

Hoogwaardig Handhaven Werk en Inkomen

Gemeente Hattem
2016-2020

Gemeente Hattem, Mei 2016

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	3
Hoofdstuk 2. Hoogwaardig handhaven	4
2.1 Doel van handhaving	4
2.2 Preventie	4
2.3 Repressie	5
Hoofdstuk 3. Landelijke wetgeving en ontwikkelingen	6
3.1 Inlichtingenplicht, rechtmatigheid, bestuurlijke boetes	6
3.2 Arbeids- re-integratieverplichting en de tegenprestatie	9
3.2.1 Wettelijk kader handhaven arbeidsverplichtingen	9
Hoofdstuk 4. Ambities voor de komende jaren	10
4.1 Participatie en zelfredzaamheid	10
4.2 Uitwerking handhavingsmaatregelen	10
4.3 Proportionaliteit en subsidiariteit	15
Hoofdstuk 5. Gevolgen voor inwoners en gemeente	16

Hoofdstuk 1. Inleiding

Voor u ligt het beleidsplan Hoogwaardig Handhaven voor 2016- 2020. Sinds 1 januari 2015 is, als onderdeel van de drie decentralisatieprocessen, de Participatiewet in werking getreden. Bij deze wet staat werken naar vermogen voorop. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De doelgroep van de wet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/ of ondersteuning om aan het werk te komen.

De komst van de Participatiewet zorgt ervoor dat de gemeente er aan de ene kant alles aan moet doen om mensen uit de Participatiedoelgroep aan het werk te helpen en aan de andere kant moet optreden als inwoners hun verplichtingen niet nakomen. Sinds de komst van de Wet Taaleis hebben inwoners, naast de inspanningsverplichting om weer aan het werk te komen, ook de plicht zich in te zetten hun taalvaardigheden op niveau te hebben of te brengen. Wanneer iemand weigert zich hiervoor in te zetten, kan de uitkering worden gekort.

De komst van zowel de Participatiewet als de Wet Taaleis, zijn aanleiding geweest om het beleidsplan uit 2010 te wijzigen. Het beleidsplan Hoogwaardig Handhaven is onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW).

Aan dit beleidsplan zijn de volgende, reeds door het college vastgestelde, beleidsregels en verordeningen gekoppeld:

- Beleidsregel omtrent ontheffing van de arbeidsplicht
- Beleidsregel omtrent afzien van terugvordering
- Beleidsregel omtrent afzien van intrekking en herziening
- Beleidsregel huisbezoek
- De maatregelenverordening

De gemeente Hattem voert een groot deel van de sociale zekerheidsregelingen uit. De consultants Werk en Inkomen van de eenheid Publiek en Service, zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet en de IOAW.

Definitie

Voordat het onderwerp handhaving verder wordt uitgewerkt, volgt hier een korte definitie die binnen de gemeente Hattem gehanteerd wordt. *'Handhaving betreft alle activiteiten van de overheid die erop zijn gericht dat regels worden nageleefd'*.¹

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een balans tussen preventieve en repressieve activiteiten. In dit nieuwe beleid wordt het accent meer gelegd op de preventieve activiteiten.

Focus op preventie

Binnen het nieuwe handhavingsbeleid willen we, meer dan we tot nu toe gedaan hebben, vooral de nadruk leggen op preventie, waarbij het voorkomen van fraude door goede voorlichting en dienstverlening uitgangspunt is.

Uit onderzoek van Panteia komt naar voren dat de meeste fraudegevallen voortkomen uit inertie of passiviteit.² De gevolgen van deze vormen van fraude kunnen echter net zo groot zijn voor zowel de inwoners zelf als de gemeente, waardoor het belang van preventieve maatregelen, nog eens onderstreept wordt. Wanneer in deze notitie gesproken wordt over fraude, kan dit dus ook gaan over onbewuste of uit gemakzucht voortkomende nalatigheden.

Binnen de participatiewet ligt de focus op werk en zelfredzaamheid en hier zullen wij bij onze dienstverlening en voorlichting ook de focus leggen. Wanneer mensen even niet in staat zijn om zelf in hun levensonderhoud te voorzien of een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces, dan bieden wij als gemeente een vangnet, maar benadrukken daarbij het tijdelijke karakter van deze ondersteuning en de rechten en plichten die samenhangen met het vangnet dat wij bieden.

