

Gewijzigde Beleidsregels Hoogwaardig Handhaven gemeente Westerwolde 2020

Burgemeester en wethouders van Westerwolde,

overwegende dat het college op basis van de Handhavingsverordening Participatiewet, loaw en loaz gemeente Westerwolde beleidsregels moet maken met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van sociale zekerheidsfraude;

gelet op de Participatiewet, de loaw en de loaz;

besluit:

vast te stellen de Beleidsregels Hoogwaardig Handhaven gemeente Westerwolde 2020

1. Inleiding

Fraudebestrijding zorgt voor een belangrijk deel voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Handhaving moet derhalve een belangrijke plaats innemen binnen het beleid van de afdeling Samenleving. Fraudebeleid staat niet op zich, maar hangt voor een groot deel samen met andere beleidsterreinen zoals sociale activering, uitstroombesluit en armoedebestrijding. Bij handhaving gaat het om activiteiten die er zorg voor dragen dat mensen zich spontaan aan de wet- en regelgeving houden. Het gaat erom de spontane nalevingbereidheid van (potentiële) klanten te bevorderen. Het oogmerk is dat de klant uit eigen beweging tijdig de volledige en juiste gegevens verstrekt op basis waarvan de sociale dienst het recht op uitkering kan bepalen. De sociale dienst richt zich om dit doel zo veel mogelijk te realiseren. Onze beleidsregels zijn gebaseerd op de vier pijlers van Hoogwaardig handhaven, waarbij er een balans is tussen repressieve en preventieve activiteiten. In ons beleid leggen we de nadruk op preventieve activiteiten. Deze activiteiten bestaan uit het informeren op maat en optimaliseren van de dienstverlening. De repressieve activiteiten bestaan uit controle op maat en sanctioneren op maat.

Onderdeel van de beleidsregels Hoogwaardig handhaven zijn:

- Bijlage 1: Protocol Handreiking Handhaving Kostendelersnorm;
- Bijlage 2: Handreiking Internetonderzoek Participatiewet;
- Bijlage 3: Procesbeschrijving 'Heimelijke waarneming door sociale diensten'.

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

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

De eerste twee zijn preventief van karakter, de laatste twee zijn repressief.

1.1. De pijlers van Hoogwaardig Handhaven

Pijler 1 Informeren op maat

Vroegtijdige voorlichting aan klanten en inwoners: Hoewel de wet zelf voorschrijft dat iedereen zichzelf van wet- en regelgeving op de hoogte moet stellen, blijkt dat in de praktijk soms heel anders uit te pakken. Klanten zijn lang niet altijd op de hoogte van zowel hun rechten als plichten. Belanghebbenden moeten goed geïnformeerd zijn met betrekking tot de regelgeving van de Participatiewet, loaw/loaz. Het vroegtijdig informeren van de klant is een belangrijk element. Voorkomen moet worden dat fraude door onwetendheid ontstaat. Mensen kunnen door slecht geïnformeerd te zijn een verkeerd verwachtingspatroon opbouwen. Elke klant moet zoveel en zo vroeg mogelijk geïnformeerd worden over zowel zijn rechten als zijn plichten. Juiste beeldvorming is een noodzakelijke voorwaarde voor spontane nalevingbereidheid. Het college informeert belanghebbenden en overige burger voldoende en tijdig. De informatie wordt mondeling tijdens de contacten met de belanghebbende, schriftelijk, digitaal en door middel van individuele besluiten verstrekt.

Wat gaan we doen?

Focus op interne en externe voorlichting.

Intern: implementatie van deze beleidsregels, instrumenten en werkwijzen. Hoogwaardig handhaven is geen taak van één medewerker of één team, alle medewerkers binnen sociale zaken hebben in meer of mindere mate een rol in het hoogwaardig handhaven. De uitgangspunten, werkwijzen en instrumenten moeten daarom intern breed bekend gemaakt en gedragen worden. Korte lijnen tussen de inkomensconsulent en de handhaver zijn een must. Medewerkers moeten fraude alert zijn en blijven. De resultaten van handhaving zullen met regelmaat intern gecommuniceerd worden ten einde de fraudealertheid van de medewerkers te bevorderen. Medewerkers worden alerter op fraudesignalen wanneer ze zien wat er met de signalen gebeurt en wat de resultaten zijn.

