

Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018

gemeente Midden-Drenthe

Myriam Foekema
Augustus 2014

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Leeswijzer	4
Samenvatting	5
H 1 Het wettelijke kader	7
1.1. De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet)	7
1.1.1 Uniform boetesysteem	8
1.1.2 Beperking gemeentelijke beleidsvrijheid	8
1.2 De Wet werk en bijstand (WWB)	8
1.3 IOAW en IOAZ	9
1.4 Wet huisbezoeken	9
1.5 Verordeningen	9
H 2 Visie op fraude en handhaving	10
2.1 Begripsafbakening	10
2.1.1 Fraude en schending inlichtingenplicht	10
2.1.2 Handhaving	10
2.1.3 Hoogwaardige handhaving	10
2.2 Onze visie: hoogwaardige handhaving	11
2.3 Uitgangspunten van ons fraude- en handhavingsbeleid	11
2.4 Voorwaarden voor een goede handhaving	11
H 3 Hoe moet het fraude- en handhavingsbeleid er in de praktijk uitzien?	13
3.1 Hoogwaardige handhaving	13
3.2 Informatievoorziening	13
3.2.1 Landelijke publiciteitscampagne	13
3.2.2 Goede voorlichting door de gemeente	13
3.3 Dienstverlening aan de klant	14
3.3.1 Klantvriendelijk	14
3.3.2 Correcte procedures	14
3.3.3 Anderstaligen	14
3.4 Controle	15
3.4.1 Streng aan de poort bij nieuwe klanten	15
3.4.2 Rechtmatigheidsformulieren en dossieropbouw	16
3.5 Opsporing van fraude	16
3.5.1 Handhaver	16
3.5.2 Fraudesignalen	16
3.5.3 Soorten fraude	17
3.5.4 Handhavings- en opsporingsinstrumenten	18
3.6 Sanctionering	20
3.7 Terugvordering	20
3.8 Lik op stuk beleid	20
H 4 De bestuurlijke boete	21
4.1 Maatregel of boete	21
4.2 Boetebeoordeling bij een hersteltermijn	21
4.3 Boetebeoordeling	21
4.4 Hoogte van de boete	22
4.5 Een praktijkvoorbeeld: verzwegen inkomsten uit arbeid	22
4.6 Geen afronding van de hoogte van de boete	22
4.7 Verlaging bij verminderde verwijtbaarheid	23
4.8 Boeteprocedure	23
4.9 Wel of geen aangifte	24

4.10	Fraudevorderingen	24
4.11	Recidive	24
4.12	Boete bij recidive met benadeling	25
4.13	Beslagvrije voet bij recidive	25
4.14	Terugvordering na een aflossingsperiode van 10 jaar	26
H 5	Financiering van het fraude- en handhavingsbeleid	27
5.1	Uitvoeringskosten	27
5.2	De baten van het fraude- en handhavingsbeleid	27
Bijlage 1 Besluiten op basis van de in de nota gedane beleidsvoorstellen		28
Bijlage 2 Reactie Adviesraad Minimabeleid		30

Inleiding

In deze beleidsnota wordt het fraude- en handhavingsbeleid in onze gemeente beschreven.

Het accent in deze nota ligt op het voorkomen van fraude door het geven van goede voorlichting over rechten en plichten en het creëren van een klimaat waarin mensen uit zichzelf bereid zijn zich aan de regels te houden omdat ze de regels begrijpen en accepteren.

Een goed handhavingsbeleid draagt ertoe bij dat mensen zich ervan bewust zijn dat er een zero-tolerancebeleid geldt ten aanzien van fraude, of zoals het in de wet staat: het schenden van de inlichtingenplicht door het niet, niet tijdig of onjuist verstrekken van informatie.

Als gegevens direct en juist door de aanvrager worden verstrekt, dan kan de uitkeringsaanvraag of een heronderzoek snel worden afgehandeld. Blijken de gegevens juist te zijn, dan is er weinig tot geen nawerk voor de aanvrager of degene die de aanvraag of hercontrole uitvoert.

Worden inlichtingen niet, niet volledig of zelfs onjuist verstrekt, dan duurt de afhandeling van een aanvraag of een heronderzoek veel langer. Er zal dan immers een hersteltermijn moeten worden geboden of er zal nader onderzoek moeten volgen op de betrouwbaarheid, volledigheid en de juistheid van de gegevens. Bovendien moet beoordeeld worden of er sprake is van benadeling van de gemeente en zo ja hoe hoog dat benadelingsbedrag is. Vervolgens moet worden beoordeeld of er sprake is van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

Het niet, niet tijdig of onjuist informeren van de sociale dienst kost zowel de klant als de gemeente veel meer tijd (en middelen) om een aanvraag of hercontrole af te handelen. Als de uitkomst van het onderzoek luidt dat er sprake is van schending van de inlichtingenplicht (fraude), dan moet op grond van de Fraudewet het benadelingsbedrag met een boete moet worden terugbetaald. Daar kan in ernstige fraudegevallen wel 10 jaar mee gemoeid zijn.

Als het niet lukt om fraude te voorkomen, dan wordt deze opgespoord met gebruikmaking van alle instrumenten en hulpmiddelen die de gemeente kan en mag inzetten. Fraude mag niet lonen en daarom wordt bij constatering van fraude een bestuurlijke boete opgelegd en de ten onrechte verstrekte bijstand teruggevorderd. Bij fraudebedragen van € 50.000,- of meer, wordt conform de wetgeving aangifte gedaan.

In deze nota worden handvaten aangereikt voor de uitvoeringspraktijk bij de sociale dienst voor de aanpak van fraude en het voorkomen daarvan.

leeswijzer

In het eerste hoofdstuk treft u het wettelijk kader aan met betrekking tot fraude en handhaving in het kader van de bijstandswetgeving. In het tweede hoofdstuk wordt de visie op fraude en handhaving beschreven. In het derde hoofdstuk wordt aangegeven hoe die visie er in de Midden-Drentse praktijk dient uit te zien. Het vierde hoofdstuk is geheel gewijd aan de bestuurlijke boete die opgelegd moet worden als er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht in het kader van de Wet Werk en Bijstand. In het vijfde en laatste hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het financiële kader.

Samenvatting

Voor u ligt de beleidsnota “Nota fraude- en handhavingsbeleid 2014 – 2018 gemeente Midden-Drenthe”. De invoering van de Fraudewet heeft geleid tot aanpassingen in tal van sociale zekerheidswetten waaronder de WW, AOW, WWB, IOAW en IOAZ. De Fraudewet heeft als doel dat fraude niet mag niet lonen.

Eén van de gevolgen van de Fraudewet is dat uitkeringsinstanties (gemeente, UWV en SVB) verplicht zijn om ten onrechte verstrekte uitkering terug te vorderen. Tevens is men verplicht om een bestuurlijke boete op te leggen bij een schending van de inlichtingenplicht. Ook de hoogte van die bestuurlijke boete is in de wetgeving vastgelegd.

De beleidsvrijheid van gemeenten is hierdoor ingeperkt. Voorheen kon uw raad met de maatregelverordening het lokale beleid bepalen indien een bijstandsgerechtigde de inlichtingenplicht had geschonden. In deze beleidsnota wordt aangegeven op welke punten de gemeenteraad nog wel iets te kiezen heeft.

Wij ondersteunen de visie dat fraude niet mag lonen. In deze nota wordt er van uitgegaan dat het voorkomen van fraude en het vroegtijdig signaleren hoge prioriteit heeft. Het concept van hoogwaardige handhaving draagt aan deze doelstellingen bij en wordt daarom in het tweede hoofdstuk gebruikt als kapstok voor de visie.

Hoogwaardige handhaving gaat ervan uit dat alle fasen in het proces van handhaving en fraudebestrijding op elkaar afgestemd zijn. Hoogwaardige handhaving heeft betrekking op:

- Informeren en voorlichten
- Correcte dienstverlening aan klanten
- Controleren
- Opsporen
- Sanctioneren
- Terugvorderen

In het derde hoofdstuk wordt aan de hand van deze fasen aangegeven hoe we daar in Midden-Drenthe vorm aan kunnen geven. Startpunt is een goede voorlichting aan onze (potentiële) bijstandsgerechtigden over hun rechten, maar ook over hun plichten en de consequenties die het heeft als bepaalde regels of verplichtingen worden overtreden.

Een scherpe controle op de gegevens die bij de uitkeringsaanvraag verleend worden, moet ervoor zorgen dat er zo min mogelijk uitkeringen ten onrechte verstrekt worden. Door helder, duidelijk en consequent te zijn naar de klant, wordt een klimaat gecreëerd waarin het vanzelfsprekend is dat men zich aan de regels moet houden als men een bijstandsuitkering ontvangt.

Als de regels voldoende kenbaar gemaakt zijn, dan mag men er op vertrouwen dat mensen bij twijfel uitzoeken hoe de regels ook al weer zijn. Als bij controle blijkt dat mensen onjuiste en/of onvolledige gegevens hebben verstrekt, dan wordt er gesanctioneerd, tenzij iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Er wordt –conform de wet- en regelgeving - een boete opgelegd en eventueel ten onrechte ontvangen bijstand wordt teruggevorderd.

Het vierde hoofdstuk is geheel gewijd aan de bestuurlijke boete en daar waar de gemeente beleidsvrijheid heeft, wordt een voorstel gedaan hoe dat in Midden-Drenthe ingekleurd kan worden. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld gebruik te maken van de bevoegdheid om in bepaalde situaties een schriftelijke waarschuwing te geven als iemand de inlichtingenplicht heeft geschonden, maar er geen sprake is van financiële benadeling van de gemeente.

Tot slot wordt in het vijfde hoofdstuk aangegeven dat het fraudebeleid uitgevoerd wordt door het eigen ambtelijk apparaat en dat gebruik gemaakt wordt van campagnemateriaal dat de rijksoverheid gratis ter beschikking stelt. Er worden derhalve geen extra middelen gevraagd aan de raad voor de uitvoering van dit handhavings- en fraudebeleid.

Hoofdstuk 1 Het wettelijke kader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijke kader aangegeven waarbinnen het handhavings- en fraudebeleid zich afspeelt. Hierbij is direct de kanttekening op zijn plaats dat de huidige sociale zekerheidswetten continue aan verandering onderhevig zijn. Bestaande wetten zoals de Wet Werk en Bijstand (verder: WWB), werden de afgelopen jaren vele malen gewijzigd.

De Eerste Kamer heeft op 24 juni 2014 en 1 juli 2014 drie wetten aanvaard die leiden tot ingrijpende wijzigingen in de WWB:

1. De Wet hervorming kindregelingen
2. De wet WWB maatregelen en
3. De Invoeringswet Participatiewet

Alle drie de wetten treden in werking op 1 januari 2015. Voor deze nota is van belang dat deze drie wetten tot gevolg hebben dat de huidige WWB ingrijpend gewijzigd wordt en met ingang van 1 januari 2015 Participatiewet gaat heten.

In deze beleidsnota wordt op diverse plaatsen verwezen naar artikelen in de WWB. Alle verwijzingen naar wetsartikelen in de WWB zijn tevens de wetsartikelen als genoemd in de Participatiewet. Dit fraude- en handhavingsbeleid is derhalve "Participatiewet-proof".

1.1 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet)

Sinds 1 januari 2013 is de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" ingevoerd. Deze wet wordt onder andere door het ministerie van SZW aangeduid als "de Fraudewet". In deze beleidsnota zal daarom de term Fraudewet worden gebruikt.