¹ Voor handhaving zijn meerdere definities te geven. Deze definitie is afgeleid van de tekst, zoals deze in Wikipedia te vinden is. Om de leesbaarheid te vergroten hebben wij de tekst vanuit Wikipedia vereenvoudigd.

² Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Panteia, 2013

Hoofdstuk 2. Hoogwaardig handhaven

Binnen de Participatiewet en aanverwante regelingen staan twee verplichtingen centraal: de inlichtingenverplichting en de arbeidsverplichting. De inlichtingenverplichting is de verplichting om het college alle feiten en omstandigheden mee te delen die van invloed kunnen zijn op het recht op of op de hoogte van de uitkering. De activiteiten die wij als gemeente ondernemen om de naleving van deze verplichtingen te bevorderen of af te dwingen, vallen onder de noemer handhaving.

De arbeidsverplichting is de verplichting van de inwoner om alles te doen wat in zijn of haar vermogen ligt om werk te zoeken, te aanvaarden en te behouden. Dit kan ook zijn het meewerken aan onderzoek of het volgen van een re-integratie traject. Eveneens kan van de inwoner gevraagd worden een tegenprestatie naar vermogen te leveren.

Handhaving is méér dan het uitvoeren van fraudeonderzoeken. Een effectief handhavingsbeleid is een samenspel van preventieve en repressieve activiteiten. Hierbij moet worden gedacht aan goede en begrijpelijke voorlichting aan de inwoner, een optimale en snelle dienstverlening aan de inwoner, bevordering van fraudealertheid van medewerkers met inwonercontacten, sanctionering bij het niet nakomen van verplichtingen (o.a. boete), als organisatie zelf aan de regels houden en de terug- en invordering van ten onrechte verstrekte bijstand. Hieruit vloeit voort dat handhaving niet op zichzelf mag staan. Handhaving is een vanzelfsprekend onderdeel van de totale dienstverlening van de organisatie.

2.1 Doel van handhaving

Het doel van hoogwaardig handhaven is dat inwoners³ zich bewuster worden van de regels rond de uitkering en deze meer uit zichzelf naleven. Het kan zijn dat inwoners zich onvoldoende bewust zijn van de regels. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals gemakzucht of laaggeletterdheid. Het gevolg is een verhoogd risico op fraude. Fraude is het ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van een uitkering, tegemoetkoming of vergoeding als gevolg van het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan een uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid. Om te zorgen dat alleen degene die daadwerkelijk recht heeft op een uitkering of een inkomensvoorziening, deze ontvangt, moet fraude worden bestreden en dienen wij als gemeente zo min mogelijk organisatorische of procedurele drempels op te werpen.

De kans dat mensen zich spontaan aan wet en regels houden is groter als zij:

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

De eerste twee pijlers zijn preventief van karakter en gericht op voorkomen van fraude, de laatste twee zijn repressief, dus gericht op het bestrijden van fraude.

2.2 Preventie

1. Vroegtijdig informeren.

Burgers zijn er zelf verantwoordelijk voor 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. Hoe eerder, vaker en vollediger wij de inwoner informeren over rechten en plichten, hoe kleiner de kans is dat mensen zich niet bewust zijn van de regels en (bewust of onbewust) fraude plegen. Goede voorlichting werkt dus op twee manieren.

Eenzijds behoedt het burgers die geen recht hebben op bijstand op het onrechtmatig aanvragen ervan. Anderzijds voldoet de gemeente door goede voorlichting aan de eisen die de wet stelt.

Wij communiceren zowel schriftelijk als mondeling met onze inwoners. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij het communicatieniveau van onze inwoners. De afgelopen jaren hebben we met name in de schriftelijke voorlichting geïnvesteerd. We hebben brieven en beschikkingen herschreven om ze helderder voor de inwoner te maken. Bij wijzigingen in wet- en regelgeving zorgen we voor extra

³ Daar waar in het beleidsplan gesproken wordt over inwoners, worden de inwoners van de gemeente bedoeld met een uitkering op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ of Bbz 2004.

communicatiemomenten en de communicatie over minimaregelingen hebben we aangepast. Alle informatie is nu te vinden in 1 document om het voor de burgers overzichtelijk te houden.