Extern: Veel misbruik en/of oneigenlijk gebruik van wetgeving komt voort uit onwetendheid. Het is daarom van belang dat instrumenten voor communicatie met regelmaat worden geëvalueerd en doorontwikkeld. Bij het gebruik van voorlichtingsmaterialen denken wij niet alleen aan de traditionele voorlichtingsmappen, folders en boekjes, maar denken wij ook aan modernere middelen zoals de gemeentelijke website en social media.

Iedere klant die zich bij de gemeente aanmeldt voor een bijstandsuitkering wordt uitgenodigd op het werklab Westerwolde voor een voorlichting. Tijdens deze voorlichting komen onder andere de rechten en plichten van de klant aan bod. Het intakegesprek met de inkomensconsulent vormt vervolgens het tweede informatiemoment.

Daarnaast maken we met regelmaat gegevens bekend over de algemene resultaten van handhavingsactiviteiten. Hiermee geven we het signaal af dat onze gemeente fraude niet tolereert en dat de pakkans aanzienlijk is.

Pijler 2 Optimaliseren dienstverlening

De sociale dienst moet zo min mogelijk organisatorische of procedurele drempels opwerpen, zodat betrokkenen de regelgeving en de controlepraktijk die eruit voortvloeien in zijn aard accepteren. Drempels die onnodig irritaties oproepen verkleinen de kans op spontane naleving. Door begrip te kweken voor de gang van zaken en het niveau van dienstverlening wordt de kans op spontane naleving vergroot.

Wat gaan we doen?

Onnodige procedures roepen irritatie op.

Wij streven naar eenvoudige regelgeving die goed aan de klant is uit te leggen. Uitgangspunt is dat klanten niet onnodig gegevens hoeven aan te leveren die bij de afdeling Samenleving inmiddels bekend zijn. Klachten en bezwaren nemen wij serieus en hier leren wij van. Wij zullen als gemeente het goede voorbeeld geven. Wij verlangen van onze inwoners dat zij zich aan regels en afspraken houden. De kans dat zij dit zullen doen wordt groter als we dit zelf ook doen. Snelle service, heldere communicatie, efficiënte procedures en een correcte bejegening vergroten het vertrouwen van de inwoner in de organisatie en verkleinen het gevoel van afstand tot de gemeente. Dit draagt er toe bij dat de inwoner eerder geneigd zal zijn de regels na te leven.

Het mutatieformulier is onderdeel van het werkproces. Klanten leveren alleen een formulier in indien er wijzigingen zijn in de woon- leef- of vermogenssituatie.

Pijler 3 Controle op maat

Het is niet effectief om elke klant op dezelfde manier te controleren. Maatwerk is de leidraad. We weten uit de resultaten van eerdere onderzoeken dat fraude bij bepaalde groepen klanten, zoals woningdelers, meer voorkomt dan bij andere groepen. Er worden daarom gerichte controles uitgevoerd. Klanten waarbij intensieve controle noodzakelijk is, worden intensief gecontroleerd. Bij de meerderheid van de klanten is dit niet noodzakelijk. Zij worden op reguliere wijze (basisniveau) gecontroleerd.

Vroegtijdig constateren en afhandelen van overtredingen/fraudesituaties:

In geval van overtreding van de regels moet de gevoelsmatige pakkans voldoende hoog zijn. Dit dient plaats te vinden via toepassing van het 'controle-op-maat' principe in plaats van de standaardcontrole. Controle op maat houdt in: hoe meer risico, hoe intensiever de benodigde controle. Bij vroegtijdige detectie treedt immers geen, of slechts beperkte schade op. Zo worden klanten ervoor behoed onnodig in een strafrechttraject terecht te komen, doordat de gemeente verzuimde adequaat te controleren. Instrumenten die daarbij worden gebruikt, zijn de elektronische bronnen Suwinet en Inlichtingenbureau, waarmee witte fraude binnen enkele maanden aan het licht komt. In het verlengde van een administratief vooronderzoek voor bepaalde groepen is inhoudelijke controle, gespreksvoering en huisbezoek nodig om vast te stellen of de gepresenteerde papieren werkelijkheid inderdaad ook de feitelijke is. Ook kan steekproefsgewijs op risicogebieden door alle soorten klanten heen intensieve nacontrole plaatsvinden.