Hierbij is een kanttekening op zijn plaats. Hoewel de naam "Fraudewet" doet vermoeden dat er sprake moet zijn van fraude in de zin van het moedwillig niet, niet tijdig of onjuist informeren van de uitkeringsinstantie, hoeft dat niet het geval te zijn. De wet dwingt de uitkeringsinstanties om bij een schending van de inlichtingenplicht op uniforme wijze te handelen. Kern van de Fraudewet is derhalve het sanctioneren van het niet, niet tijdig of onjuist informeren van de uitkeringsinstantie, ongeacht de motieven die eraan ten grondslag lagen.

De Fraudewet heeft als opschrift meegekregen: "wet tot wijziging van de wetgeving op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctioneringsmogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude". De invoering van de fraudewet heeft geleid tot wijziging van meer dan 20 wetten, waaronder de WWB, IOAW en de IOAZ.

1.1.1 Uniform boetesysteem

Kern van de Fraudewet is dat fraude niet mag lonen en dat er een eenduidig beleid moet zijn voor alle instanties die sociale wetten uitvoeren met betrekking tot terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen en het opleggen van (hoge) boetes.

De Fraudewet regelt dat het niet langer uitmaakt wat voor soort uitkering men heeft of in welke gemeente men woont, als het gaat over de aanpak van fraude (schending van de inlichtingenplicht) en de hoogte van de boete. Deze wet maakt een einde aan een verschillend boetesysteem bij de verschillende uitkeringsinstanties (gemeente, UWV en SVB) en aan verschillen tussen gemeentes.

Voor de inwerkingtreding van de Fraudewet, kon iedere gemeente zelf het maatregelenbeleid bepalen. In de “Maatregelenverordening WWB” werd vastgelegd welke maatregel werd opgelegd als er bijvoorbeeld sprake was van verzwegen inkomsten. De ene gemeente kon in een vergelijkbare situatie een zwaardere maatregel opleggen, dan een andere gemeente.

Door de Fraudewet wordt het schenden van de inlichtingenplicht niet langer bestraft met een korting op de uitkering (maatregel), maar met het opleggen van een geldboete.

1.1.2 Beperking gemeentelijke beleidsvrijheid

De gemeentelijke beleidsvrijheid is met de komst van de Fraudewet op een aantal belangrijke punten ingeperkt. Het is niet langer de gemeenteraad die in de maatregelverordening de hoogte van de maatregel met betrekking tot schending van de inlichtingenplicht bepaalt. Met de invoering van de Fraudewet is de hoogte van de op te leggen boete, rijksbeleid geworden.

Ten tweede heeft de Fraudewet gevolgen voor het invorderingsbeleid binnen uitkeringsinstanties en binnen gemeenten. Hoewel de meeste gemeenten in hun beleid hadden neergelegd dat fraudevorderingen geheel moeten worden terugbetaald, was er ook in veel gemeenten een beleidsregel dat “kruimelbedragen” niet werden teruggevorderd. Achtergrond daarvan was dat de uitvoeringskosten van het terugvorderen niet hoger mochten zijn dan het terug te vorderen bedrag.

Terugvordering van teveel of ten onrechte betaalde uitkering als gevolg van schending van de inlichtingenplicht, is geen bevoegdheid meer van het college, maar een verplichting. Het opleggen van een boete is ook verplicht als er geen uitkering meer verstrekt wordt. Ook dit is een verandering ten opzichte van de periode voor de invoering van de Fraudewet, toen de gemeente alleen een maatregel kon opleggen als er sprake was van een lopende uitkering.

1.2 De Wet werk en bijstand (WWB)

De Fraudewet heeft ertoe geleid dat de WWB op een aantal punten is gewijzigd. Zo is als gevolg van de Fraudewet artikel 18 a “bestuurlijke boete” aan de WWB toegevoegd.

Ook is in artikel 58 van de WWB een nieuw lid opgenomen dat gemeenten voortaan verplicht om de kosten van bijstand terug te vorderen voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting als bedoeld in artikel 17, eerste lid van de WWB of de verplichtingen die genoemd worden in artikel 30c, tweede en derde lid van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI-wet).

Voorbeelden van inlichtingen die van belang zijn voor het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering, zijn inlichtingen over inkomsten (o.a. uit zwart of wit werk), vermogen, samenlevingsvorm (wel of niet samenwonen), de woonsituatie (wel of niet woonachtig zijn op het opgegeven adres) en bijvoorbeeld de duur van de vakantie (al dan niet langer dan is opgegeven en is toegestaan).

1.3 IOAW en IOAZ

Ook de IOAW en de IOAZ zijn op vergelijkbare wijze als de WWB, gewijzigd als gevolg van de invoering van de Fraudewet. Deze nota heeft daarom ook betrekking op de IOAW en de IOAZ.

1.4 Wet huisbezoeken

In 2013 is de “Wet houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek” in werking getreden. Deze wet wordt korthedshalve (ook in deze nota) “Wet huisbezoeken” genoemd. Op 1 juli 2013 is de tekst van deze wet middels de “Verzamelwet SZW 2013” gewijzigd nadat geconstateerd was dat er onjuistheden in zaten.

De Wet huisbezoeken regelt de gevolgen van het weigeren van toestemming voor een huisbezoek in situaties dat er geen concrete aanwijzingen zijn voor fraude op grond van onjuiste gegevensverstrekking. Als er wel een vermoeden is van fraude, en belanghebbende weigert een huisbezoek, dan is het mogelijk de WWB-uitkering te weigeren of in te trekken.

Omdat een huisbezoek over het algemeen wordt gezien als een uiterste middel om informatie te verkrijgen, dan wel om verstrekte informatie te kunnen controleren, is het zowel voor (potentiële) bijstandsgerechtigden als voor ambtenaren van belang dat de richtlijnen en waarborgen waarmee een huisbezoek omkleed wordt, duidelijk en kenbaar zijn. Om die reden wordt in onze gemeente het door B & W vastgestelde protocol huisbezoeken gehanteerd, zoals voorgesteld door het RCF Kenniscentrum Handhaving.

Om alle afspraken met betrekking tot het huisbezoek goed te registreren is het voor klant en gemeente van belang dat dit op een uniforme wijze gebeurt, zodat het niet uitmaakt of aan het huisbezoek in het kader van de bijstandswetgeving wel of geen vermoeden van fraude ten grondslag ligt. Daarom wordt bij ieder huisbezoek gebruik gemaakt van het door het RCF ontwikkelde protocol huisbezoeken. In dit protocol staan algemene richtlijnen voor de manier waarop het huisbezoek zou moeten plaatsvinden, alsmede richtlijnen met betrekking tot veiligheid en verslaglegging van het huisbezoek.

Iemand heeft het recht om een huisbezoek te weigeren, met alle mogelijke gevolgen van dien. Het is dus van belang dat iemand vooraf op de hoogte is van het feit dat het huisbezoek geweigerd kan worden, en van de consequenties die dat heeft voor het vaststellen van het recht op (continuering) van bijstand. Aan de hand van het zogeheten “informed consent” formulier worden het doel van het huisbezoek en de gevolgen van het niet meewerken aan het huisbezoek, stap voor stap met iemand doorgenomen. Belanghebbende wordt gevraagd om op het formulier aan te vinken dat hij of zij geïnformeerd is over al deze gevolgen.

Dit formulier wordt met de belanghebbende doorgenomen voordat de vraag gesteld wordt of deze persoon meewerkt aan het verlenen van toestemming tot het betreden van de woning. Ook dit antwoord moet op het formulier worden vermeld. Indien alle vragen beantwoord zijn, moet het formulier door belanghebbende en de medewerker van de gemeente ondertekend en gedateerd worden. Geeft belanghebbende geen toestemming voor het betreden van de woning, dan wordt gevraagd naar de reden van weigering van het huisbezoek.

Als wordt voorgesteld om aansluitend op een gesprek bij de sociale dienst op huisbezoek te gaan, dan wordt het formulier - voor zover van toepassing - in de spreekkamer met de betrokken klant ingevuld.

1.5 Verordeningen

Als gevolg van nieuwe wetgeving, moeten onze op de WWB gebaseerde verordeningen (waaronder de vigerende maatregelverordening) voor 1 januari 2015 worden aangepast. In het kader van het fraude- en handhavingsbeleid is er ook een nieuwe verordeningplicht, namelijk een verordening met betrekking tot verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive. Na vaststelling van deze beleidsnota zullen de genomen besluiten verwerkt worden in die verordening. Deze verplichting staat zowel in de WWB als in de Participatiewet.

Hoofdstuk 2 Visie op fraude en handhaving

In dit hoofdstuk wordt onze visie op fraude en handhaving weergegeven. Allereerst worden enkele begrippen afgebakend.

2.1 Begripsafbakening

2.1.1 Fraude en schending inlichtingenplicht

Onder fraude verstaan we in de regel gedragingen in strijd met de wet, die zijn gericht op het behalen van financieel voordeel door het geven van een valse voorstelling van zaken, bijv. met het doel een (hogere) uitkering te krijgen dan wanneer de juiste informatie zou zijn verstrekt. In deze nota wordt het woord fraude gebruikt voor het al dan niet moedwillig schenden van de inlichtingenplicht.

Onder schending van de inlichtingenplicht wordt verstaan het niet, niet tijdig of onjuist verstrekken van inlichtingen die benodigd zijn om het recht op uitkering of continuering daarvan, vast te stellen.

Hoewel er een verschil is tussen het moedwillig frauderen en het schenden van de inlichtingenplicht zonder uit te zijn op financieel voordeel, maakt de Fraudewet dat verschil niet. Bij iedere schending van de inlichtingenplicht is het college verplicht een boete op te leggen, tenzij iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

2.1.2 Handhaving

Onder handhaving verstaan we het geheel aan activiteiten die er gezamenlijk voor moeten zorgen dat de cliënt de wet- en regelgeving uit zichzelf naleeft.

2.1.3 Hoogwaardige handhaving

Onder hoogwaardige handhaving verstaan we dat er aandacht geschonken wordt aan alle fasen in het proces van handhaving en fraudebestrijding:

- Informeren en voorlichten
- Correcte dienstverlening aan klanten
- Controleren
- Opsporen
- Sanctioneren
- Terugvorderen

Anders gezegd:

- Hoe zorgen we er voor dat de regels gekend worden?
- Hoe kunnen we voorkomen dat regels de dienstverlening aan klanten gaan hinderen?
- Houdt men zich aan de regels?
- Hoe brengen we misbruik van de regels aan het licht?
- Hoe zorgen we ervoor dat fraude niet loont?
- Hoe krijgen we de ten onrechte betaalde bijstand terug?

Met de term “hoogwaardige handhaving” wordt bedoeld dat de handhaving op een hoger plan gebracht wordt door de kwaliteit van alle stappen in het proces van “informeren – dienstverlenend zijn - controleren – opsporen - sanctioneren – terugvorderen” goed in beeld te brengen en per item uit te werken.

2.2 Onze visie: hoogwaardige handhaving

Midden-Drenthe gaat uit van het concept van hoogwaardige handhaving. Kern van onze visie is dat informatievoorziening, dienstverlening aan de klant, controle, opsporing, sanctionering en terugvordering goed op elkaar afgestemd moeten zijn, zodat al die elementen bijdragen aan de rechtmatige verstrekking van een gemeentelijke uitkering.

Hoogwaardige handhaving leidt ertoe dat uitkeringsgerechtigden zich ervan bewust zijn dat het ontvangen van een uitkering gebonden is aan regels die men moet nakomen en dat het overtreden van die regels (waaronder het schenden van de inlichtingenplicht) consequenties heeft. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de gemeentelijke dienstverlening zo optimaal mogelijk is. Dit houdt in dat er klantgericht gewerkt wordt, dat de klant tijdig, juist en correct voorgelicht wordt en dat afspraken en toezeggingen goed worden nagekomen.