Naast de mondelinge en schriftelijke communicatie richting burgers hebben we ook maatschappelijke organisaties meer geïnformeerd over de regelgeving en zullen we de komende jaren via de gemeentelijke website, social media en de participatieraad nog meer inzetten op het vroegtijdig informeren van onze burgers. In hoofdstuk 4 worden de activiteiten die we als gemeente gaan ondernemen concreet beschreven.

2. Optimaliseren dienstverlening.

Onnodige procedures roepen irritatie op. Ze verminderen daardoor de spontane bereidheid van cliënten om wetten en regels na te leven. De gemeente streeft naar eenvoudige regelgeving, die goed aan de cliënt is uit te leggen. Het is van belang dat er geïnvesteerd wordt in relatiebeheer met cliënten. Wanneer een goede relatie tussen consulent en cliënt ontstaat, zal de cliënt eerder bereid zijn om verplichtingen na te komen. Uitgangspunt is dat cliënten niet onnodig gegevens hoeven aan te leveren die bij de afdeling Werk, Inkomen, Zorg en Welzijn inmiddels bekend zijn en dat wij als gemeente klachten en bezwaren serieus nemen en hiervan leren.

Ook zullen wij als gemeente zelf het goede voorbeeld geven. Wij verlangen van de inwoners 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 inwoner in de organisatie en verkleinen het gevoel van afstand tot de gemeente. Dit draagt er toe bij dat de inwoner eerder geneigd zal zijn de regels na te leven.

2.3 Repressie

3. Controle op maat

Ondanks het preventieve effect van een goede voorlichting en een optimale dienstverlening, blijft het nodig om steeds alert te zijn op fraude. De gemeente stelt zich ten doel om fraude zo snel mogelijk op te sporen. Wanneer fraude snel wordt opgespoord kan hier ook snel een consequentie aan verbonden worden en blijft de onterecht verstrekte uitkering beperkt. Alleen op deze manier kan het lik-op-stuk-beleid goed worden toegepast. Door de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU), de Wet dwangsom en de ontwikkeling van het Digitaal Inwonerdossier (DKD)/Suwinet⁴ streven we naar een integrale handhaving. Dat wil zeggen, toezien op naleving met gebruik van alle beschikbare middelen in alle fases van het uitkeringsproces: van aanvraag naar beheer tot beëindiging.

Omdat er niet bij iedere inwoner evenveel kans op fraude is, voeren we controles op maat uit. Inwoners waarbij een intensieve controle noodzakelijk is, worden intensief gecontroleerd. Bij de meerderheid van de inwoners is dit niet noodzakelijk. Zij worden op reguliere wijze (=basisniveau) gecontroleerd. In hoofdstuk drie wordt de uitvoering nader beschreven.

4. Sancties op maat

Wanneer opgespoorde fraude zonder gevolgen blijft, is dit naast inconsequent ook een aanmoediging tot (het voortzetten van) misbruik. De gemeente wil voorkomen dat fraude loont door daadwerkelijk te sanctioneren bij geconstateerde fraude. Wij doen dit zo spoedig mogelijk nadat de overtreding is vastgesteld. De onterecht verkregen uitkering of voorziening zal worden teruggevorderd en daarnaast zal de uitkering of inkomensvoorziening tijdelijk worden verlaagd of we leggen een bestuurlijke boete op ter hoogte van het gefraudeerde bedrag. Een maatregel kan alleen worden opgelegd bij schending van arbeidsverplichtingen. Een boete kan alleen worden opgelegd bij schending van de inlichtingenplicht. In de Participatiewet is van een aantal overtredingen aangegeven welke maatregel gehanteerd dient te worden. Dit hanteren wij in de gemeente Hattem ook. Zaken die niet vastgelegd zijn in de Participatiewet, zoals bijvoorbeeld het omgaan met verspreide betaling, zijn vastgelegd in de maatregelenverordening om willekeur te voorkomen.

Bij de zwaardere fraudezaken (= benadelingsbedrag boven € 50.000,-) leggen we geen boete op. Deze zwaardere fraudezaken worden afgehandeld binnen het samenwerkingsverband "Sociale Recherche IJssel-Vechtstreek". De sociaal onderzoekers maken dan proces verbaal op, waarna de fraudeur zich moet verantwoorden voor de strafrechter.

