de bestuursrechtelijke aanpak van uitkeringsfraude gericht. We hebben daarbij ook meer dan nu onze toezichthoudende bevoegdheden ingezet. Door deze verschuiving wordt het bereik van onze handavingsactiviteiten groter. Dit stelt ons in staat om met dezelfde capaciteit meer fraudeonderzoeken te verrichten en potentieel meer ten onrechte verstrekte uitkeringen te beëindigen. De strafrechtelijke aanpak blijft onlosmakelijk deel uitmaken van het handavingsbeleid, maar wij zetten een groot deel van de strafrechtelijke onderzoekscapaciteit in voor bestuursrechtelijk fraudeonderzoek. Ons uitgangspunt daarbij is: controle waar het kan en opsporing waar het moet.

Deze koerswijziging sluit aan op het lik op stuk beleid dat het ministerie in het SZW-handavingsprogramma 2011-2014 heeft beschreven. Het ministerie geeft daarin ook de voorkeur aan de bestuursrechtelijke aanpak boven de strafrechtelijke aanpak. Daarnaast volgen wij met deze koerswijziging de lijn die is ingezet met de ophoging van de aangiftegrens in de nieuwe aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

Verschuiving van repressie naar preventie.

Voorkomen is beter dan genezen. Dit gaat ook op voor handhaving. Bij een deel van de uitkeringen die wegens fraude worden beëindigd blijkt dat er in een vroeger stadium al signalen waren van mogelijke fraude. Als wij de fraude laat constateren is de schade is al geleden. De klant zit met een (hoge) terugvordering en mogelijk een strafblad. De gemeentelijke organisatie heeft de uitkering jarenlang ten onrechte verstrekt. De ervaring leert dat men van een kale kip niet kan plukken. Van hoge fraudevorderingen kan in de praktijk slechts een klein deel worden geïncasseerd. Dit geldt ook voor gemeenten die geen kwijtscheldingsbeleid hanteren. Dit is een reden om meer te investeren aan de voorkant van het proces.

A fhandeling uitkeringsaanvragen



Wij legden de beoordeling van de rechtmatigheid van uitkeringsaanvragen in 2013 niet langer neer bij klantmanagers. Klantmanagers combineerden dit met hun werkzaamheden op het gebied van re-integratie. In plaats daarvan zetten we een team in met medewerkers die zich uitsluitend toeleggen op het beoordelen van de rechtmatigheid bij uitkeringsaanvragen. Zij kunnen zich hierdoor beter specialiseren. Wij hebben in 2014 een extern bureau ingeschakeld om het proces aan de poort te analyseren en te adviseren over verdere verbeteringen. Daarnaast hebben we meer steekproeven verricht, ontwikkelden we checklists en maakten we bindende afspraken over welke controle-instrumenten we in welke situaties inzetten en welke gegevens we in welke situaties opvragen. Tenslotte investeerden we nog meer in de ontwikkeling van de medewerkers die de uitkeringsaanvragen beoordelen. We zetten hiervoor een combinatie in van scholing, coaching en sturing.

Doordat het aantal medewerkers dat zich met het beoordelen van intakes bezighoudt kleiner is geworden, konden zij effectiever worden ondersteund door de handhavingsspecialisten. Wij hebben in 2013 en 2014 zwaar ingezet op deze ondersteuning. Een groot deel van de capaciteit van de afdeling Rechts-handhaving is ingezet om het nieuwe intake team te ondersteunen. We hebben dus wat meer handhavingscapaciteit ingezet op de voorkant en wat minder op de achterkant. Deze werkwijze heeft er aan bijgedragen dat we fraude vaker al aan de poort detecteren en dus voorkomen. In 2015 en 2016 gaan wij door op deze koers en intensiveren we de controle aan de poort verder.