Door een goede voorlichting vooraf én controle op naleving van de regels en de gemaakte afspraken, wordt bewerkstelligd dat mensen zich spontaan aan de regels houden en bij twijfel navragen hoe de regels in elkaar zitten. Een duidelijke, snelle en consequente aanpak van overtredingen van de regels, zorgt ervoor dat het systeem van sanctioneren geloofwaardig blijft en daarmee ook een afschrikwekkende werking heeft.

Uiteindelijk draagt dit bij aan het creëren van draagvlak voor een goed sociaal vangnet en solidariteit met mensen die moeten rondkomen van een gemeentelijke uitkering.

In het volgende hoofdstuk wordt het concept van hoogwaardige handhaving nader uitgewerkt voor de Midden-Drentse praktijk.

2.3 Uitgangspunten van ons fraude- en handhavingsbeleid

Kort en krachtig gezegd scharen we ons achter de volgende uitgangspunten:

- fraude (het schenden van de inlichtingenplicht) mag niet lonen
- we zijn streng aan de poort om oneigenlijk gebruik van uitkeringen zoveel mogelijk te voorkomen
- ook bij het zittende bijstandsbestand blijven we fraude-alert
- preventie heeft de hoogste prioriteit: het voorkomen van misbruik is beter dan misbruik bestrijden
- we maken gebruik van alle handhavings- en opsporingsmiddelen die de gemeente kan en mag benutten
- we houden oog voor de menselijke maat en maken een onderscheid tussen fraudeurs en overtreders van regels die niet of verminderd verwijtbaar hebben gehandeld
- serieuze fraudesignalen worden voortvarend opgepakt en afgehandeld
- als de fraude bewezen is, moet er snel gesanctioneerd worden: lik op stuk
- er moet consequent gesanctioneerd worden: zo veel mogelijk gelijk in gelijke situaties
- fraudevorderingen en boetes worden snel opgeboekt en de inning start zo vlug mogelijk na het versturen van de terugvorderingsbeschikking.

2.4 Voorwaarden voor een goede handhaving

Om dit fraude- en handhavingsbeleid goed uit te kunnen voeren, moet wel aan de randvoorwaarden worden voldaan:

- de controle aan de poort moet goed geregeld zijn
- de medewerkers moeten fraude-alert zijn
- er moet voldoende menskracht zijn voor de extra werkzaamheden
- er moet goede voorlichting zijn over wat wel/niet mag en de eventuele sancties
- de gemeente moet haar debiteurenbeleid goed op orde hebben
- er is een goede bewaking van de doorlooptijden van fraudesignaal, onderzoek, resultaat van het onderzoek, versturen van de beschikking en het opboeken en invorderen van de

fraudeschuld en boete.

Hoofdstuk 3 Hoe moet het fraude- en handhavingsbeleid er in de praktijk uitzien?

De visie die in het vorige hoofdstuk werd beschreven, wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt voor de Midden-Drentse uitvoeringspraktijk.

3.1 Hoogwaardige handhaving

Midden-Drenthe kiest voor het concept van hoogwaardige handhaving en daarmee voor een fraude- en handhavingsbeleid waarbij de onderdelen goed op elkaar afgestemd zijn zodat ze elkaar wederzijds versterken.

3.2 Informatievoorziening

Het eerste element van hoogwaardige handhaving is preventie door een goede informatievoorziening. Zowel de rijksoverheid als de gemeente hebben een belangrijke rol bij het informeren van klanten over rechten en plichten. Om regels te kunnen naleven, moeten ze wel gekend worden.

3.2.1 Landelijke publiciteitscampagne

Uit onderzoek van het Ipsos¹ blijkt dat WWB-gerechtigden over het algemeen goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen, maar niet van de hoogte van de boetes die kunnen worden opgelegd. Dit impliceert dat op dit punt de informatievoorziening verbeterd kan worden.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de perceptie van de pakkans bij overtredingen nogal verschilt per wet. Van de WWB-uitkeringsgerechtigden denkt 71% dat de kans (heel) groot is dat de gemeente het niet nakomen van verplichtingen merkt. Ongeveer 80% van de WWB-gerechtigden gaat er van uit dat geconstateerde overtredingen daadwerkelijk bestraft zullen worden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een grote publiciteitscampagne gestart “Weet hoe het zit” vanuit de opvatting dat een grotere kennis van verplichtingen en een hogere inschatting van de pakkans zullen leiden tot een vermindering van het aantal overtredingen.

3.2.2 Goede voorlichting door de gemeente

Binnen onze gemeente is het geven van juiste en duidelijke informatie aan nieuwe en bestaande klanten van de gemeente over wat er van hen verwacht wordt, een eerste stap in het (hoogwaardig) handhavingsbeleid.

Het is van belang dat bij de intake voor een bijstanduitkering goede voorlichting wordt gegeven over de rechten en plichten die zijn verbonden aan het ontvangen van een gemeentelijke bijstandsuitkering. Daarnaast dient al bij de intake informatie te worden verstrekt over de Fraudewet en wat de consequenties zijn bij het niet, niet tijdig, niet volledig danwel onjuist informeren van de gemeente over alle zaken die van belang zijn bij het vaststellen van het recht op (behoud van) uitkering.

Omdat er veel informatie op mensen af komt tijdens de uitkeringsintake, is het van belang dat relevante informatie over bijvoorbeeld de inlichtingenplicht, op verschillende manieren

¹ “Kennis Verplichtingen en Pakkans, negen wetten onder de loep” verslag onderzoek Ipsos, 21 februari 2013.

wordt aangereikt. Niet iedereen leest folders en niet alle mensen onthouden wat hen tijdens een intake verteld wordt. Daar moeten we dus rekening mee houden. Ook is het van belang om relevante informatie te herhalen, zodat een zo groot mogelijk aantal bijstandsgerechtigden goed op de hoogte is van essentiële informatie.

Het geven van voorlichting doen we op tal van manieren, zowel mondeling als schriftelijk via onze website, berichten op de gemeentepagina van de Krant van Midden-Drenthe en in ons voorlichtingsmateriaal dat voor iedere aanvrager van een gemeentelijke uitkering beschikbaar is. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van het campagnemateriaal van de landelijke actie "Weet hoe het zit".

Voorstel beleid: we continueren de groepsvoorlichtingsbijeenkomsten voor mensen die pas een bijstandsuitkering hebben aangevraagd. In deze bijeenkomsten wordt aandacht besteed aan het belang van het tijdig en juist leveren van informatie en de consequenties als dat niet gebeurt.

3.3 Dienstverlening aan de klant

Het tweede onderdeel van hoogwaardig handhaven is een goede dienstverlening aan klanten. Ook dit element draagt bij aan fraudepreventie. Als de burger goed en correct geholpen wordt, dan ontstaat ook begrip voor het feit dat de overheid ook een controlerende en sanctionerende rol heeft om misbruik van de uitkeringen te voorkomen.

Zo vragen we geen informatie aan de klant die we al uit de eigen systemen kunnen halen (Wet eenmalige gegevensuitvraag) en belasten we de klant niet met vragen die op dat moment niet relevant zijn voor het doel waarvoor de klant komt.

3.3.1 Klantvriendelijk

Als mensen het gevoel hebben dat ze op een respectvolle manier bejegend worden en als procedures klantvriendelijk zijn, dan blijkt dat dit een positieve invloed heeft op de nalevingsbereidheid van de burgers. Een goed contact met de klant draagt bij aan het kunnen verstrekken van informatie op maat, maar ook aan het beïnvloeden van gedrag. Als klanten het gevoel hebben gekend te worden door hun eigen consulent, dan handelen ze daar ook naar. Ze weten immers wat ze deze consulent in eerdere gesprekken verteld hebben.

3.3.2 Correcte procedures

We blijven scherp op onze eigen werkwijze. Sluit de werkwijze aan bij wat we van de klant willen of moeten weten? Worden er geen overbodige dingen gevraagd? Zijn de formulieren in begrijpelijke taal opgesteld en is er voldoende gelegenheid om vragen te stellen aan de consulenten? Waar nodig worden brieven en beschikkingen voorgelegd aan een klantpanel om te beoordelen of ze voldoen aan hun beeld van een "goede brief".

Door bepaalde procedures te volgen, zoals het protocol huisbezoeken, kunnen we daar goed over communiceren met klant. Hierdoor kan aan de klant worden uitgelegd wat er gaat gebeuren en dat deze procedure bij alle huisbezoeken gevolgd wordt. Dit draagt bij aan meer begrip bij de klant.

3.3.3 Anderstaligen

We spannen ons in om klanten die het Nederlands niet of onvoldoende machtig zijn, te overtuigen van het belang om alle brieven die zij krijgen van de gemeente, met iemand door te nemen totdat zij de inhoud van die brieven begrijpen. Als het vermoeden bestaat dat een

anderstalige de regels –ook na geduldige uitleg - niet begrijpt, of niet in staat is (rechtmatigheids)formulieren goed in te vullen, dan verwijzen wij direct door naar bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk. Zonodig wordt (door hen) een tolk ingezet.

Anderstaligheid is op zich geen reden voor een speciale behandeling bij een constatering van fraude. Zowel Vluchtelingenwerk als diverse andere organisaties zijn beschikbaar om anderstaligen te helpen, bijvoorbeeld door hen te wijzen op hun rechten en plichten jegens de overheid.

3.4 Controle

Het derde element van hoogwaardige handhaving is een goede controle van alle verstrekte informatie. Dit is noodzakelijk om vast te kunnen stellen of er recht bestaat op (continuering van) een bijstandsuitkering. Een goede controle kan fraude voorkomen, maar ook aan het licht brengen.

3.4.1 Streng aan de poort bij nieuwe klanten

We zetten maximaal in op een scherpe toegang aan de poort. In de WWB was in artikel 53a al geregeld dat het college bevoegd is om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en de volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die nodig zijn voor de verlening of de voortzetting van bijstand. In het tweede lid van dit artikel wordt aangegeven dat daarbij ook een huisbezoek kan worden verricht.

In 2013 is aan artikel 41 WWB, een nieuw lid 10 toegevoegd waarin staat dat het bij de bijstandsaanvraag verplicht is om een machtiging te verlenen voor het onderzoek naar de volledigheid en juistheid van de verstrekte gegevens. Een dergelijke verplichting is in de praktijk nodig bij een grensoverschrijdend verificatieonderzoek. Door het tekenen van deze machtiging worden aanvragers van een bijstandsuitkering al direct geconfronteerd met het feit dat alle gegevens gecontroleerd moeten worden.

We controleren de informatie die ons wordt verstrekt onder andere door bestandsvergelijking. Daar waar we een vermoeden hebben van fraudepogingen of van het verstrekken van onvolledige en / of onjuiste informatie, wordt dit direct onderzocht en kan de klant een gesprek of een hersteltermijn worden geboden. Reageert de klant niet binnen de hersteltermijn, dan wordt de aanvraag afgewezen of buiten behandeling gesteld, al naar gelang van de aard van de wel aanwezige informatie.

Levert de klant binnen de hersteltermijn alle gevraagde informatie in, maar blijft het vermoeden bestaan dat de klant niet de juiste informatie heeft verstrekt, dan worden naast bestandsvergelijking en internetrecherche (het vergaren en opvragen van digitale informatie), alle middelen ingezet die nodig zijn om het fraudevermoeden te ontkrachten, dan wel te staven met bewijzen.

De klant wordt in een gesprek geconfronteerd met het vermoeden dat niet alle of onjuiste informatie is verstrekt. De klant kan dan reageren op de uitgesproken vermoedens. Vervolgens wordt de klant in de gelegenheid gesteld de juistheid van de informatie aan te tonen, bijvoorbeeld door in te stemmen met een huisbezoek, direct aansluitend op het confronterende gesprek.