⁴ Digitaal netwerk voor gegevensuitwisseling voor de organisaties in de keten Werk en Inkomen

Hoofdstuk 3. Landelijke wetgeving en ontwikkelingen

Wij leven in een verzorgingsstaat. Dit houdt in dat de overheid zich actief bemoeit met de welvaart en het welzijn van haar inwoners. De overheid is verplicht de sociale grondrechten van haar inwoners na te streven. Inwoners zijn hierdoor verzekerd van een inkomen bij werkloosheid, ziekte, ouderdom of arbeidsongeschiktheid. Inwoners hebben ook plichten. Werklozen hebben bijvoorbeeld de plicht om hun best te doen een baan te vinden en inwoners die werken hebben de plicht sociale premies te betalen waarvan sociale voorzieningen betaald worden. Om ons sociale stelsel in stand te houden is een blijvend draagvlak in de samenleving nodig. Naleving speelt hierin een belangrijke rol. Als inwoners die gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen zich niet aan de regels houden, kunnen belastingbetalers daar nadelen van ondervinden. Daarnaast gaat dit in tegen het rechtvaardigheidsgevoel van 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 voorzieningen zorgen er bovendien voor dat de sociale zekerheid duurder wordt. Hierdoor kan ook de houdbaarheid van het stelsel in het geding komen. Verwijtbaar niet naleven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen zal daarom worden bestraft met een maatregel.

3.1 Inlichtingenplicht rechtmatigheid bestuurlijke boete

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

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van kracht. Deze wet regelt dat fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veel zwaarder bestraft wordt. Het strengere sanctieregime bij geconstateerde fraude bestaat uit drie onderdelen.

1. *Herinvoering bestuurlijke boete*

De bestuurlijke boete is opnieuw ingevoerd. Dit houdt in dat schending van de inlichtingenplicht zwaarder wordt bestraft. De boete bedraagt maximaal 100% van het netto benadelingsbedrag⁵, wanneer aangetoond kan worden dat betrokkene bewust de benodigde informatie niet of niet tijdig heeft verstrekt. Ook kan er worden besloten om te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, voor zover het niet nakomen van de inlichtingenplicht niet opnieuw plaatsvindt binnen een periode van 2 jaar. 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,--. Bij het opleggen van een boete moet het evenredigheidsbeginsel worden toegepast. De gemeente Hattem houdt bij het opleggen van een boete de jurisprudentie in acht en houdt bij de vaststelling van het boetebedrag rekening met de persoonlijke situatie van de desbetreffende inwoner.

2. *Langer terugvorderen*

Met ingang van 1 januari 2013 is het terugvorderen van ten onrechte verstrekte bijstand als gevolg van schenden van de inlichtingenplicht (fraudevordering) een verplichting (artikel 58, lid 1 Participatiewet). Dit betekent dat gemeenten in beginsel geen vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe ze met terugvordering van verwijtbare vorderingen willen omgaan. Ze mogen geen medewerking verlenen aan een schuldregeling als er een vordering is ontstaan door schending van de inlichtingenplicht en hiervoor een boete is opgelegd of aangifte is gedaan op grond van het Wetboek van strafrecht.

⁵ Inmiddels zijn er uitspraken van de CRvB geweest die deze boete beperken. De gemeente dient de verwijtbaarheid te beoordelen en dan kan het boetebedrag uitkomen op 100, 75, 50 of 25%. Vervolgens dien je als gemeente ook rekening te houden met de aflossingscapaciteit.

In onderstaande situaties kan het college op grond van artikel 58, lid 7 en 8 Participatiewet besluiten van (verdere) terugvordering af te zien.

- Wanneer de inwoner gedurende tien jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan;
- Wanneer de inwoner gedurende tien jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag over die periode, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, alsnog heeft betaald
- Wanneer er gedurende tien jaar geen betalingen zijn verricht en niet aannemelijk is dat de debiteur deze op enig moment zal gaan verrichten; of
- Wanneer de inwoner een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in één keer aflost;
- Wanneer er sprake is van dringende redenen.