In 2013 leidde 70% van alle aanvragen tot de toekenning van de uitkering. Uit steekproeven en fraude-onderzoeken blijkt echter dat wij er nog niet in alle gevallen in slagen om te signaleren dat een aanvrager onjuiste informatie verstrekt. In 2014 leidde 64% van alle aanvragen tot de toekenning van de uitkering. Alleen aanvragers die recht hebben op een uitkering krijgen een uitkering, dat is het uitgangspunt.

Gevolgen voor klanten

Wij verwachtten dat de beschreven koerswijziging ertoe zou leiden dat we met onze handhavingsactiviteiten een besparing op de bijstandsuitgaven genereren. Echter gezien het aantal klanten en fraudegevallen in het verleden denken we slechts in beperkte mate een besparing realiseren. Overigens is niet het besparen een doel, maar zorg te dragen dat de mensen die recht hebben op een uitkering deze ook ontvangen. In Ten Boer wordt voor zover bekend zeer weinig gefraudeerd. Wij denken echter dat deze koerswijziging ook in het belang is van onze klanten. Daar waar burgers op een bewuste en calculerende manier uitkeringsfraude plegen is een forse sanctie op zijn plaats. De praktijk wijst echter uit dat niet alle fraudeurs bewust en calculerend te werk gaan. Er is een grote diversiteit aan fraudeurs. Zo is er bijvoorbeeld een categorie die zich niet of onvoldoende bewust is van de regels. Er is een categorie met onvoldoende grip op eigen leven. En er is een categorie waarbij sprake is van multi-problematiek. Hoe langer de fraude voortduurt, hoe groter de gevolgen voor de fraudeur. Het belang van preventie wordt door het aangescherpte sanctieregime nog groter. Het rijk denkt dat er een preventief effect zal uitgaan van het aangescherpte sanctieregime. Wij verwachten dat dit maar voor een deel zo zal zijn. Klanten die gepakt worden bij het plegen van fraude zullen in een schuldenpositie terecht komen waar ze moeilijk kunnen uitkomen (met alle gevolgen voor bijvoorbeeld gezinsleden en kinderen). Onderzoek heeft aangetoond dat een hoge schuldenlast de participatie in de maatschappij en de re-integratie op de arbeidsmarkt bemoeilijkt. Om deze reden hebben wij in het verleden bewust gekozen voor de mogelijkheid van kwijtschelding van (fraude)vorderingen.

Hoe beter wij in staat zijn frauduleuze situaties te voorkomen of vroegtijdig te beëindigen, hoe minder schadelijk de gevolgen zullen zijn voor zowel de burger als de gemeentelijke organisatie. Wij gaan onze klanten zo goed mogelijk informeren over de regels en wij gaan meer handhavingscommunicatie inzetten om het gedrag van (mogelijke) fraudeurs op voorhand te beïnvloeden. Wij willen op deze wijze burgers behoeden voor de gevolgen van het strengere sanctiebeleid dat per wet is voorgeschreven.

Handhavingsactiviteiten Ten Boer 2013 -2014

De gemeente Ten Boer heeft ruim honderd inwoners met een uitkering in het kader van de Participatiewet, of IOAW/IOAZ. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gemeente Groningen wordt er vrijwel geen meldingen over mogelijke bijstandsfraude gedaan door burgers of organisaties (zoals woningbouwverenigingen en politie) in Ten Boer. Er worden mede om die reden relatief weinig fraudeonderzoeken verricht naar bijstandsontvangers in Ten Boer. In de periode 2013-2014 ging het om een vijftal onderzoeken. Drie van deze onderzoeken hebben geleid tot de beëindiging van de uitkering. Inwoners van de gemeente Ten Boer hebben in diezelfde periode 97 uitkeringsaanvragen ingediend. Van deze aanvragen zijn er nog 64 toegekend.

4. Concrete activiteiten



Hieronder staan de activiteiten die we in 2015 en 2016 gaan uitvoeren. Een aantal van deze acties is nieuw. Er zijn daarnaast activiteiten die wij structureel uitvoeren en al langere tijd worden uitgevoerd. Deze beschrijven we afzonderlijk van elkaar.