Wat gaan we doen?

Een signaal is iets opvallends bij een klant. Een signaal kan iets tastbaars zijn (bijvoorbeeld een weggekrast cijfer op een legitimatiebewijs, of een signaal van het inlichtingenbureau) maar kan ook een beeld zijn (het brengen van een mutatieformulier om half 8 's morgens). Bij de intake, gedurende de uitkering en bij beëindiging, vinden er – naar aanleiding van mutaties in de inwonergegevens en de inwonersituatie – standaard controles plaats. Het kan gaan om:

- Interne signalen: naar aanleiding van mutaties in de gegevens/situatie van de klant, het intake gesprek, vragen die de klant stelt aan de inkomensconsulent, meldingen vanuit burgerzaken, signalen werkcoach etc.
- Externe signalen: tips van burgers, instellingen, belastingdienst, inlichtingenbureau, lokale loketten etc.

Pijler 4 Sanctioneren op maat

Zonder het daadwerkelijk sanctioneren wordt fraudebestrijding ongelooftwaardig. Een adequate incasso is essentieel als sluitstuk van een fraudetraject. Niet alleen omdat wij vinden dat alles wat ten onrechte verstrekt is teruggevorderd moeten worden, maar ook vanwege de preventieve werking die het heeft op (potentiële) fraudeurs. Snel en correct terugvorderen is van belang.

Wat gaan we doen?

Indien wij constateren dat een klant ten onrechte bijstand ontvangt, of heeft ontvangen, dan herstellen wij de situatie. Dat wil zeggen dat wij 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 met een benadelingsbedrag van boven de € 50.000,- leggen we geen boete op, maar doen we aangifte bij het Openbaar Ministerie.

2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Proportionaliteit en subsidiariteit

In het kader van het opsporen van fraude en handhaving kan niet zomaar elk middel zo in elke situatie worden ingezet. Hier zijn regels voor. Zo moet er een evenredig verband bestaan tussen de aard van de te onderzoeken gegevens en de wijze waarop het onderzoek plaats vind. Een huisbezoek moet dus in redelijke verhouding staan tot het doel dat we er mee willen bereiken. Dit is het zogenaamde proportionaliteitsbeginsel. Is bijvoorbeeld het doel van een onderzoek om inzicht te krijgen in de bankafschriften van een klant, dan is het niet nodig hiervoor een huisbezoek te verrichten. De klant kan namelijk prima tijdens een bezoek aan de sociale dienst inzage in de bankafschriften verlenen.

Wij moeten bij het inzetten van onze middelen steeds een afweging maken welk middel gerechtvaardigd is in die specifieke situatie van die specifieke klant. Is er een minder ingrijpend, maar even effectief alternatief voor handen, dan dient te worden afgezien van het zwaarwegende middel. Dit noemt men het subsidiariteitsbeginsel. Kan bijvoorbeeld alle twijfel over de rechtmatigheid van een uitkering volledig worden weggenomen door middel van het raadplegen van de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, het huurcontract en betaalbewijzen van de huur, dan is het uitvoeren van een huisbezoek niet noodzakelijk. Deze beginselen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wat gaan wij doen?

Bij het uitvoeren van Hoogwaardig Handhaven zullen wij altijd rekening houden met de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit. Voor de klanten geeft dit de zekerheid dat het minst ingrijpende middel op de leefomgeving zal worden ingezet.

3. Procesbeschrijving

3.1. Ontvangst van de aanleiding voor het onderzoek

Binnen de organisatie kan bij een aanvraag of op andere manieren bekend worden dat er mogelijk sprake is geweest van schending van de inlichtingenplicht: een (anonieme) tip, een signaal van een collega (eigen of ander team), externe instantie (o.a. woningstichting, Politie). Deze aanleidingen worden aangeleverd bij het team Handhaving.