In Hattem maken wij gebruik van onze gemeentelijke vrijheid en zien wij in een aantal van deze gevallen dan ook van (verdere) terugvordering af.⁶

Met ingang van 1 januari 2013 is op grond van artikel 60 lid 4 Participatiewet het verrekenen van de openstaande fraudevorderingen met de uitkering ook een verplichting. Wanneer een debiteur een bijstandsuitkering ontvangt wordt 6% van de voor hem geldende bijstandsnorm inclusief vakantietoeslag ter aflossing ingehouden op zijn uitkering. Bij de aflossing van een vordering wordt 10% van de voor hem geldende bijstandsnorm ingehouden. Bij fraudevorderingen wordt het bedrag dat meer bedraagt dan de beslagvrije voet volledig aangewend voor de aflossing van de fraudevordering. Dit betekent dat ook de volledig gereserveerde vakantietoeslag voor de aflossing wordt aangewend. Dezelfde lijn dient ook gevolgd te worden wanneer de debiteur geen uitkering meer ontvangt en de openstaande vordering niet ineens kan terugbetalen. Dit betekent dat wanneer de debiteur hierom verzoekt, het aflossingsbedrag gelijk is aan het bedrag dat de beslagvrije voet overschrijdt. Wanneer de debiteur niet betaalt wordt overgegaan tot het leggen van loonbeslag.

3. *Recidive*

Wanneer een inwoner fraude heeft gepleegd en binnen vijf jaar nogmaals een zelfde soort overtreding begaat, dan wordt er gesproken van recidive. Bij recidive moet een boete worden opgelegd van 150% van het fraudebedrag. Daarnaast kan de boete gedurende een periode van maximaal drie maanden verrekend met de uitkering. De uitkering wordt dan niet beëindigd maar de beslagvrije voet wordt tijdelijk buiten werking gesteld⁷. De inwoner 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. In onze gemeente vindt de volledige verrekening met de beslagvrije voet alleen plaats voor de maximale termijn van drie maanden, als een belanghebbende voldoende bezittingen heeft op dit op te kunnen vangen. In ons beleid is vastgelegd dat eventuele woonlasten en de ziektekostenverzekering altijd betaald dienen te kunnen worden.

4. *Lik op stuk*

Naast de aanscherping van het sanctieregime formuleerde het kabinet in het SZW-handavingsprogramma 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 handavingsbeleid wordt hiermee groter en daarmee ook de veronderstelde pakkans.

⁶ Zie beleidsregel B122' Afzien van terugvordering en afzien van intrekking en herziening' in welke gevallen wij afzien van terugvordering.

⁷ De beslagvrije voet is een minimum aan inkomen dat de inwoner ter beschikking staat voor zijn of haar levensonderhoud. Afhankelijk van de huishoudsituatie en leeftijd gelden verschillende basisbedragen, in beginsel 90% van de toepasselijke bijstandsnorm.

5. 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 en internetonderzoek. Momenteel wordt er binnen de gemeente Hattem nog niet gewerkt volgens een protocol Internetonderzoek. Wel gebruiken wij het internet als informatiebron. Er wordt dan gebruik gemaakt van openbare bronnen, zoals facebook, twitter of Marktplaats. Er zijn steeds meer mensen actief op het internet en er hier is veel relevante informatie te vinden. Wij vinden het belangrijk dan ook op een goede manier gebruik te maken van dit medium. Er is gesproken met consultants van andere gemeenten waar ook met internetonderzoek gewerkt wordt en waar gebruik gemaakt wordt van een protocol. Zij gaven aan dat het werken met een protocol de eenduidigheid van werken verbetert en daarnaast kun je als consultant je werkwijze legitimeren als er gewerkt wordt volgens een protocol. Wij gaan per 1 januari 2017 werken met het "Protocol Internetonderzoek door gemeenten" opgesteld in november 2014 door het RCF en akkoord bevonden door het CBP (gepubliceerd Staats Courant Nr. 5164 19 februari 2015). Het internetprotocol is als bijlage toegevoegd. De consultants zullen dit protocol ook krijgen en wanneer het nodig is, zal er een toelichting gegeven worden op de werkwijze die in het protocol beschreven wordt. Dit kan binnen de huidige capaciteit en middelen.