Structurele activiteiten en vervolgactiviteiten

Communicatie

Om iedereen goed op de hoogte te houden van de rechten en plichten die horen bij een uitkering, informeren we onze klanten op verschillende manieren. We doen dit 'voor, aan en binnen de poort.'

Wij gaan aan de poort nog meer communiceren over regels, pakkans, controles en andere handhavingsacties. Wij zullen hiervoor nieuw communicatiemateriaal ontwikkelen. Wij schrijven dit communicatiemateriaal op B1 niveau. Daarnaast ondersteunen we onze klantmanagers bij het uitdragen van de handavingsboodschap tijdens gesprekken met klanten. Door gebruik te maken van mondelinge handavingscommunicatie bereiken we laaggeletterden ook met deze boodschap.

Communicatiecampagne

Wij geven de landelijke communicatiecampagne "Voorkom problemen, weet hoe het zit", regionaal vorm. Wij informeren klanten hiermee over de regels die bij de uitkering horen. Wij informeren klanten tevens over pakkans, handhavingsacties en de controle- en opsporingsmiddelen die wij (mogen) inzetten bij fraudeonderzoeken.

Wij besteden in de communicatiecampagne verder aandacht aan de aangescherpte sancties die bij uitkeringsfraude worden toegepast. De boodschap is dat de gevolgen van het plegen van fraude aanzienlijk groter zijn dan zij voorheen waren. Wij willen potentiële fraudeurs daarmee afschrikken. Daarnaast communiceren we over de gevolgen van de Participatiewet, met in het bijzonder de kostendelersnorm en de aangescherpte arbeidsverplichtingen en verzwaarde sancties bij het niet naleven van die arbeidsverplichtingen. Wij moedigen klanten aan een gesprek aan te gaan met hun contactpersoon als ze twijfels hebben over hun uitkering. Een wijziging in de persoonlijke situatie kan tot gevolg hebben dat het recht op een uitkering of de hoogte van de uitkering wijzigt. Het is dan belangrijk om over de juiste informatie te beschikken.

Wij zullen tijdens de campagne gebruik maken van diverse soorten media. Onze communicatie is niet alleen naar klanten gericht, maar ook naar anderen, om te laten zien hoe overheidsgeld besteed en bewaakt wordt.

Communicatie over verplichtingen

Niet alle klanten zijn voldoende op de hoogte van de regels die bij een uitkering horen. Door de huidige aanpassingen in de wetgeving kan dit grote gevolgen voor hen hebben. Wij informeren onze klanten daarom via verschillende kanalen:

- We sturen alle klanten jaarlijks een brief waarin we aangeven welke gegevens we van ze hebben. We vragen ze of deze gegevens nog kloppen en leggen ze daarbij uit welke wijzigingen ze door moeten geven aan de gemeente. Ze kunnen daarbij gebruik maken van een formulier dat we bij de brief voegen. Als een klant een wijziging doorgeeft versturen we weer een nieuw formulier.
- We vragen klanten met wisselende inkomsten om elke maand het formulier "opgave inkomsten" in te vullen.
- We verstrekken mensen die een uitkering aanvragen een informatiepakket waarin duidelijk staat welke verplichtingen ze hebben en welke wijzigingen ze moeten doorgeven bij de gemeente.
- We publiceren deze informatie op de gemeentelijke website en houden deze informatie actueel.
- We communiceren incidenteel via de bijsluiter over de risico's op en de gevolgen van fraude.
- We nemen met ingang van januari 2015 maandelijks een tekst in de bijsluiter (bij de maandelijks uitkeringspecificatie) op over het doorgeven van wijzigingen. Wij benadrukken hierin het belang van het doorgeven van wijzigingen die van belang kunnen zijn voor de (hoogte van de) uitkering.
- In de bijsluiters breiden we deze tekst uit met concrete voorbeelden van wijzigingen en omstandigheden die gevolgen kunnen hebben voor de (hoogte van) de uitkering. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de ervaring die we hebben met veel voorkomende situaties waarin klanten al dan niet onnodig in de problemen zijn gekomen.
- Wij gaan onderzoeken of en hoe we deze veel voorkomende situaties kunnen voorkomen. Bijvoorbeeld door risicogroepen gericht te benaderen met informatie die voor hen relevant is.
- Uiteraard communiceren we mondeling met klanten. Handhavingscommunicatie is een vast onderdeel van de boodschappen naar de klant. Op die manier bevorderen we dat klanten weten -

