

Onderwerp Handhavingsbeleidsplan sociale zekerheid 2013 (informerend)

Steller M.K.J. Halley

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 53 11 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk SZ 13.3477216

Datum **2 8 FEB 2013** Uw brief van

Uw kenmerk -

Elk jaar stellen wij een handhavingsbeleidsplan vast. Hiermee voldoen we aan artikel 19 van de maatregelenverordening Wet werk en bijstand. In deze verordening staat dat er jaarlijks een handhavingsbeleidsplan aan de raad wordt aangeboden met daarin opgenomen het te voeren beleid op het gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Het handhavingsbeleidsplan voor 2012 kunt u vinden op de gemeentelijke website.

Bij ons beleid op het gebied van inkomen en inkomensondersteuning hoort ook het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude. Handhaving draagt bij aan het maatschappelijk draagvlak voor ons sociale zekerheidsstelsel. Het niet naleven van de (uitkerings)regels mag niet lonen.

In het handhavingsbeleidsplan beschrijven we hoe we invulling geven aan het tegengaan van uitkeringsfraude. Om goed te kunnen handhaven zetten we in op zowel preventieve en als repressieve activiteiten. Ons beleid kent 4 pijlers:

- het vroegtijdig informeren van klanten; hoe eerder, vaker en vollediger wij de klant informeren over rechten en plichten, hoe kleiner de kans op fraude;
- het optimaliseren van onze dienstverlening: een snelle service, heldere communicatie, efficiënte procedures en een correcte bejegening vergroten het vertrouwen van de klant in de gemeente en dragen bij aan het naleven van regels;
- het controleren op maat: wij voeren gerichte controles uit bij risicogroepen
- het sanctioneren op maat.



Het Rijk heeft gekozen voor een meer stevige aanpak van uitkeringsfraude. De afspraken die hierover zijn vastgelegd in het regeerakkoord, zijn verder uitgewerkt in het handhavingsprogramma 2011-2014 van het ministerie van Sociale Zaken en Werk, en vinden hun beslag in een nieuwe fraudewet die op 1 januari 2013 is ingegaan. Het strengere sanctieregime dat deze wet voorschrijft kenmerkt zich door drie maatregelen:

- herinvoering van de bestuurlijke boete;
- de mogelijkheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet ten behoeve van de invordering van de recidiveboete en;
- volledige terugvordering van het fraudebedrag.

Het nieuwe rijksbeleid gaat in op 1 januari 2013. Hiermee verdwijnt een groot deel van de decentrale beleidsvrijheid van gemeenten op dit vlak. De gemeente behoudt wel enige beleidsvrijheid ten aanzien van de tijdelijke buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet bij recidive. Wij willen u in april de verordening voorleggen waarin wij het beleid ten aanzien van invordering en de toepassing van de beslagvrije voet vastleggen. Voordat wij u deze verordening voorleggen willen wij graag van u weten welke afwegingen u zou maken bij de invordering van de recidiveboete. Wij hebben u een hierover een brief geschreven. De raadscommissie Werk en Inkomen heeft deze brief behandeld tijdens de vergadering van 13 februari.

Het kabinet denkt dat gemeenten door een stevigere aanpak van uitkeringsfraude de instroom van klanten in de uitkering kunnen beperken en meer uitstroom kunnen bevorderen. Het rijk verbindt daarom een bezuinigingstaakstelling ter hoogte van € 1.000.000,- aan deze stevigere aanpak. Door de bezuinigingstaakstelling zal de gemeente met haar handhavingsactiviteiten een grotere besparing op de bijstandsuitgaven moeten genereren. We zullen daarom vaker kiezen voor kortdurende bestuursrechtelijke fraudeonderzoeken en minder vaak voor langdurende strafrechtelijke onderzoeken. Hiermee vergroten we ons bereik en daarmee de pakkans. Daarnaast zullen wij beter gaan controleren aan de poort. Wij hebben in de begroting 2013 bij de prognose Buig rekening gehouden met de taakstelling. Wij gaan ervanuit dat wij de taakstelling kunnen opvangen met de accentverschuivingen in ons handhavingsbeleid. Om die reden hebben wij de verlaging van het bedrag dat wij van het Rijk ontvangen resultaatneutraal in onze begroting verwerkt.

Het rijk gaat er verder vanuit dat er een preventief effect zal uitgaan van het aangescherpte sanctieregime. Wij verwachten dat dit maar voor een deel het geval zal zijn. Klanten die gepakt worden bij het plegen van fraude zullen in onze optiek in een dusdanige schuldenpositie terecht komen dat ze daar moeilijk uitkomen (met alle gevolgen voor bijvoorbeeld gezinsleden en kinderen).