Onderdeel van de intakeprocedure kan ook zijn dat de klant de gelegenheid wordt geboden om de aanvraag voor een gemeentelijke uitkering in te trekken. Als de klant bij nader inzien de aanvraag niet wil doorzetten, wordt een standaardformulier meegegeven aan de klant waarin staat dat de klant de uitkeringsaanvraag intrekt. Als de klant dit intrekingsformulier ondertekent en in de antwoordenveloppe retour stuurt aan de gemeente, dan is de intrekking

van de uitkeringsaanvraag een feit. Belangrijk hierbij is dat de klant minimaal vijf dagen bedenktijd krijgt om gebruik te maken van deze intrekkingverklaring. De afhandeling van de bijstandsaanvraag wordt dan met een week opgeschort.

3.4.2 Rechtmatigheidsformulieren en dossieropbouw

Ook bij bestaande klanten vindt controle plaats van de gegevens die zij verstrekken. Dankzij de rechtmatigheidsformulieren hebben we de informatie die de klant heeft verstrekt over de woonsituatie, de gezinssituatie, de vakantieduur, vermogen en alle inkomsten per maand geregistreerd. Hierdoor is het simpel aan te tonen welke informatie de klant op enig moment heeft verstrekt. Ook de regelmatige hercontroles dragen bij aan het vergaren en vastleggen van de door de klant verstrekte informatie.

We zetten het beleid voort dat we de klant maandelijks vragen om te tekenen voor de rechtmatigheid van de uitkering. Daarnaast zorgen wij voor een goede dossieropbouw, door alle informatie van de klant en afspraken met de klant die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkering betreffen, schriftelijk vast te leggen.

3.5 Opsporing van fraude

Het vierde element van hoogwaardige handhaving is de daadwerkelijke opsporing van fraude. Als preventie niet heeft gewerkt, en er wordt gefraudeerd, dan is het van belang dat de fraude zo snel mogelijk ontdekt wordt. Hoe eerder fraude opgespoord kan worden, hoe lager de schadelast is voor de gemeente en de fraudeur.

3.5.1 Handhaver

Op 1 oktober 2013 werd bij de sociale dienst een handhaver aangesteld. Sindsdien is de capaciteit om eventuele fraudezaken op te sporen veel groter geworden. Deze functionaris wordt ook ingezet bij het controleren van gegevens bij een intake wanneer er een vermoeden van fraude is. Daarnaast onderzoekt de handhaver alle serieuze vermoedens van fraude bij bestaande klanten.

3.5.2 Fraudesignalen

Alle meldingen die –al dan niet anoniem - bij de gemeente binnenkomen met betrekking tot vermeende fraude, moeten zo snel mogelijk na melding worden geregistreerd.

Voorstel nieuw beleid: fraudemeldingen worden binnen drie werkdagen geregistreerd in het digitale systeem.

Bij ieder nieuw fraudesignaal wordt – in principe door de handhaver - onderzocht of er al eerder een soortgelijke melding is gedaan over hetzelfde huishouden. Er is sprake van een “serieuze” fraudemelding als het een tweede (of volgende) signaal is dat betrekking heeft op hetzelfde huishouden of als de melding direct in de eigen of andere te raadplegen systemen te controleren valt.

Een enkele melding is in de regel geen aanleiding voor de gemeente om in actie te komen, tenzij afkomstig uit een betrouwbare bron of indien de melding zo volledig is, dat een snelle check direct bewijs oplevert of de melding correct is of niet. Een voorbeeld van een dergelijke melding kan zijn dat meneer x al enige tijd fulltime werkt en toch nog een bijstandsuitkering ontvangt. Door te kijken of meneer x een lopende bijstandsuitkering heeft en of hij inkomsten uit arbeid heeft opgegeven, kan de melding direct worden getoetst. Als blijkt dat er geen uitkering meer verstrekt wordt, kan de melding als onjuist en afgehandeld worden geregistreerd.

Bij serieuze fraudemeldingen, wordt een onderzoek naar de mogelijke fraude gestart. Het streven is om dergelijke onderzoeken zo snel mogelijk en bij voorkeur binnen drie maanden af te ronden. In een aantal gevallen zal echter meer tijd nodig zijn om voldoende bewijs te verzamelen.

3.5.3 Soorten fraude

Het opsporen van fraude draagt niet alleen daadwerkelijk bij aan het beëindigen van ten onrechte toegekende of ten onrechte te hoog vastgestelde bijstand, maar heeft daarnaast ook een zelfcorrigerend effect naar klanten toe. Hoe hoger de pakkans wordt ingeschat, hoe groter de kans dat men zich netjes aan de regels houdt.

Bij het opsporen van fraude worden alle middelen ingezet die de gemeente kan en mag benutten. De opsporingsmethoden die worden ingezet, kunnen per fraudesoort verschillen en hangen ook samen met de mogelijkheden die een bepaalde situatie biedt. Opsporingsmethoden kunnen ingezet worden in individuele gevallen, maar ook om bijvoorbeeld een bepaald soort fraude op te sporen.

a. witte fraude

Onder witte fraude wordt verstaan het niet of niet volledig doorgeven aan de sociale dienst van inkomsten uit arbeid, terwijl er wel loonbelasting en premieafdrachten worden betaald. Om deze fraude zo snel mogelijk boven tafel te krijgen, worden alle mogelijkheden tot bestandsvergelijking benut.

b. zwart werk fraude

Serieuze signalen over verzwegen inkomsten uit zwart werk dienen zorgvuldig te worden onderzocht. Behalve een analyse van de bankafschriften en andere stukken in het dossier, dient internetrecherche plaats te vinden, om na te gaan of er meer signalen naar voren komen die wijzen op inkomsten uit zwart werk. Biedt iemand zich bijvoorbeeld op internet aan als thuiskapper of klusjesman?

c. samenlevingsfraude

Samenlevingsfraude ontstaat op het moment dat twee mensen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en een gezamenlijke huishouding voeren, terwijl dit niet is doorgegeven aan de sociale dienst. Hierdoor wordt ten onrechte een uitkering of een te hoge uitkering ontvangen.

Bij samenlevingsfraude verdient het de voorkeur om de schadelast voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken door de uitkering te blokkeren, zodra duidelijk is dat er sprake zou kunnen zijn van samenlevingsfraude. Het beëindigen (zo mogelijk met terugwerkende kracht) heeft de voorkeur boven het langdurig zoeken naar de startdatum van de fraude, terwijl de betrokkenen nog ten onrechte uitkering blijven ontvangen.

Als redelijk snel met bewijs kan worden aangetoond dat twee mensen sinds bijvoorbeeld een jaar samenwonen zonder dat dit gemeld is, dan heeft het de voorkeur om uit te gaan van die startdatum voor het berekenen van het benadelingsbedrag, boven het maandenlang speuren naar een daar voorliggende datum. Liever een snelle slag, dan geen slag.

Voorstel nieuw beleid: bij samenlevingsfraude ligt de prioriteit bij het beëindigen of verlagen van de uitkering, als kan worden aangetoond dat er vanaf een bepaalde datum sprake is van samenlevingsfraude boven het langdurig zoeken naar een eerdere startdatum van de fraude, terwijl de betrokkenen nog ten onrechte een (te hoge) uitkering blijven ontvangen.

d. woonfraude

Er is sprake van woonfraude als mensen niet wonen op het door hen opgegeven adres, maar op een ander adres, vaak zonder dat dit bij de verhuurder bekend is. Iemand verblijft dan feitelijk niet op het adres of zelfs niet in de gemeente waar men ingeschreven staat. Een andere vorm van woonfraude is dat men wel woont op het opgegeven adres, maar dat men zonder toestemming en zonder het op te geven aan de gemeente, in die woning ruimtes onderverhuurt, illegalen huisvest of mensen laat inwonen zonder betaling van woonlasten.

3.5.4 Handhavings- en opsporingsinstrumenten

Er zijn veel instrumenten die ingezet kunnen worden om te handhaven of om fraude op te sporen. Zowel bij controle als bij de opsporing is het van belang dat de in te zetten middelen in redelijke verhouding staan tot het doel dat beoogd wordt (proportionaliteitsbeginsel).

Indien een middel kan worden ingezet dat een goed alternatief is voor een middel dat als erg ingrijpend wordt ervaren, dan wordt gekozen voor het minder ingrijpende middel als daarmee de rechtmatigheid kan worden vastgesteld, dan wel de fraude kan worden aangetoond. (subsidiariteitsbeginsel).

We noemen een aantal handhavings- en opsporingsinstrumenten:

a. De ambtenaar

Het belangrijkste "instrument" is de fraude-alerte ambtenaar, die snel signalen oppikt en daar ook wat mee doet. Door tijdens alle klantcontact alert te blijven op lichaamstaal, vage of ontwijkende antwoorden of tegenstrijdige informatie die wordt verstrekt, kunnen heel veel signalen worden verkregen die kunnen duiden op onjuiste of onvolledige informatie. Een open en eerlijke houding naar de klant kan helpen om de klant ertoe te bewegen om alsnog het eerlijke verhaal te vertellen. Hierdoor kan misbruik van de uitkering worden voorkomen of zo vlug mogelijk gestopt.

b. Administratief vooronderzoek

Bij de bijstandsaanvraag worden de door de klant aangeleverde gegevens direct geverifieerd door middel van alle ter beschikking staande middelen. Daar waar iets niet lijkt te kloppen, wordt direct aanvullend onderzoek gedaan. Tijdens het intake gesprek wordt de klant gevraagd om aanvullende informatie en zonodig wordt de klant geconfronteerd met de door het vooronderzoek verkregen gegevens over de klant en diens situatie.

c. Bestandskoppelingen

Een belangrijke opsporingsmethode is die van de bestandskoppeling waardoor bijvoorbeeld signalen van de belastingdienst worden vergeleken met de bij de gemeente beschikbare informatie. Door bestandskoppeling kunnen samenloopsignalen naar boven worden gehaald zodat aan de hand van die signalen nader onderzoek kan plaatsvinden. Zo kunnen bijvoorbeeld gegevens over het ontvangen van inkomsten uit arbeid vergeleken worden met de opgave van inkomsten door bijstandsontvangers.

d. Raadplegen van gegevensbestanden

Door het raadplegen van bestanden kan bijvoorbeeld nagetrokken worden of iemand een auto op naam heeft staan en hoe oud de auto is. Dit kan voor het vaststellen van de hoogte van het vermogen van belang zijn.

e. Thema controles

Als het vermoeden bestaat dat mensen in de uitkering willen blijven, terwijl zij misschien meer uren zouden kunnen werken waardoor zij zouden kunnen uitstromen, dan is het mogelijk om in het bestand die mensen te selecteren die nog een kleine aanvullende uitkering ontvangen en hen op te roepen voor een gesprek. Tijdens dat gesprek kunnen dan hun mogelijkheden verkend worden om meer uren te gaan werken, zodat ze onafhankelijk worden van de uitkering.