3.2. Vaststellen onderzoek(er)

De medewerker Handhaving onderzoekt op welke manier de aanleiding het beste in behandeling kan worden genomen. Hiervoor kan overlegd worden met team Kwaliteit en/of met de leidinggevende.

Belangrijke aandachtspunten zijn proportionaliteit (aanleiding en onderzoeksaanpak moeten in goede verhouding staan) en subsidiariteit (aanpak moet zo licht mogelijk gehouden worden wat betreft inbreuk klantbelangen).

Als richtlijn geldt dat team Inkomen de rechtmatigheid onderzoekt. Als echter verwacht wordt dat het onderzoek complex zal zijn of bijzondere (BOA) onderzoeksmethoden nodig zullen zijn dan wordt overwogen team Handhaving in te schakelen. Daarnaast kan ook worden gekozen voor een gezamenlijk onderzoek.

3.3. Huisbezoek

In elke fase van een onderzoek kan team Handhaving worden gevraagd te participeren, zoals (bij de voorbereiding van) een intakegesprek, analyse van documenten.

Indien sprake is van een onderzoek omtrent de woonsituatie, dan wordt dit onderzoek in principe uitgevoerd door een Consulent en een Medewerker Handhaving.

Het formulier Informed Consent wordt gebruikt voor het vastleggen van toestemming van de klant voor het binnen treden van de woning.

3.4. Aanpak onderzoek team Handhaving

Team Handhaving voert het onderzoek uit, waarbij in complexe of (bestuurlijk) gevoelige zaken afstemming met de teamleider wordt gezocht.

Gedurende het onderzoek wordt de consulent inkomen gedurende het onderzoek op de hoogte gehouden van de resultaten, ook als dit nodig is voor activiteiten die worden uitgevoerd binnen andere teams, zoals Werk, Wmo, UA.

3.5. Rapportage

De medewerker handhaving rapporteert over het proces van aanleiding tot en met de resultaten van het onderzoek.

In het rapport van een aanvraag levensonderhoud wordt een kopje "Handhaving" opgenomen (en de actiepunten horen in het advies). Onder het kopje staan de volgende onderwerpen:

- Huisbezoek: of niet (incl. Informed Consent)
- Handhaving: Is er contact geweest met Handhaving
- Contact: Is er contact geweest met een externe instantie, Werkcoach (of iemand van een andere afdeling)
- Controle: Welke controleacties zijn uitgevoerd
- Voorlichting: over rechten en plichten (algemene en in gevallen ook bijzondere voorlichting, bijvoorbeeld bij specifieke vragen van de klant "Hoe vaak mag mn vriend bij mij blijven slapen?")

3.6. Besluit naar aanleiding van het onderzoek

Team Inkomen beslist (zo nodig in overleg met betrokken collega's) over vervolgactiviteiten die volgen uit het onderzoek.

3.7. Vervolgacties

Vervolgacties kunnen worden uitgevoerd door verschillende functiegroepen. De medewerker Handhaven draagt er zorg voor dat het juiste werkproces wordt opgeboekt voor de desbetreffende afdeling.

3.8. Rapportage

De onderzoeker rapporteert over het proces van aanleiding tot en met de resultaten van het onderzoek.

4. Controle plan

De nadruk van ons Handhavingsbeleid ligt op preventie. Met dit Controleplan kunnen documenten van de cliënt zorgvuldig worden onderzocht. Aan de poort kan op deze wijze een betere beoordeling plaatsvinden of iemand voldoet aan de voorwaarden die zijn verbonden aan het recht op een uitkering. Naast controle aan de poort stimuleren we dat cliënten zich goed bewust zijn van de regels rond de uitkering zodat deze worden nageleefd. De kans hierop is groter als zij:

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

4.1. Gegevensstromen

Binnen de Participatiewet zijn veel gegevensstromen mogelijk als het gaat om informatie over de rechtmatigheid van de uitkering:

- Ten eerste geldt de inlichtingenplicht voor de cliënt (artikel 17 Participatiewet).
- Daarnaast kan binnen de gemeente informatie bekend worden in contacten met de cliënt. Dit kan voorkomen bij diverse onderdelen van de gemeente en moet intern gedeeld worden.
- De gemeente kan ook een nader onderzoek instellen als er getwijfeld wordt aan de rechtmatigheid van de uitkering (artikel 53a Participatiewet).
- Daarnaast kunnen nog gegevens worden opgevraagd bij derden (artikel 63 en art 64 Participatiewet). Op grond van de toezichthoudende bevoegdheden beschreven in hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht kunnen gegevens gevorderd worden.

4.2. Dossieronderzoek

Als een fraudesignaal wordt onderzocht is het belangrijk hierbij een grondig dossieronderzoek te betrekken. Verzamel alle mogelijke aanwijzingen die in het dossier te vinden zijn, let bijvoorbeeld op:

- Of de belanghebbende in het verleden een beroep heeft gedaan op voorliggende voorzieningen;
- Wat voor werk heeft hij/zij gedaan;
- Het aantal vakantie meldingen (gaat de belanghebbende regelmatig op vakantie en ver weg/op familiebezoek);
- Of de belanghebbende in het verleden heeft gefraudeerd;
- Of de belanghebbende al lang in de uitkering zit;
- De bank- en giroafschriften met mogelijke aanwijzingen;
- De belastingaangiften en jaarcijfers (als er sprake is van een voormalig eigen bedrijf)
- Het huurcontract;
- De sollicitatieactiviteiten.

4.3. Onderzoek administratieve bronnen

Aanvullend op het dossieronderzoek kunnen ook onderstaande bronnen geraadpleegd worden:

- GBA/BRP;
- Re-integratiebureau rapportages;
- Suwinet (RDW, KvK, UWV etc.);
- Leerplichtambtenaar;
- Werkgever werkende partner (indien bekend);
- Arbodiensten (zijn niet verplicht informatie te verstrekken);
- Huurcontract bij verhuurder;
- Verzekeringsspolissen;
- Belastingdienst (inzake heffingskortingen en houderschapsbelasting);
- Zorgverzekeraar (ziekenfonds; waar zit de huisarts?);
- IB-signalen
- Pensioenfondsen;
- Sociale Verzekeringsbank (AOW en kinderbijslag);
- Kadaster
- Nutsbedrijven (energierekening van het postadres);
- Internet (homepagina's van het 'gezin');
- Parkeerbeheer (afgifte van parkeervergunningen);
- WOZ-waarde (de door de gemeente ingeschatte waarde van het huis);
- Makelaar (met schriftelijke toestemming van de belanghebbende): Interessant zijn de adresgegevens en de waarde van het onroerend goed;
- ANWB-koerslijst.

4.4. Onderzoek Internet

Op internet valt veel informatie te vinden dat gebruikt kan worden voor het beoordelen van het recht op bijstand. Zoeksites als: Google, Bing, wiewie.nl, code1000.com zijn handige sites om te starten. Verder zijn er talloze social mediasites waar informatie gevonden kan worden, zoals facebook.com, twitter.com, google+ etc. Vanzelfsprekend moet voldaan worden aan de handreiking internetonderzoek Participatiewet.

4.5. Het herkennen van rechtmatigheidssignalen

In een procesbeschrijving zal aandacht worden besteed aan het herkennen van rechtmatigheidssignalen en de mogelijke vervolgstappen daaromtrent met betrekking tot onder andere:

- Bankafschriften;
- Identiteitsbewijs;
- Woonsituatie;
- Samenwoning;
- Verzwegen inkomsten of vermogen;
- Re-integratie;

- Zaakwaarnemer;
- Mutatieformulier.

5. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen genoemd in deze beleidsregels, als toepassing daarvan tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

6. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2020.

7. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels Hoogwaardig Handhaven gemeente Westerwolde 2020'.

Aldus vastgesteld in haar vergadering van 18 december 2019

*Burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde,
H. Scheper,
gemeentesecretaris*

*J.W. Velema,
burgemeester*