of kunnen weten - aan welke regels zij zich moeten houden. Uiteraard heeft de klant daarin ook een eigen verantwoordelijkheid.

Meldpunten

Wij bieden burgers ook de mogelijkheid om een melding te doen bij de dienst SOZawe als zij kennis hebben van een situatie waarin wordt gefraudeerd. Wij besteden in onze overige communicatie uitingen ook aandacht aan deze mogelijkheid.

Ondersteuning aan de poort en bevordering fraudealertheid

Hoogwaardig handhaven betekent ondermeer dat er op verschillende niveaus en op verschillende onderdelen van de organisatie inhoud wordt gegeven aan handhaving. Daarom hebben wij dit onderwerp in voorgaande jaren steeds onder de aandacht gebracht van medewerkers die werkzaam zijn in het proces van uitkeringsverstrekking en re-integratie/participatie. Wij hebben een deel van onze handhavingsspecialisten zelfs fysiek ingezet aan de poort. Zij ondersteunen bij het tegengaan van onrechtmatige bijstandsverstrekking en bevorderen de alertheid van medewerkers aan de poort. Hiermee verankeren we deze vorm van handhaving aan de poort stevig in de primaire processen

G egevensuitwisseling binnen de keten

De Stichting Inlichtingenbureau is opgericht door het Ministerie van SZW en de VNG. Het Inlichtingenbureau ondersteunt gemeenten bij de rechtmatigheidscontrole op bijstandsuitkeringen. Deze ondersteuning bestaat uit het maandelijks vergelijken van bestanden van sociale diensten van gemeenten met bestanden van andere instanties zoals het UWV en de belastingdienst. Door deze bestandsvergelijking krijgen wij zicht op inkomsten (uit loon, studiefinanciering of uitkering) die een bijstandsontvanger mogelijk niet bij de dienst SOZawe heeft opgegeven. Naast signalen over inkomsten ontvangen wij signalen over vermogen en detentie. Door snelle detectie voorkomen wij dat bijstandsontvangers worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

We maken daarnaast gebruik van Suwinet. In Suwinet staan klantgegevens van de verschillende ketenpartners. Suwinet bevat verder persoonsgegevens uit de GBA en gegevens van de KvK en het RDW. Deze voorziening stelt de ketenpartijen in staat om gegevens van elkaar in te zien en uit te wisselen. We kunnen hierdoor bij uitkeringsaanvragen en andere klantcontacten een efficiënte en klantvriendelijke dienstverlening bieden. Hiermee voorkomen we dat de klant bij de diverse loketten van de verschillende uitvoeringsorganisaties steeds weer dezelfde informatie moet verstrekken. Wij voldoen hiermee aan de Wet Eenmalige Gegevensuitvraag Werk en Inkomen. Met het gebruik van Suwinet bereiken we dat de klantendossiers van de diverse uitvoerders eenduidige informatie bevatten en voorkomen we onrechtmatig gebruik van uitkeringen.

De inrichting van Suwinet en de functie van het Inlichtingenbureau zijn vastgelegd in de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI). Daarnaast is in de Participatiewet vastgelegd dat het opvragen en verstrekken van informatie dient te geschieden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau. De instanties die verplicht zijn informatie (aan elkaar) te leveren staan vermeld in de Participatiewet.