Daarom hebben wij ervoor gekozen om nog meer dan afgelopen jaren te investeren in preventieve activiteiten en communicatie met klanten om hen erop te wijzen wat de gevolgen van fraude kunnen zijn.

Wij hopen u hiermee van voldoende informatie te hebben voorzien.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.F. (Peter) Rehwinkel

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Peter Rehwinkel', written over the printed name.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Maarten Ruys', written over the printed name.

Handhavingbeleidsplan sociale zekerheid 2013

Inleiding

Voor u ligt het Handhavingsbeleidsplan sociale zekerheid 2013.

Groningen is een stad voor iedereen. Een stad waarin iedereen erbij hoort en iedereen mee moet kunnen doen. Daarom willen we zoveel mogelijk mensen kansen bieden actief deel te nemen aan de Groningse samenleving. Het liefst via betaald werk, maar als dat niet lukt met andere werkzaamheden of maatschappelijke activiteiten. Burgers in onze stad 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 langdurigheidstoeslag en gemeentelijke regelingen zoals de tegemoetkoming ouderbijdrage schoolfonds. Bij 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 WWB, 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 regelingen: de WWB, de IOAW, en de IOAZ.¹

We zetten het handhavingsbeleid dat we eerder 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.

Landelijke ontwikkelingen vragen dat wij de bakens op onderdelen verzetten. Ten eerste heeft de Eerste Kamer heeft op 2 oktober 2012 het wetsvoorstel “aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving” aangenomen. Dit wetsvoorstel regelt dat fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veel zwaarder bestraft zal worden en gaat in op 1-1-2013. Ten tweede heeft het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie de “aanwijzing sociale zekerheidsfraude” gewijzigd. Deze aanwijzing betreft het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen en gaat eveneens in op 1-1-2013.

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 het Groningse handhavingsbeleid zullen aanbrengen als gevolg van de nieuwe wetgeving. In het vierde hoofdstuk beschrijven we welke concrete handhavingsactiviteiten we in 2013 gaan uitvoeren.

¹ In artikel 19 van de maatregelenverordening Wet werk en bijstand staat dat er jaarlijks een handhavingbeleidsplan aan de raad wordt aangeboden met daarin opgenomen het te voeren beleid op het gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Voor de overige regelingen geldt dat het college zelf invulling geeft aan de beleidsruimte op het gebied van rechtmatigheidsborging. Dit is vastgelegd in artikel 18 van de maatregelenverordening IOAW en IOAZ.

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 of 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.

Controle 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. De afspraken die hierover zijn vastgelegd in het regeerakkoord, zijn verder uitgewerkt in het SZW-handhavingsprogramma 2011-2014 en hebben uiteindelijk hun beslag gekregen in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. 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

De Eerste Kamer heeft op 2 oktober 2012 het wetsvoorstel *aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving* aangenomen. Dit wetsvoorstel regelt dat fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veel zwaarder bestraft zal worden en gaat in 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 Groningen de resterende vordering kwijtschelden. 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 Groningen. 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 verrekenend 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 gemeenteraad 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 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 de fraudeonderzoeken die de afgelopen vijf jaren zijn uitgevoerd door de handhavingsteams van de dienst SOZAWE was bij 25 verschillende klanten sprake van recidive.² De gemiddelde ontstane vordering naar aanleiding van een bestuursrechtelijk fraudeonderzoek bedraagt € 2.000, -. Het ligt in de lijn der verwachting dat, door de ophoging van de aangiftegrens, de gemiddelde vordering bij bestuursrechtelijke fraudeonderzoeken behoorlijk zal stijgen.

Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

Naast de aanscherping van het sanctieregime formuleert 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-handhavingsprogramma 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 Groningen

² Het eerste soort fraudeonderzoeken betreft administratieve onderzoeken die worden uitgevoerd naar aanleiding van signalen die wij ontvangen van het Inlichtingenbureau. Het inlichtingenbureau vergelijkt maandelijks de bestanden van sociale diensten van gemeenten met 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. Onderzoeken waarbij geen sprake is van witte fraude, maar van woonfraude of zwart werk, kunnen niet administratief worden afgehandeld. Dit soort onderzoeken wordt uitgevoerd door de handhavingsteams van de dienst SOZAWE.

minder vaak fraudeonderzoeken zal starten waarbij strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet. Er is in de aanwijzing een aantal uitzonderingen benoemd. Wij willen zo min mogelijk gebruik maken van deze uitzonderingsbepalingen. Wij zullen dit standpunt bespreken met het Openbaar Ministerie.