Een ander voorbeeld van een thema controle is bijvoorbeeld het autobezit van mensen met een bijstandsuitkering. Zijn alle auto's bekend? Ook kan er onderzoek gedaan worden naar huishoudens die meerdere auto's op hun naam hebben staan.

f. Huisbezoeken

Huisbezoeken kunnen ter controle van de verstrekte informatie worden ingezet, maar ook in het kader van een fraudeonderzoek. Uitgangspunt hierbij is dat een huisbezoek niet wordt ingezet als de benodigde informatie op een andere, voor de klant minder ingrijpende, manier kan worden verkregen.

g. Steekproeven

Gegevens van klanten kunnen steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Indien de steekproef a-select wordt getrokken, heeft iedere klant evenveel kans op controle. Als uit een steekproef blijkt dat relatief veel uitkeringsgerechtigden met de arbeidsverplichtingen niet staan ingeschreven als werkzoekenden, kan dit leiden tot een themacontrole bij alle uitkeringsgerechtigden met de arbeidsverplichtingen.

h. Confronterend gesprek

Signalen van fraude kunnen ertoe leiden dat een klant wordt opgeroepen voor een gesprek. Afhankelijk van de situatie kan dit een voor de klant confronterend gesprek zijn, waarbij de klant de kans krijgt om te reageren op de fraudesignalen of op de geconstateerde feiten die vragen oproepen.

i. Meldpunt voor (anonieme) tips

Signalen van fraude kunnen op tal van manieren door derden gemeld worden: per brief, email, telefoon of chat. Soms is de tipgever een bekende van de dienst sociale zaken, maar vaker wordt een anonieme melding gedaan. Hoe concreter de tips, hoe beter voor de controle op de juistheid van de verstrekte informatie en hoe groter de kans dat de fraudemelding bruikbaar is in het kader van een fraudeonderzoek.

Omdat de gemeente gebaat is bij zoveel mogelijk informatie over een mogelijke fraudemelding, zorgen we voor een meldpunt voor fraude-tips op onze website. Hierbij geven we aan dat het posten van een brief de meeste privacy biedt voor de afzender. Ook een telefonische melding kan anoniem zijn, mits de beller ervoor zorgt dat de nummerherkenning niet aanstaat en zich niet met naam bekend maakt.

Omdat een anonieme melder niet benaderd kan worden voor aanvullende informatie, plaatsen we op onze website een formulier waarop relevante vragen staan die betrekking hebben op verschillende vormen van fraude. De tipgever heeft de keuze om (een deel van) het formulier in te vullen en op te sturen, maar ook om naar aanleiding van die vragenlijst specifieke informatie langs andere kanalen te verstrekken. Ook kan informatie op de website aanleiding zijn om meer informatie te verzamelen alvorens een anonieme tip gegeven wordt.

Voorstel nieuw beleid: we zorgen voor een herkenbare plek op de gemeentelijke website voor informatie over het geven van (anonieme) tips en het doen van fraudemeldingen.

j. Sanctie en terugvordering

Het sluitstuk van handhaving is dat er ook daadwerkelijk sancties worden opgelegd wanneer de regels worden overtreden. Bij schendingen van de inlichtingenplicht gaat het dan om het opleggen van boetes, bij andere overtredingen van de regels kan er sprake zijn van maatregelwaardig gedrag. In alle gevallen dient de sanctie ook snel na de overtreding uitgevoerd te worden: lik op stuk beleid. Indien er een boete of fraudevordering wordt opgelegd, dan dient die ook snel en volledig te worden geïnd.

3.6 Sanctionering

Het vijfde element van hoogwaardig handhaven is het daadwerkelijk bestraffen van geconstateerde fraude. De sanctionering moet dusdanig zijn dat fraude niet loont. Als het besef er is dat het plegen van fraude niet loont, dan heeft dat op zich weer een preventieve werking.

De invoering van de Fraudewet heeft ertoe geleid dat de gemeente verplicht is om bestuurlijke boetes op te leggen bij een schending van de inlichtingenplicht. Het volgende hoofdstuk is geheel gewijd aan de bestuurlijke boete.

3.7 Terugvordering

Het zesde en laatste element van hoogwaardige handhaving is het daadwerkelijk innen van teveel betaalde uitkering en van de opgelegde boete. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de bestuurlijke boete en de procedures die gevolgd moeten worden bij het opleggen van een boete.

3.8 Lik op stuk beleid

Als een onderzoek is afgerond en er fraude is geconstateerd, dan moet er een beschikking en boeteoplegging worden gestuurd aan de klant. In het kader van het lik op stuk beleid dient dit snel na het constateren van de fraude te gebeuren.

Voorstel nieuw beleid: binnen vier weken na de constatering van fraude, ontvangt de klant een beschikking en een boeteoplegging.

Bij het voornemen tot het opleggen van een boetes van € 340,- of hoger, heeft de klant het recht om een zienswijze in te dienen en gehoord te worden door een boeteambtenaar. Indien hier sprake van is, wordt dit in de beschikking kenbaar gemaakt. Nadat de boeteambtenaar kennis heeft genomen van de zienswijze van de klant, wordt de hoogte van de op te leggen boete definitief vastgesteld. De klant ontvangt hierover een beschikking van de boeteambtenaar.

De opgelegde boete en de terugvordering van teveel ontvangen bijstand, moeten ook snel daadwerkelijk geïnd worden, zodat de klant ook ervaart dat er sprake is van een lik op stuk beleid.

Voorstel nieuw beleid: binnen een week na verzending van een terugvorderingsbeschikking en de (definitieve) boeteoplegging aan de klant, worden de vordering en de boete in het systeem gezet, zodat met ingang van de daaropvolgende maand daadwerkelijk verrekend of ingevorderd wordt.

Hoofdstuk 4 De bestuurlijke boete

Bij een bewezen schending van de inlichtingenplicht, moet niet alleen het benadelingsbedrag worden terugbetaald, maar moet ook een boete worden opgelegd. In dit hoofdstuk wordt nader uitgewerkt hoe moet worden omgegaan met het opleggen van een bestuurlijke boete.

4.1 Maatregel of boete

Bij een schending van de inlichtingenplicht die betrekking heeft op de periode voor 1 januari 2013 moet worden gehandeld op grond van artikel 18 WWB en de vigerende maatregelverordening. Er kan over die periode alleen bezien worden of er een maatregel moet worden opgelegd.

Indien en voor zover de schendingen van de inlichtingenplicht betrekking hebben op de periode na 1 januari 2013 moet als gevolg van de Fraudewet gehandeld worden volgens artikel 18 en artikel 18a WWB. Er moet dan beoordeeld worden of er sprake is van boetewaardig gedrag.

4.2 Boetebeoordeling bij een hersteltermijn

Als door het niet nakomen van de inlichtingenplicht het recht op (continuering) van een bijstandsuitkering niet kan worden vastgesteld, dan wordt op grond van artikel 4:5 Awb (Algemene wet bestuursrecht) een hersteltermijn geboden om als nog de gevraagde informatie te verstrekken. Als gevolg van de invoering van de Fraudewet moet na het verstrekken van een hersteltermijn beoordeeld worden of er een boete wordt opgelegd omdat men niet direct de gevraagde informatie heeft geleverd (= schending van de inlichtingenplicht).

Artikel 18a, lid 4 WWB, biedt het college de mogelijkheid om 1 x per twee jaar een waarschuwing op te leggen als er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Wij maken gebruik van deze bevoegdheid.

Voorstel nieuw beleid: indien er geen benadelingsbedrag is en binnen een hersteltermijn alsnog de gevraagde informatie wordt verstrekt, waardoor recht bestaat op (continuering van) een WWB-uitkering, dan wordt een schriftelijke waarschuwing verstrekt, tenzij in de periode van 24 maanden voorafgaand aan deze hersteltermijn, reeds een waarschuwing werd opgelegd. In dat geval wordt alsnog een boete opgelegd.

Voorstel nieuw beleid: indien een bijstandsaanvraag na een hersteltermijn niet leidt tot een toekenning van de bijstand, dan wordt geen boetebeoordeling gedaan.

4.3 Boetebeoordeling

Zodra is vastgesteld dat iemand niet of niet tijdig alle informatie of onjuiste informatie heeft verstrekt die nodig is om het recht op (continuering van de) uitkering te kunnen beoordelen, moet beoordeeld worden of daardoor sprake is van benadeling van de gemeente en zo ja hoe hoog dat benadelingsbedrag is. Vervolgens moeten worden beoordeeld of er sprake is van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

Bij het ontbreken van verwijtbaarheid als bedoeld in artikel 5:41 Awb, wordt geen boete of waarschuwing opgelegd. Voorbeelden hiervan zouden kunnen zijn het niet op tijd kunnen inleveren van het inlichtingenformulier doordat men door een ernstig ongeval in het ziekenhuis is opgenomen of het schenden van de inlichtingenplicht doordat de post bij een

bewindvoerder is blijven liggen en de klant in redelijkheid niet kon weten van een verzoek om bepaalde gegevens aan te leveren.

De WWB (artikel 18a, lid 7, onder b) biedt de mogelijkheid om af te zien van het opleggen van een boete bij dringende redenen. Slechts in incidentele en uitzonderlijke situaties waarbij er sprake is van onaanvaardbare consequenties voor minderjarige gezinsleden, kan een beroep worden gedaan op “dringende redenen”, mits voldaan wordt aan de wettelijke eisen.²

Het is van groot belang dat zorgvuldig beoordeeld wordt of een boete moet worden opgelegd en of er sprake is van speciale omstandigheden waardoor afgezien kan worden van een boete of de boete lager kan worden vastgesteld. De bevindingen en de motivatie tot het wel of niet opleggen van een boete, moeten goed en zorgvuldig worden gerapporteerd.

4.4 Hoogte van de boete

De Fraudewet bepaalt dat een ten onrechte verstrekte uitkering volledig wordt terugbetaald. Daarnaast moet men een boete betalen die even hoog is als het benadelingsbedrag. Als er geen sprake is van een benadelingsbedrag of als het benadelingsbedrag lager is dan € 150,- dan wordt de hoogte van de boete vastgesteld op € 150,-.

Indien er sprake is van recidive, dan heeft dat consequenties voor de hoogte van de boete. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.9.

4.5 Een praktijkvoorbeeld: verzwegen inkomsten uit arbeid

Uitgangspunt van de WWB is dat de bijstand het inkomen dat men zelf kan verdienen, aanvult tot de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Anders gezegd: alle inkomsten die men heeft, moet men melden bij de sociale dienst omdat die worden gekort op de bijstandsnorm. Doet men dat niet, dan is dat een schending van de inlichtingenplicht en daarmee een boetewaardige gedraging.

Twee voorbeelden:

1. Fraudeert men voor € 8.000,- omdat men inkomsten uit arbeid over een langere periode niet heeft gemeld, dan moet men het netto benadelingsbedrag van € 8.000,- alsmede de bijkomende kosten door brutering, terugbetalen³. De boete voor deze fraude bedraagt € 8.000,- omdat de boete gelijk is aan het netto benadelingsbedrag. Hierdoor moet deze fraudeur in totaal minimaal € 16.000,- terug moet betalen.
2. Fraudeert men voor € 75,- omdat men inkomsten uit een eenmalig klus niet heeft opgegeven, dan moet men deze € 75,- terugbetalen, verhoogd met een boete van € 150,-. In totaal moet men dan € 225,- terugbetalen.

4.6 Geen afronding van de hoogte van de boete

In artikel 18a, eerste lid, WWB, wordt gesteld dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17, eerste lid WWB of artikel 30c, tweede en derde lid van de wet SUWI. Dit staat haaks op artikel 2, lid 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, waarin staat dat de boete op een veelvoud van € 10,- naar boven wordt afgerond. Voorgesteld wordt de wet te volgen.

² Zie de toelichting bij artikel 18a, zevende lid WWB en artikel 60b, tweede lid WWB.

³ De bijstand is een netto uitkering. Bij een terugvordering dient men er rekening mee te houden dat het deel dat niet in hetzelfde kalenderjaar wordt terugbetaald, gebruteerd terugbetaald moet worden.

Voorstel nieuw beleid: de hoogte van de boete wordt niet naar boven afgerond. Midden-Drenthe volgt hierin artikel 18a, eerste lid WWB.