Het Inlichtingenbureau⁸ vergelijkt maandelijks de bestanden van sociale diensten van gemeenten met andere instanties zoals het UWV, DUO en de belastingdienst. Door deze bestandsvergelijking heeft de gemeente (achteraf) zicht op inkomsten (uit loon, studiefinanciering of uitkering) die een bijstandsontvanger mogelijk niet heeft opgegeven. Onderzoeken waarbij geen sprake is van witte fraude, maar van woonfraude of zwart werk, kunnen niet administratief worden ingesteld en worden door de sociale recherche uitgevoerd.

6. Uitbreiding mogelijkheden huisbezoek

Als de gemeente twijfelt aan de woonsituatie van een inwoner dan moet de gemeente die twijfels eerst proberen weg te nemen door administratief onderzoek en/of een gesprek met de inwoner. Als de twijfels daarna blijven bestaan kan de gemeente een huisbezoek verrichten. Er moet een grond zijn om een huisbezoek af te leggen. Als de inwoner 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 inwoner het huisbezoek weigeren zonder dat dit consequenties heeft voor de uitkering. Met de wet "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 twifelen aan de woonsituatie van de inwoner.

Tevens biedt de wetwijziging de ruimte voor gemeenten om eveneens het huisbezoek in te zetten als verificatiemiddel. In Hattem werken wij volgens beleidsregel B039 'Beleidsregel Huisbezoek' en zetten wij dit instrument alleen in wanneer een minder ingrijpend instrument niet hetzelfde resultaat op kan leveren.

7. Betere voorlichting van inwoners

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 lokaal of regionaal vorm te geven. De inzet van handavingscommunicatie tijdens 1 op 1 contacten met inwoners is van even groot belang als communicatiecampagnes. Wij blijven daarom de communicatie lokaal vormgeven, maar zullen hierbij wel gebruik maken van de landelijk beschikbare campagnematerialen.

8. Vergroten fraudealertheid bij inwonercontacten

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

⁸ Het Inlichtingenbureau is een organisatie voor gemeenten en andere overheidsorganisaties. hun werk is er voornamelijk op gericht gemeenten te helpen bepalen op welke ondersteuning burgers recht hebben.

3.2 Arbeids- en re-integratie verplichting en de tegenprestatie.

Gemeenten verstrekken in principe een tijdelijke uitkering maar de inwoner heeft de verplichting om zo spoedig mogelijk werk te zoeken, dit werk ook te aanvaarden en te behouden. Daarom zijn de regels omtrent deze arbeidsverplichting aangescherpt. De inwoner moet al het mogelijke in het werk stellen om aan het werk te komen en te blijven. Zo worden er eisen gesteld aan de taalvaardigheid⁹, aan het uiterlijk van de inwoner, maar ook aan de duur van de reistijd of het verhuizen ten behoeve van je werk. Al deze aanpassingen zijn er op gericht om de inwoner zo snel mogelijk in het eigen levensonderhoud te laten voorzien en dat de inwoner daarmee participeert in deze maatschappij. De regels met betrekking tot de ontheffing van deze verplichtingen zijn aangescherpt. In principe kan alleen een **tijdelijke** ontheffing worden verleend, tenzij iemand medisch structureel beperkt is als gevolg van ziekte of handicap. De gemeente heeft hiervoor beleidsregels opgesteld.¹⁰ Achterliggende gedachte hierbij is dat een langdurige ontheffing van deze verplichting de afstand tot de arbeidsmarkt onoverkomelijk maakt. Dit moet dan ook voorkomen worden.

Ook wordt van de inwoner verlangd dat deze een tegenprestatie levert voor het ontvangen van een uitkering. Bij het opleggen van een tegenprestatie wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van de belanghebbende. De gemeente heeft hiervoor beleid opgesteld en dit vastgelegd in de Verordening Tegenprestatie Participatiewet 2015¹¹. Goed inzicht in de individuele omstandigheden van de inwoner gecombineerd met inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt biedt een goede basis voor de inzet van re-integratie instrumenten. Het kan hierbij gaan om scholing, het opdoen van werkervaring, werken met een jobcoach, loonkostensubsidie etc. Wij vinden het belangrijk dat de middelen die wij inzetten passend zijn en monitoren daar dan ook op. Wij dienen de juiste instrumenten in te zetten en daarnaast is het belangrijk dat de inwoner zich houdt aan de afspraken zoals overeengekomen in het re-integratietrajectplan, ook wel plan van aanpak genoemd.