Overige speerpunten SZW-handhavingsprogramma 2011-2014

Naast de aanscherping van het sanctieregime hanteert het kabinet in het SZW-handhavingsprogramma 2011-2014 de volgende speerpunten om tot een steviger optreden tegen fraude te komen.

Verbetering informatiepositie gemeenten

Als gemeenten beschikken over betere informatie zijn zij beter in staat om fraude te ontdekken. Het ministerie wil de mogelijkheden op dit gebied vergroten. Het gaat dan om internationale informatie-uitwisseling, informatie-uitwisseling in het kader van de wet SUWI, bestandskoppelingen, risicoprofielen en internetonderzoek. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding ter aanscherping van de SUWI-wetgeving. Het wetsvoorstel is bedoeld om de SUWI-partners meer mogelijkheden te bieden voor het uitwisselen van bijstandsgegevens via bestandskoppelingen. De geplande ingangsdatum is 1 oktober 2013.

Uitbreiding mogelijkheden huisbezoek

Als de gemeente twijfelt aan de woonsituatie van een klant dan moet de gemeente die twijfels eerst proberen weg te nemen door administratief onderzoek en/of een gesprek met de klant. Als de twijfels daarna blijven bestaan kan de gemeente een huisbezoek verrichten. Als de klant weigert hieraan mee te werken heeft dit gevolgen voor het recht op uitkering. Als de gemeente de twijfels wel op een andere, minder ingrijpende, manier zou kunnen wegnemen mag de klant het huisbezoek weigeren zonder dat dit consequenties heeft voor de uitkering. Met het wetsvoorstel "houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet kunnen aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek" zijn de mogelijkheden rondom huisbezoeken verruimd. De verruiming houdt in dat het weigeren van een huisbezoek ook gevolgen voor (de hoogte van) de uitkering zal hebben als de gemeente geen aantoonbare reden heeft om te twijfelen aan de woonsituatie van de klant. De nieuwe wet is ingegaan op 1 januari 2013.

Betere voorlichting van klanten

Door middel van communicatie kunnen burgers worden geïnformeerd over de regels die bij een uitkering horen, en ook worden verleid om zich vervolgens aan deze regels te houden. Het ministerie gaat door met de landelijke voorlichtingscampagne "Voorkom problemen, weet hoe het zit", en biedt gemeenten de mogelijkheid deze campagne ook regionaal vorm te geven. De inzet van handhavingscommunicatie tijdens 1 op 1 contacten met klanten en groepsvoorlichtingen is van even groot belang als communicatiecampagnes.

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.

Bezuinigingstaakstelling

Het kabinet gaat er vanuit dat gemeenten door een strengere aanpak van uitkeringsfraude meer instroom kunnen beperken en meer uitstroom kunnen bevorderen. Het kabinet verbindt daarom een bezuinigingstaakstelling aan deze nieuwe aanpak. Dit houdt in dat gemeenten worden gekort op het inkomensdeel. Groningen ontvangt hierdoor in 2013 ongeveer € 1.000.000, - en vanaf 2014 ongeveer € 1.300.000, - minder van het Rijk.

3. Accentverschuiving handhavingsbeleid Groningen

De hiervoor beschreven landelijke ontwikkelingen op het gebied van handhaving betekenen voor Groningen twee dingen. Ten eerste, door de bezuinigingstaakstelling zal de gemeente met haar handhavingsactiviteiten een grotere besparing op de bijstandsuitgaven moeten genereren, terwijl voor de financiering van deze handhavingsactiviteiten 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 vragen om een accentverschuiving in het handhavingsbeleid.

Verschuiving van opsporing naar controle.

De korting op het inkomensbudget vraagt om een handhavingsaanpak die hogere inkomsten oplevert dan voorheen het geval was. Wij kunnen alleen significant hogere inkomsten uit fraudebestrijding genereren als wij vaker onrecht verstrekte uitkeringen beëindigen en vaker onrechtmatige uitkeringsaanvragen afwijzen. Een uitkering koste de gemeente op jaarbasis een bedrag ter hoogte van € 14.466, -.

Wij gaan meer inzetten op bestuursrechtelijke dan op strafrechtelijke onderzoeken. Strafrechtelijke onderzoeken nemen meer tijd in beslag dan bestuursrechtelijke onderzoeken. We richten ons in 2013 om die reden meer op de bestuursrechtelijke aanpak van uitkeringsfraude. We zullen daarbij ook meer dan nu onze toezichhoudende bevoegdheden inzetten. Door deze verschuiving wordt het bereik van onze handhavingsactiviteiten 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 handhavingsbeleid, 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-handhavingsprogramma 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 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.