4.7 Verlaging bij verminderde verwijtbaarheid

Artikel 18a, lid 7, WWB geeft het college de bevoegdheid om de boete te verlagen bij verminderde verwijtbaarheid. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden in artikel 2a criteria genoemd waarbij sprake is van verminderde verwijtbaarheid op het moment dat betrokkene de inlichtingenplicht had moeten nakomen. Het gaat daarbij om de volgende drie criteria:

- a. De betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt.
- b. De betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen of
- c. De betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eiger beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

Voorstel nieuw beleid: bij verminderde verwijtbaarheid zoals genoemd onder a,b of c van artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, wordt de hoogte van de boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag en in overige situaties van verminderde verwijtbaarheid op 50%.

4.8 Boeteprocedure

We maken een onderscheid tussen een lichte en een zware procedure. Bij een benadelingsbedrag tot € 340,- wordt de lichte procedure ingezet. De procedure hiervoor wordt geregeld in afdeling 5.4.2 Awb. De overtreder hoeft daarbij niet gehoord te worden.

Voorstel continuering beleid: bij een boete van minder dan € 340,- wordt de klant niet gehoord.

Bij een boete van € 340,- of hoger (tot € 50.000,-) volgt de zogeheten “zware” procedure. Bij een boete van € 340,- of hoger, is een functiescheiding verplicht. Dit wil zeggen dat de consulent die de boete voorstelt, niet dezelfde persoon is als degene die de afwikkeling met de klant regelt. De functionaris die de zware procedure afhandelt, is gemandateerd om namens het college als boeteambtenaar op te treden.

Bij de zwaardere boeteprocedure moet de klant gehoord worden. Dit is van belang om na te gaan of er sprake is van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

De consulent die de overtreding vaststelt, maakt een kort rapport op waarin de NAW-gegevens van de overtreder staan, om welke gedraging het gaat en welke vorm van inlichtingplicht is geschonden. De boeteambtenaar stuurt dit korte rapport samen met een zienswijzeformulier op aan de overtreder. In de begeleidende brief nodigt de boeteambtenaar de overtreder uit om binnen twee weken via het “zienswijzeformulier” of tijdens een gesprek met de boeteambtenaar zijn of haar zienswijze kenbaar te maken.

Een “zienswijzeformulier” biedt een overtreder de mogelijkheid om de zienswijze schriftelijk in te dienen volgens een bepaald format, in plaats van een gesprek met de boeteambtenaar.

Voorstel nieuw beleid: indien een boeteambtenaar een klant uitnodigt een zienswijze in te dienen, dan wordt een “zienswijzeformulier” meegestuurd, waarin de klant uitgenodigd wordt om daarop zijn of haar zienswijze te verwoorden of aan te geven een gesprek te willen.

In de begeleidende brief wordt tevens aangegeven dat de overtreder het recht heeft om te zwijgen over de reden van de schending van de inlichtingenplicht. Dit wordt het geven van de cautie genoemd. Als iemand kiest voor een gesprek met de boeteambtenaar, dan biedt de ambtenaar de overtreder aan het begin van het gesprek nogmaals de cautie.

De boeteambtenaar stelt vast of er een boete moet worden opgelegd en zo ja wat de definitieve hoogte van de boete is op basis van de informatie uit het horen van de klant of een schriftelijke zienswijze. De bevindingen van de boeteambtenaar en de motivatie waarom al dan niet sprake is van (verminderde) verwijtbaarheid, worden in een rapportage vastgelegd. Indien een boete wordt opgelegd, dan wordt de vordering geregistreerd.

Indien de overtreder geen gebruik maakt van het recht om een zienswijze in te dienen, dan wordt de beoogde boete opgelegd.

4.9 Wel of geen aangifte

Zodra het benadelingsbedrag € 50.000,- of hoger bedraagt, moet er volgens de wet aangifte worden gedaan, en volgt er een strafrechtelijke procedure. Indien het benadelingsbedrag lager is dan € 50.000,-, is het college niet verplicht om aangifte te doen en wordt de procedure voor een bestuurlijke boete ingezet. In uitzonderingsgevallen kan het college besluiten om ook bij lagere benadelingsbedragen – in overleg met het openbaar ministerie – toch aangifte te doen, waardoor alsnog een strafrechtelijke procedure volgt.

4.10 Fraudevorderingen

Op grond van de bijstandswetgeving vindt een verplichte verrekening van de boete en de fraudevordering plaats met de lopende bijstandsuitkering (WWB, IOAW of IOAZ) of met de uitkering die verstrekt wordt door een andere gemeente, het UWV of de Sociale Verzekerings Bank.

Bij fraude geldt een zero-tolerance beleid: bij mensen met een bijstandsuitkering wordt de maximale aflossingscapaciteit van de uitkering en het vakantiegeld benut voor de inning van de terugvordering van de teveel ontvangen bijstand en van de boete. Hierbij wordt rekening gehouden met de beslagvrije voet. Indien er geen verrekening kan plaatsvinden met een uitkering, dan wordt de volledige aflossingsruimte benut, rekeninghoudend met de beslagvrije voet.

Voorstel nieuw beleid: voor de aflossing van de boete en van de ten onrechte ontvangen bijstand, wordt de volledige aflossingscapaciteit benut, waarbij rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.

4.11 Recidive

Om recidive eenvoudig te kunnen constateren, liet het ministerie van SZW een landelijk Frauderegister ontwikkelen. Het RCF Kenniscentrum Handhaving ondersteunt gemeenten bij de implementatie hiervan. Gemeenten kunnen dit register raadplegen om te zien of iemand bij een andere uitkeringsinstantie al gefraudeerd heeft.

Voorstel nieuw beleid: bij een constatering of vermoeden van fraude wordt het Frauderegister geraadpleegd om vast te stellen of er sprake is van recidive of niet.

4.12 Boete bij recidive met benadeling

Bij recidive loopt de boete voor een tweede verwijtbare schending van de inlichtingenplicht (WWB, IOAW, IOAZ) na 1 januari 2013, op tot ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag als men binnen vijf jaar na het opleggen van een bestuurlijke boete wederom niet voldoet aan de inlichtingenplicht. Indien een eerdere overtreding van de inlichtingenplicht is gestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, dan geldt dat er sprake is van recidive als men –gerekend vanaf 1 januari 2013 - binnen een termijn van 10 jaar nogmaals niet voldoet aan de inlichtingenplicht. (artikel 18a , lid 5 en 6 WWB).

Het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen, wordt breed gedragen. De hoogte van de boete bedraagt 100% bij de eerste fraudezaak. Voor veel mensen betekent het terugbetalen van het volledige benadelingsbedrag verhoogd met een boete van 100%, dat ze langdurig moeten aflossen. In een tijd dat het moeilijk is om aan betaald werk te komen, weegt het extra zwaar, omdat men per maand slechts een klein deel kan aflossen als men moet rondkomen van een bijstandsuitkering.

Voorgesteld wordt om bij een eerste recidive de boete wel te verhogen, maar niet tot de volle 150% die mogelijk is op basis van de WWB. Voorgesteld wordt om bij de eerste recidive een boete op te leggen van 120% in de wetenschap dat een deel van de recidivisten dan mogelijk nog bezig is het eerste benadelingsbedrag en boete terug te betalen. Bij een tweede of volgende recidive bedraagt de boete wel de volle 150%.

Voorstel nieuw beleid: bij de eerste recidive als bedoeld in artikel 18a, lid 5 en 6 WWB, wordt een boete opgelegd van 120%, bij een tweede of volgende recidive bedraagt de boete 150% van het benadelingsbedrag.

4.13 Beslagvrije voet bij recidive

Bij recidive biedt de WWB de ruimte om gedurende maximaal drie maanden af te wijken van de regel dat de beslagvrije voet gerespecteerd wordt. Dit maakt het mogelijk om de recidiveboete gedurende drie maanden volledig te verrekenen met de bijstandsuitkering, waardoor iemand gedurende die periode geen uitkering krijgt. Bij verordening moeten hiervoor regels gesteld worden.

Volledige invordering van een recidiveboete kan betekenen dat iemand gedurende (een deel van) deze periode geen middelen heeft om de vaste lasten te betalen en om over geld voor levensonderhoud te beschikken. Dat is een onwenselijke situatie, zeker als het gezinnen met kinderen betreft. Voorgesteld wordt een onderscheid te maken tussen huishoudens met en zonder kinderen. Bij huishoudens met kinderen dient ook bij recidiveboetes de beslagvrije voet altijd gerespecteerd te worden.

Voorstel nieuw beleid: bij huishoudens met minderjarige kinderen met een lopende bijstandsuitkering, wordt ook bij de invordering van recidiveboetes rekening gehouden met de beslagvrije voet.

Bij huishoudens zonder kinderen wordt voorgesteld om de hoogte van de verrekening bij een lopende bijstandsuitkering af te laten hangen van hun bezit.

Voorstel nieuw beleid: bij huishoudens zonder kinderen wordt bij een recidiveboete het actuele banksaldo vastgesteld. Indien uit de meest recent bankafschriften blijkt dat het positieve banksaldo meer bedraagt dan drie keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, dan wordt de recidiveboete gedurende drie maanden volledig verrekend met de uitkering.

Indien het bezit minder bedraagt dan drie keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, of als er sprake is van een negatief saldo, dan geldt dat er gedurende 1 maand volledig wordt verrekend en dat daarna de beslagvrije voet gerespecteerd wordt.

Voorstel nieuw beleid: indien een andere gemeente verzoekt om tot inning over te gaan van een recidiveboete die door die gemeente is opgelegd (pseudoverrekening), dan gelden de regels die in onze gemeente gehanteerd worden.

Conform artikel 8, lid 1, WWB, zijn de regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive als bedoeld in artikel 60b WWB, neergelegd in een aparte verordening "Verrekening bestuurlijke boete bij recidive".

4.14 Terugvordering na een aflossingsperiode van 10 jaar

In artikel 58, lid 7 WWB is opgenomen dat het college onder bepaalde - in de wet genoemde voorwaarden - de mogelijkheid heeft om na tien jaar terugvordering af te zien van verdere invordering van de fraudevordering.

Voorgesteld wordt om voor de aflossing van fraudeschulden een termijn van 10 jaar aan te houden. Enerzijds biedt dit voor de klant een uitzicht op een bestaan zonder schulden, anderzijds biedt een termijn van 10 jaar de gemeente de mogelijkheid om een (behoorlijk) deel van de fraudevordering te innen. Tot slot biedt een termijn van 10 jaar ook een uitdaging aan het ambtelijk apparaat om ervoor te zorgen dat fraude in een zo vroeg mogelijk stadium opgespoord wordt, zodat de fraudeschuld ook werkelijk helemaal afgelost kan worden.

Voorstel nieuw beleid: indien wordt voldaan aan de voorwaarden als genoemd in artikel 58, lid 7 WWB, dan wordt het restant van de fraudevordering kwijtgescholden.

Hoofdstuk 5 Financiering van het fraude- en handhavingsbeleid

5.1 Uitvoeringskosten

Het fraudebeleid wordt uitgevoerd binnen de eigen ambtelijke organisatie. De voor de handhaver benodigde formatieplaats, kon worden gerealiseerd door de ruimte die er binnen de formatie voor Samenlevingszaken op dat moment beschikbaar was. Deze formatie wordt bekostigd uit de reguliere begroting.

Midden-Drenthe maakt onder andere gebruik van het (gratis) door het ministerie beschikbaar gestelde campagnemateriaal. Overige uitvoeringskosten zoals reiskosten van de handhaver, kunnen allemaal binnen de reguliere begroting gedekt worden.