Partijen waarmee het Inlichtingenbureau informatie uitwisselt, zijn wettelijk verplicht op zorgvuldige wijze met deze gegevens om te gaan. Wij houden bij de verwerking van gegevens rekening met de bepalingen in de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Zo stemmen wij de toegang tot gegevens af op de taken en bevoegdheden van diverse medewerkers. Daarnaast verwerken wij alleen gegevens als deze verwerking noodzakelijk is voor het uitvoeren van onze wettelijke taken.

Het Inlichtingenbureau bewaakt de gegevensuitwisseling conform de richtlijnen van het College Bescherming Persoonsgegevens. Het Inlichtingenbureau adviseert, constateert en doet aanbevelingen voor optimale bescherming van persoonsgegevens.

Controle en opsporingsonderzoeken

Signalen die langs andere wegen binnenkomen, bijvoorbeeld tips van burgers en/of instanties, verwerken wij consequent in ons handhavingproces. Wij verifiëren het signaal eerst door het te vergelijken met andere informatie. Als het vermoeden van fraude met dit administratief vooronderzoek wordt weggenomen, stellen wij geen verder onderzoek in. Er hoeven dan ook niet onnodig zwaardere controlemiddelen en/of opsporingsmiddelen worden ingezet. Hiermee is zowel het belang van de klant als dat van de gemeentelijke organisatie gediend. Als wij wel een vervolgonderzoek inzetten dan toetsen wij de inzet van controlemiddelen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Controlemiddelen



die wij bij een dergelijk fraudeonderzoek kunnen inzetten zijn onder andere huisbezoeken en heimelijke waarnemingen. Bij zwaardere fraudezaken starten wij een strafrechtelijk onderzoek en doen wij aangifte bij het Openbaar Ministerie. Dit kan (uitzonderingen daargelaten) alleen als het fraudebedrag hoger is dan € 50.000,-. Wij zetten geen zwaardere opsporingsmiddelen in zonder toestemming van de Officier van Justitie.

Wij blijven bij controles aan de poort en tijdens fraudeonderzoeken ook alert op een mogelijke zorgvraag bij de klant. Als hiervan sprake is, wordt er actie ondernomen in de vorm van een doorverwijzing.

Grijswerk project

Wij hebben de afgelopen jaren enkele grote onderzoeken verricht naar zwart en grijs werk. Deze onderzoeken wezen steeds uit dat bedrijven in bepaalde branches op grote schaal en op georganiseerde wijze klanten met een uitkering in dienst hadden. Deze klanten gaven vaak slechts een fractie van de werkelijke genoten inkomsten op bij de gemeente. Wij hebben ons in 2013 en 2014 op de klanten gericht die parttime werkzaam zijn in risicobranches. Wij blijven ook de komende periode zowel intensief met hen communiceren als steekproefsgewijs controleren. We maken melding van bedrijven die zich (mogelijk) niet aan de regels houden bij onze ketenpartners. De controles worden uitgevoerd door gespecialiseerde handhavingsmedewerkers. Wij ondernemen deze activiteiten niet meer in de vorm van een project maar hebben deze methode opgenomen in onze reguliere processen.

Vergroten fraudealertheid bij klantcontacten

Net zoals er van communicatie een preventief effect uitgaat, kan ook fraudealert gedrag van medewerkers met klantcontacten voorkomen dat fraude ontstaat of langer voortduurt. Wij integreren handhaving in het dienstverlenende proces door vanaf de uitkeringsaanvraag alert te zijn op mogelijke fraude.

Nieuwe activiteiten 2015-2016

Algemene screening op rechtmatigheid

Wij zijn in het eerste kwartaal van 2015 gestart met een screening op rechtmatigheid. De screening moet een extra besparing op de bijstandsuitgaven opleveren.