Ondersteuning door handhavingsspecialisten bij afhandeling uitkeringsaanvragen

We zijn in 2011 gestart met een intensieve ondersteuning van medewerkers met klantcontacten door handhavingsspecialisten. De ondersteuning die daar in is geleverd heeft geleid tot meer dan een verdubbeling van het aantal niet toegekende uitkeringen.³ Deze ondersteuning zetten we in 2013 door. *Pilot instroomteam bij afhandeling uitkeringsaanvragen*

³ In de jaren voor 2011 werden er gemiddeld 30 uitkeringsaanvragen per jaar afgewezen of ingetrokken na een interventie van een handhavingsspecialist. In 2011 lag dit aantal tussen 1 mei en 1 november op 75 afgewezen of ingetrokken uitkeringsaanvragen.

Wij leggen de beoordeling van de rechtmatigheid bij uitkeringsaanvragen 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. Daarnaast is het aantal medewerkers dat zich met deze taak bezighoudt kleiner, waardoor zij makkelijker kunnen worden ondersteund door de handhavingsspecialisten. Deze werkwijze moet er aan bijdragen dat we fraude vaker al aan de poort detecteren en dus voorkomen. We zetten in 2013 dus wat meer in op de voorkant en wat minder in op de achterkant.

Gevolgen voor klanten

Wij verwachten dat de beschreven koerswijziging ertoe zal leiden dat we met onze handhavingsactiviteiten een grotere besparing op de bijstandsuitgaven genereren.

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.

4. Concrete activiteiten

Hieronder staan de activiteiten die we in 2013 gaan uitvoeren. Een aantal van deze acties is nieuw. Er zijn daarnaast activiteiten die wij structureel uitvoeren of die wij ook in 2011 hebben verricht. 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.⁴ Daarnaast ondersteunen we onze klantmanagers bij het uitdragen van de handhavingsboodschap 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 vanaf 1-1-2013 bij uitkeringsfraude zullen worden toegepast. De boodschap is dat de gevolgen van het plegen van fraude na 1-1-2013 aanzienlijk groter zijn dan zij voorheen waren. Wij willen potentiële fraudeurs daarmee afschrikken. 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.

Meldpunten

Wij hebben in 2012 nieuw communicatiemateriaal op de site van de gemeente Groningen geplaatst. Wij bieden burgers daar 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

⁴ De Raad van Europa heeft een meetlat gemaakt om het taalniveau van mensen en teksten te meten. De meetlat telt zes niveau's: van A1 (beginnend) tot C2 (wetenschappelijk). Overheden en bedrijven schrijven hun teksten meestal op taalniveau C1. Het grootste deel van onze bevolking (60%) begrijpt teksten op dit niveau onvoldoende. Teksten op taalniveau B1 zijn echter voor ongeveer 80% van de bevolking begrijpelijk.

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

Gegevensuitwisseling 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 WWB 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 artikel 64 WWB.

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 subsidiariteit⁵. 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 richtten ons in 2013 op de klanten die parttime werkzaam zijn in risicobranches. Wij gaan 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.

⁵ *Proportionaliteit*

Er moet een evenredig verband bestaan tussen de aard van de te onderzoeken gegevens en de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt. Het huisbezoek moet dus in redelijke verhouding staan tot het doel dat we er mee willen bereiken. Dit noemt men het proportionaliteitsbeginsel. Als bijvoorbeeld het doel van een onderzoek is om inzicht in de bankafschriften van een klant te krijgen, is het niet nodig om hiervoor een huisbezoek uit te voeren. De klant kan evengoed tijdens een bezoek aan de dienst inzage in deze bankafschriften verlenen.

Subsidiariteit

Er dient te worden afgezien van het inzetten van een middel als er een minder ingrijpend, maar even effectief alternatief voor handen is waarmee de rechtmatigheid kan worden vastgesteld. Dit noemt men het subsidiariteitsbeginsel. Als bijvoorbeeld alle twijfel over de rechtmatigheid van een uitkering volledig kan 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 nodig.

Deze beginselen zijn opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Nieuwe activiteiten

Risicosturing aan de poort

Wij zullen 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

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. Handhavingspecialisten zullen in 2013 doorlopend een aantal selecties op het lopende klantenbestand laten aanmaken en op basis hiervan controleonderzoeken verrichten naar de rechtmatigheid.