5.2 De baten van het fraude- en handhavingsbeleid

De geïncasseerde boete-opbrengsten hoeven niet te worden afgedragen aan het Rijk. Bovendien geldt dat het Rijk geen eisen stelt aan de besteding van de opbrengst van de boetes. De gemeente kan dit bedrag dus naar eigen goeddunken besteden.

Overigens is hierbij een kanttekening op zijn plaats. Bij nulfraude wordt de boete van € 150,- direct verrekend met de uitkering. Dit zijn inkomsten voor de gemeente. Indien er wel sprake is van fraude, dan wordt eerst de teveel verstrekte uitkering teruggevorderd, en pas daarna de opgelegde boete geïnd. Dit betekent dat het in de meeste gevallen geruime tijd duurt voordat men toe is aan het betalen van de opgelegde boete. Hoe hoger het terug te betalen fraudebedrag, hoe langer het duurt.

Geconcludeerd kan worden dat de inkomsten op jaarbasis de komende jaren vooral te verwachten zijn uit de opgelegde boete bij nul-fraude, omdat de fraudevorderingen dan veelal nog afgelost worden. Op basis van de nu beschikbare informatie gaat dat om enkele duizenden euro's per jaar.

Bijlage 1 Besluiten op basis van de in de nota gedane beleidsvoorstellen

Besluit: we continueren de groepsvoorlichtingsbijeenkomsten voor mensen die pas een bijstandsuitkering hebben aangevraagd. In deze bijeenkomsten wordt aandacht besteed aan het belang van het tijdig en juist leveren van informatie en de consequenties als dat niet gebeurt.

Besluit: fraudemeldingen worden binnen drie werkdagen geregistreerd in het digitale systeem.

Besluit: bij samenlevingsfraude ligt de prioriteit bij het beëindigen of verlagen van de uitkering, als kan worden aangetoond dat er vanaf een bepaalde datum sprake is van samenlevingsfraude boven het langdurig zoeken naar een eerdere startdatum van de fraude, terwijl de betrokkenen nog ten onrechte een (te hoge) uitkering blijven ontvangen.

Besluit: we zorgen voor een herkenbare plek op de gemeentelijke website voor informatie over het geven van (anonieme) tips en het doen van fraudemeldingen.

Besluit: binnen vier weken na de constatering van fraude, ontvangt de klant een beschikking en een boeteoplegging.

Besluit: binnen een week na verzending van een terugvorderingsbeschikking en de (definitieve) boeteoplegging aan de klant, worden de vordering en de boete in het systeem gezet, zodat met ingang van de daaropvolgende maand daadwerkelijk ingevorderd wordt.

Besluit: indien er geen benadelingsbedrag is en binnen een hersteltermijn alsnog de gevraagde informatie wordt verstrekt, waardoor recht bestaat op (continueren van) een WWB-uitkering, dan wordt een schriftelijke waarschuwing verstrekt, tenzij in de periode van 24 maanden voorafgaand aan deze hersteltermijn, reeds een waarschuwing werd opgelegd. In dat geval wordt alsnog een boete opgelegd.

Besluit: indien een bijstandsaanvraag na een hersteltermijn niet leidt tot een toekenning van de bijstand, dan wordt geen boetebeoordeling gedaan.

Besluit: de hoogte van de boete wordt niet naar boven afgerond. Midden-Drenthe volgt hierin artikel 18a, eerste lid WWB.

Besluit: bij verminderde verwijtbaarheid zoals genoemd onder a,b of c van artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, wordt de hoogte van de boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag en in overige situaties van verminderde verwijtbaarheid op 50%.

Besluit: bij een boete van minder dan € 340,- wordt de klant niet gehoord.

Besluit: indien een boeteambtenaar een klant uitnodigt een zienswijze in te dienen, dan wordt een "zienswijzeformulier" meegestuurd, waarin de klant uitgenodigd wordt om daarop zijn of haar zienswijze te verwoorden of aan te geven een gesprek te willen.

Besluit: voor de aflossing van de boete en vervolgens van de ten onrechte ontvangen bijstand, wordt de volledige aflossingscapaciteit benut, waarbij rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.

Besluit: bij een constatering of vermoeden van fraude wordt het Frauderegister geraadpleegd om vast te stellen of er sprake is van recidive of niet.

Besluit: bij de eerste recidive als bedoeld in artikel 18a, lid 5 en 6 WWB, wordt een boete opgelegd van 120%, bij een tweede of volgende recidive bedraagt de boete 150% van het benadelingsbedrag.

Besluit: bij huishoudens met minderjarige kinderen met een lopende bijstandsuitkering, wordt ook bij de invordering van recidiveboetes rekening gehouden met de beslagvrije voet.

Besluit: bij huishoudens zonder kinderen wordt bij een recidiveboete het actuele banksaldo vastgesteld. Indien uit de meest recent bankafschriften blijkt dat het positieve banksaldo meer bedraagt dan drie keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, dan wordt de recidiveboete gedurende drie maanden volledig verrekend met de uitkering.

Indien het bezit minder bedraagt dan drie keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, of als er sprake is van een negatief saldo, dan geldt dat er gedurende 1 maand volledig wordt verrekend en dat daarna de beslagvrije voet gerespecteerd wordt.

Besluit: indien een andere gemeente verzoekt om tot inning over te gaan van een recidiveboete die door die gemeente is opgelegd (pseudoverrekening), dan gelden de regels die in onze gemeente gehanteerd worden.

Besluit: indien wordt voldaan aan de voorwaarden als genoemd in artikel 58, lid 7 WWB, dan wordt het restant van de fraudevordering kwijtgescholden.

Bijlage 2 Reactie Adviesraad Minimabeleid



Correspondentieadres:
Welzijn Midden-Drenthe
Nassaukade 4
9411 KC Beilen
E-mail: info@welzijnmd.nl
Tel. (0593) 52 34 50

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Midden-Drenthe
T.a.v. wethouder G. Lohuis
Postbus 24
9410 AA Beilen

Datum : 13 augustus 2013.
Onderwerp : Advies conceptnota "Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018 gemeente Midden-Drenthe".
Uw kenmerk : Zaaknummer 285678.

Geacht college,

De Adviesraad Minimabeleid is uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek met de wethouder op 9 juli 2014, in dit gesprek heeft u ons eveneens gevraagd om een advies uit te brengen over het conceptnota Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018. In deze bijeenkomst werd het schriftelijk verzoek gedateerd 30 juni 2014 en de conceptnota Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018 aan ons overhandigd.

U heeft aangegeven het op prijs te stellen dat de Adviesraad Minimabeleid uiterlijk op 15 augustus 2014 de bevindingen aan het college van burgemeester en wethouders rapporteert.

Advies

Ons advies richtte zich op het ontvangen conceptnota "Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018 gemeente Midden-Drenthe" en de bijgevoegde leeswijzer. U heeft aan de Adviesraad Minimabeleid gevraagd om in ieder geval de opgenomen vragen in de leeswijzer te beantwoorden. De vijftien gestelde vragen in de leeswijzer zijn niet van een volgnummer voorzien.

In deze brief wordt de "Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018 gemeente Midden-Drenthe" en de bijbehorende leeswijzer die door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Drenthe is opgesteld door ons besproken.
Het standpunt van de Adviesraad Minimabeleid wordt bij het betreffende onderwerp benoemd.

Ons rapport is als volgt ingedeeld.

1. Inleiding.
2. Leeswijzer en beantwoording vragen.
3. Tot slot.

1. Inleiding.

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid (genoemd Fraudewet) in werking. Het betreft een aanscherping van het sanctiebeleid voor de hele sociale zekerheidswetgeving. Voor de gemeenten betreft dit de uitvoering van de WWB, IOAW en IOAZ. De Fraudewet voorziet onder meer in de verplichting om een bestuurlijke boete op te leggen als de inlichtingenplicht wordt geschonden. Voor degene die de regels niet naleven geldt dat fraude niet mag lonen.

Ten behoeve van ons onderzoek hebben wij ook externe stukken geraadpleegd, ondermeer de brief van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d.26 mei 2014 aan de gemeenten betreffende Monitoren van de Fraudewet en rapportage fraudeaanpak en handhaving, een tweetal kwalitatieve onderzoeken van PWC en Stimulans, informatie van RCF Kenniscentrum Handhaving, en VNG en documentatie en publicatie van de Rijksoverheid.

2. Beantwoording van de vijftien vragen opgenomen in de leeswijzer behorende bij de conceptnota "Fraude- en handhavingsbeleid".

2.1 Uw vraag of de Adviesraad Minimabeleid zich kan vinden in de visie die zich laat typeren als verwoord in paragraaf 2.3 van de nota Fraude- en handhavingsbeleid 2014-2018.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

De wet moet met oog op de menselijke maat worden uitgevoerd. Er moet voor betrokkene voldoende ruimte zijn voor maatwerk en dan kan schrijnende gevallen worden voorkomen. De criteria de mate van verwijtbaarheid moet duidelijk en helder zijn. Van belang is om dit in de beleidsregels en verordeningen op te nemen.

Een goede voorlichting van de gemeente is essentieel om onduidelijkheden voor cliënten te voorkomen. Bijvoorbeeld ook lokaal aandacht vestigen op de landelijke campagne *Voorkomen problemen*, weet hoe het zit is dat in april 2014 van start is gegaan.

Wij kunnen ons verenigen met de uitgangspunten zoals verwoord in paragraaf 2.3.

2.2 De vraag of de Adviesraad Minimabeleid zich kan vinden in de integrale benadering vanuit het concept Hoogwaardige handhaving. Dit betreft hoofdstuk 3 Hoe moet het fraude- en handhavingsbeleid er in de praktijk uitzien.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

In feite gaat het om handhavingactiviteiten die de gemeente Midden-Drenthe gaan uitvoeren. Wij vinden dat als er vervolgonderzoeken plaatsvinden de inzet van controlemiddelen moeten worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze beginselen zijn opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Er moet een evenredig verband bestaan tussen de aard van de onderzoek gegevens en de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt. Een onderzoek moet dus in redelijke verhouding staan tot het doel dat we er mee willen bereiken (proportionaliteitsbeginsel).

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 (subsidiariteitsbeginsel).

Ook zijn wij van mening dat rekening moet worden gehouden met kleine vergissingen en fouten van burgers. De mogelijkheid van betrokkene om fout te herstellen door uit eigen beweging alsnog de juiste informatie aan de gemeente te verstrekken en het geld terug te storten (art. 2a, lid 2 onder c van het boetebesluit sociale verzekeringswetten).

In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld dat de gemeente een lagere boete kan opleggen als betrokkene aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

Overigens moet betrokkene wel zelf de bijzondere omstandigheden aanvoeren waaruit blijkt dat de boete in het concrete geval onbillijk uitwerkt.

Wij kunnen ons verenigen met de uitgangspunten verwoord in hoofdstuk 3.

2.3 De vraag van de gemeente is, zou u het instrument “risicoprofiel” willen inzetten.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Naar onze mening kan door het gebruik van risicoprofielen wel een cliëntvriendelijke en effectieve aanpak zijn bij de aanvraag en controle op de rechtmatigheid van de uitkering. Door te werken met risicoprofielen kan op basis hiervan gerichte handhavingactiviteiten worden uitgevoerd. De risicomodellen moeten wel voortdurend worden geëvalueerd om de effectiviteit te verbeteren.

2.4 De vraag, acht u het wel of niet wenselijk dat het college in specifieke gevallen onderzoek doet middels cameratoezicht.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Als andere opsporingsmethoden niets opleveren, kan het inzetten van verborgen camera's bij het opsporen van uitkeringsfraude in bepaalde gevallen duidelijkheid bieden. Wij benadrukken dat om misverstanden aan de kaak te stellen en het op een andere manier niet gelukt om bewijs boven tafel te krijgen dergelijke methodes in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar kunnen zijn.