Wij hebben hiervoor de bestaande handhavingscapaciteit in 2015 tijdelijk te verhoogd met uitzendkrachten. Zij hebben dezelfde bevoegdheden als de huidige handhavingsspecialisten van de afdeling RHH en de werkzaamheden worden onderling op elkaar afgestemd. Er zijn op dit moment tien externe specialisten ingehuurd, inclusief een projectleider. De projectleider rapporteert aan het hoofd van de afdeling Rechtshandhaving.

Wij richten ons met de screening op bijstandsontvangers met een hoog risico op fraude en verrichten op basis daarvan rechtmatigheidsonderzoeken. Alle klanten in het uitkeringsbestand worden gescreend. Bij het overgrote gedeelte gebeurt dit administratief. Als er na het administratieve onderzoek twijfels ontstaan of blijven bestaan over de rechtmatigheid volgt er een controle onderzoek. Een gesprek en eventueel huisbezoek kunnen onder andere onderdeel uitmaken van dit onderzoek.

Daarnaast richten we ons met de screening op de aanwezigheid van mogelijk recht op voorliggende voorzieningen. Een voorliggende voorziening is een regeling waarop een bijstandsontvanger een beroep kan doen zodat er geen recht op bijstand meer bestaat (of een lager bedrag aan bijstand hoeft te worden uitgekeerd). Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan toeslagen, heffingskortingen en/of Wajong.

Risicosturing aan de poort

Wij willen bij de beoordeling van de rechtmatigheid bij uitkeringsaanvragen ook gebruik maken van een vernieuwde fraudescorekaart. Deze scorekaart aanvraag stelt ons beter in staat om de risico's op onrechtmatige bijstandsverstrekking bij de intake te verkleinen. De intakemedewerker kan (mede) aan de hand van de score een inschatting maken van het risico op fraude. Een hoge score bij de intake kan aanleiding zijn voor het stellen van aanvullende vragen, het opvragen van extra bewijsstukken, het inschakelen van een gespecialiseerde handhavingsmedewerker en/of het uitvoeren van een huisbezoek. Een lage score kan juist een rechtvaardiging of waarborg zijn voor het opvragen van minder of geen bewijsstukken. Dit is klantvriendelijk, want draagt eraan bij dat niet alle klanten standaard worden belast met een intensieve controle aan de poort.

Themacontrole fraudescorekaart



Met een scorekaart wordt, op basis van een aantal in te vullen variabelen, bepaald hoeveel risico op fraude een klant loopt. Deze variabelen, en de manier waarop deze variabelen worden gewogen, vormen samen een model. Het klantenregistratiesysteem van de dienst SOZawe wordt aan dit model gekoppeld en daardoor kunnen we geautomatiseerd selecties te maken. Handhavingsspecialisten zullen in 2015 en 2016 doorlopend een aantal selecties op het lopende klantenbestand laten aanmaken en op basis hiervan controleonderzoeken verrichten naar de rechtmatigheid.

Themacontrole RDW

Wij selecteren via Suwinet een aantal klanten dat relatief veel of relatief nieuwe voertuigen op naam heeft (gehad). Dit kan wijzen op over vermogen, handel of bedrijfsmatig gebruik van voertuigen in verband met zwart werk. Wij verrichten vervolgens controleonderzoeken naar de rechtmatigheid van de uitkeringen van de geselecteerde klanten.

Themacontrole Waterverbruik

Wij brengen een koppeling aan tussen ons uitkeringsbestand en het klantenbestand van het waterbedrijf. Wij selecteren vervolgens de klanten met een opvallend hoog of laag waterverbruik. Een laag waterverbruik kan een indicatie zijn voor woonfraude (klant woont niet op het opgegeven adres). Een hoog verbruik kan een indicatie zijn voor heimelijk samenwonen of hennepcultuur. Wij verrichten vervolgens controleonderzoeken naar de rechtmatigheid van de uitkeringen van de geselecteerde klanten. Wij zijn eind 2014 gestart met deze controle en zetten deze voort in 2015.