- De opsporingstechnieken en middelen moeten voldoen aan de privacywetgeving.
- De inzet moet in redelijke verhouding staan tot het doel ervan. En dat dit doel niet op een voor betrokkenen minder belastende wijze had kunnen worden bereikt.
- De inzet van camera moet noodzakelijk zijn, aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moet worden voldaan.
- Om de rechtmatigheid van de inzet van camera's te borgen moet dit eerst formeel vastgelegd worden in een procesbeschrijving en een protocol.

De Adviesraad Minimabeleid kan thans nog niet instemmen met onderzoek middels cameratoezicht, aangezien een door het College van B&W vastgesteld procesbeschrijving en protocol waarin de richtlijnen en gegevens voor de afweging van de proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van een camera bij een concreet rechtmatigheidsonderzoek ontbreekt.

2.5 De wet (art. 18a, lid 4 WWB) biedt de mogelijkheid om niet direct bij nulfraude een boete op te leggen, maar om de eerste keer een schriftelijke waarschuwing te geven.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Als een uitkeringsgerechtigde de inlichtingenplicht heeft geschonden dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Is er sprake van nulfraude en er is in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing gegeven dan legt de gemeente niet meteen een boete op maar volstaat met een schriftelijke waarschuwing.

2.6 Er wordt geen boete beoordeling gedaan als er geen bijstand wordt toegekend.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Wij kunnen hiermee instemmen

2.7 Voorstel van de gemeente om de boete niet af te ronden op een veelvoud van € 10.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

De Adviesraad Minimabeleid heeft geen redenen om hiermee niet mee in te stemmen.

2.8 Vraag is kunt er mee instemmen dat er meer dan 3 redenen kunnen zijn voor verminderde verwijtbaarheid?

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

In het boetebesluit zijn de criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot vermindering van verwijtbaarheid. De vastgelegde criteria zijn niet limitatief en kunnen worden aangevuld door het college van B&W. Hiermee wordt de ruimte gelaten om in concrete situaties rekening te houden met overige individuele omstandigheden, als die naar het oordeel van het college behoren te leiden tot een lagere boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Een belangrijk onderwerp binnen de organisatie van de gemeente is het proces van boeteoplegging en de bepaling van de mate van verwijtbaarheid.

Ook wij vinden dat er veel meer dan drie redenen zijn voor verminderde verwijtbaarheid.

Wij missen in de nota Fraude- en handhavingsbeleid:

- er is sprake van "gedeelde verwijtbaarheid", bijvoorbeeld bij (gedeeltelijke) omissies van de uitvoering door de gemeente.
- er is anderszins sprake van omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

2.9 Kunt u ermee instemmen dat er bij verminderde verwijtbaarheid boetes worden opgelegd van 25%, respectievelijk 50 %.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

De mate van verwijtbaarheid is een lastig punt in de Fraudewet. Ook de VNG heeft dit aan de orde gesteld en het ministerie heeft aangegeven een meer uniforme toepassing van "de mate van verwijtbaarheid" bevorderen door categorie en goede voorbeelden te delen met de uitvoering. (zie ook brief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d.16 juli 2014, Verzamelbrief 2014-2). *Vooralsnog kunnen we er mee instemmen, als duidelijk is dat er sprake van verminderde verwijtbaarheid dan wordt de boete gematigd tot 25% of 50 % van het benadelingsbedrag.*

Wij brengen onder uw aandacht cliënten die onder beschermingsbewind staan. Bewindvoerders kunnen de oorzaak zijn van het schenden van de inlichtingenplicht. Juridisch blijft de cliënt verantwoordelijk en zal hij de bewindvoerder moeten aanspreken. Hoewel bewindvoerders wel zijn geïnformeerd over het tijdig verstrekken van inlichtingen in relatie tot de Fraudewet, kunnen er in de praktijk toch vervelende situaties ontstaan.

De Adviesraad Minimabeleid vindt als van deze situatie sprake is er geen boete wordt opgelegd.

2.10 Kunt u er mee instemmen dat bij de 2^e recidive een boete wordt opgelegd van 120% en bij de 3^e recidive of vaker een maximale boete van 150%.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

De bestuurlijke boete bedraagt volgens de wet maximaal 100% van het benadelingsbedrag als er sprake is van een eerste overtreding. Is er sprake van een tweede of volgende overtreding, dan bedraagt de boete maximaal 150 % van het benadelingsbedrag.

Echter art. 2 van het boetebesluit Sociale verzekeringswetten geeft gemeenten de ruimte om de recidive-boete door middel van een beleidsregel door het College van B&W nader vast te stellen op een lager percentage dan 150%.

Wij kunnen ons verenigen met het voorstel om de boete bij de 2^e recidive te verhogen tot 120 % en bij de 3^e recidive of vaker de maximale boete van 150%.

Belastingvrije voet bij recidive (vier vragen bij dit onderdeel)

Toelichting en het standpunt van de Adviesraad Minimabeleid.

Per 1 januari 2013 zijn gemeenteraden op grond van de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" verplicht bij verordening regels te stellen over de bevoegdheid de belastingvrije voet buiten werking te stellen bij verrekening van bestuurlijke boete wegens een herhaaldelijke schending van de inlichtingenplicht (recidive). Om de gemeenten hierin te ondersteunen, hebben het RCF Kenniscentrum Handhaving, Divosa, de VNG en Schulinck in nauwe samenwerking met een aantal gemeenten een modelverordening ontwikkeld.

2.11 In de leeswijzer is vermeld dat bij huishoudens met kinderen altijd de belastingvrije voet bij verrekening van de recidiveboete in acht wordt genomen.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Wij kunnen ons hiermee verenigen.

2.12 In de leeswijzer is vermeld om bij huishoudens zonder kinderen naar het actuele banksaldo te kijken. Bedraagt dit meer dan drie keer de van toepassing zijnde bijstandsnorm, dan wordt voorgesteld direct de recidiveboete gedurende drie maanden te verrekenen met de bijstandsuitkering.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

Wij kunnen ons meer vinden in voorgenoemde modelverordening waarin wordt gesproken over voldoende bezit. Als volgt toegelicht:
Indien het bezit (waarde van alle bezittingen waarover een belanghebbende of diens gezinsleden beschikken of redelijkerwijs kunnen beschikken, bezittingen kunnen zowel bestaan uit geld als op geld waardeerbare goederen) van een belanghebbende tenminste driemaal de toepasselijke bijstandsnorm bedraagt, verrekenen burgemeester en wethouders de recidiveboete zonder inachtneming van de belastingvrije voet. De verrekening, geschiedt gedurende een tijdvak van drie maanden vanaf het moment van de dagtekening waarop de bestuurlijke boete is opgelegd.

2.13 In de leeswijzer is vermeld om bij huishoudens zonder kinderen met een actueel banksaldo lager dan 3 maanden de van toepassing zijnde bijstandsnorm, wordt gedurende 1 maand volledig verrekend. Na die maand geldt dan weer de bescherming van de belastingvrije voet.

Standpunt van de Adviesraad.

Indien het bezit (waarde van bezittingen waarover een belanghebbende of diens gezinsleden redelijkerwijs kunnen beschikken) van een belanghebbende niet tenminste driemaal de toepasselijke bijstandsnorm bedraagt, verrekenen burgemeester en wethouders de recidiveboete één maand zonder inachtneming van de belastingvrije voet. De verrekening geschiedt vanaf het moment van de dagtekening waarop de bestuurlijke boete is opgelegd.

Aansluitend op verrekening als bedoeld hiervoor, verrekenen burgemeester en wethouders de recidiveboete in de daarop volgende twee maanden op een dusdanige wijze dat belanghebbende blijft beschikken over een inkomen ter hoogte van 80% van de toepasselijke bijstandsnorm. Hoewel het hier gaat om personen die herhaaldelijk hebben gefraudeerd zijn situaties denkbaar waarin bovenstaande niet aanvaardbaar wordt geacht. Hierbij moet worden gedacht aan situaties wanneer deze wijze van verrekening waarschijnlijk leidt tot huisuitzetting of andere dringende redenen. Voorkomen moet worden dat een belanghebbende door deze maatregel op straat komt te staan en de problematiek alleen maar verergert met alle maatschappelijke kosten van dien. Graag zien wij dat in de beleidsnotitie en de verordening wordt opgenomen dat de recidiveboete met inachtneming van de belastingvrije voet verrekenen indien aannemelijk is dat verrekening op de wijze zou leiden tot huisuitzetting of anders sprake is van dringende redenen.

2.14 Vraag over verhuizing naar een andere gemeente en inning recidiveboete.

Standpunt van de Adviesraad.

Met het voorstel om de inning van de recidiveboete plaats te laten vinden op basis van het beleid van beleid van de gemeente Midden-Drenthe kunnen wij ons verenigen.

2. 15 Terugvordering na een aflossingsperiode van 10 jaar.

Standpunt Adviesraad Minimabeleid.

De fraudewet geeft de gemeenten de verplichting om gedurende 10 jaar terug te vorderen. De wet geeft eveneens de mogelijkheden om na 10 jaar de fraudevorderingen van te veel betaalde uitkeringen kwijt te schelden

Wij kunnen er mee instemmen met kwijtschelden van fraudevorderingen na 10 jaar om zo werk te stimuleren en voor fraudeurs een start zonder schulden mogelijk te maken.

Wij brengen nog onder uw aandacht:

Schulden van cliënt die door het overtreden van regels zijn ontstaan worden in principe uitgesloten van schuldhelpverlening (WSNP traject). De VNG in een bestuurlijk overleg met staatssecretaris Klijnsma erop aangedrongen om de gemeenten de mogelijkheden te geven om fraudeschulden mee te nemen in de schuldhelpverlening. Het meenemen van fraudeschulden in de schuldhelpverlening draagt bij aan gedragsverandering en voorkomt hoge kosten voor schuldhelpverlening of lange trajecten van duurzame financiële dienstverlening.

3. Tot slot.

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden. Voor zover ons bekend heeft de gemeente Midden-Drenthe nog geen verordening maatregelen handhaving en verrekening bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen vastgesteld. De WWB verplicht de gemeenteraad in een verordening nadere regels te stellen over de belastingvrije voet bij verrekening van een boete ingeval van recidive. Onduidelijk is hoe in de gemeente hier momenteel mee wordt omgegaan. De recidiveboete zal pas worden opgelegd nadat de verordening door de raad is vastgesteld. Dus er is geen sprake van terugwerkende kracht.

Ons is gebleken dat veel gemeenten al in de eerste helft van 2013 een handhavingsbeleidplan hebben opgesteld en de verordening door de gemeenteraden zijn vastgesteld.

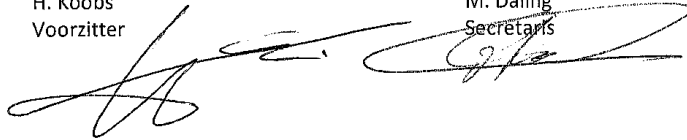
De Adviesraad Minimabeleid vindt dat de gemeente Midden-Drenthe erg laat is met de nota Fraude- en handhavingsbeleid en de nog door de gemeenteraad vast te stellen verordening.

Wij vertrouwen erop door middel van deze brief u voldoende te hebben geïnformeerd.

Bestuur Adviesraad Minimabeleid Midden-Drenthe.

H. Koobs
Voorzitter

M. Daling
Secretaris

The image shows two handwritten signatures. The signature on the left is for H. Koobs, the Voorzitter, and the signature on the right is for M. Daling, the Secretaris. Both signatures are in black ink and are written over the printed names and titles.