3.2.1 Wettelijk kader handhaven arbeidsverplichtingen

In artikel 18 lid 4 van de Participatiewet zijn de geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. In artikel 18 is tevens benoemd wat de (financiële) consequenties zijn van het niet nakomen van deze geüniformeerde arbeidsverplichtingen, te weten een verlaging van 100%. De gemeente heeft nog wel de bevoegdheid om te beoordelen wat de duur van de verlaging is. In de Nota Werk en Inkomen 2015-2016 is geregeld dat de verlaging gedurende 1 maand wordt toegepast.

De regering is van mening dat het niet nakomen van deze specifieke (arbeids)verplichtingen, zo ernstig zijn dat daar direct krachtdadig en uniform tegen opgetreden moet worden door het college van Burgemeester en Wethouders. Hier past geen discretionaire bevoegdheid meer. Wanneer een inwoner zich niet houdt aan andere verplichtingen, dus verplichtingen die niet opgenomen zijn in artikel 18 lid 4 Participatiewet, dan dient de gemeente de gedraging te beoordelen en vervolgens te sanctioneren of een waarschuwing te geven op grond van de maatregelenverordening. De individuele omstandigheden horen deel uit te maken van de weging van de mate van verwijtbaarheid.

De consulenten hebben een grote mate van beoordelingsvrijheid, met uitzondering van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Om maatwerk te kunnen bieden is beoordelingsvrijheid van belang. Toch heeft deze wel een keerzijde namelijk een grote diversiteit tussen consulenten bij het wel of niet toepassen van maatregelen. Om de kwaliteit van de beslissingen te borgen zijn er acties noodzakelijk, zoals deskundigheidsbevordering en toetsing.

⁹ De uitvoering van de wet Taaleis is beschreven in het regionaal plan Wet Taaleis'. Wij zullen in de komende periode een flyer opstellen waarin we onze inwoners van informatie over de Wet Taaleis voorzien.

¹⁰ Beleidsregel B030 Beleidsregels ontheffing arbeidsplicht. Te vinden in Schulink.

¹¹ B 163 Tegenprestatie naar vermogen

4. Ambities voor de komende jaren

In de komende jaren willen wij in de gemeente Hattem het handhavingsbeleid op arbeids- re-integratieverplichting en tegenprestatie integraal oppakken. We gaan voor dit gehele gebied dan ook uit van dezelfde visie. De visie die wij nastreven is:

‘ Wij zijn gericht op het leveren van goede dienstverlening aan onze inwoners. Hierbij streven we naar zelfredzaamheid en participatie van onze inwoners, waarbij toeleiding naar werk voor iedereen voorop staat. Aan diegene die geen werk heeft, wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. We controleren deze consequent om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te garanderen. We hebben vertrouwen in onze inwoners en stemmen de controlemiddelen daar op af. We werken effectief, efficiënt en streven naar een maximaal resultaat.’

In ons minimabeleid en in de nota Werk en Inkomen staat nader beschreven welke acties wij ondernemen om de zelfredzaamheid en participatie van onze inwoners te verbeteren. Hieronder staat kort beschreven wat de hoofdpunten uit deze nota's zijn. Daarna beschrijven wij hoe we nader vormgeven aan zowel preventie als repressie, met inachtneming van de mogelijkheden die de nieuwe landelijke wet- en regelgeving ons biedt.

4.1 Participatie en zelfredzaamheid

De dienstverlening van de gemeente Hattem is erop gericht om inwoners waar mogelijk perspectief op werk te bieden. De focus ligt op die mensen die op trede 5 of 6 van de participatieladder staan. Zij krijgen een intensief traject aangeboden om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen. Ook mensen die minder hoog op de participatieladder staan, worden niet uit het oog verloren. Wanneer betaalde arbeid nog geen mogelijkheid is, wordt er ingezet op sociale activering. Inwoners zijn verplicht om te solliciteren naar alle soorten van normaal werk. Ze kunnen geen eisen stellen aan salarisniveau, opleidingsniveau of vereiste ervaring. En ze moeten ook tijdelijk werk, deeltijdwerk en flexibel werk via een uitzendbureau aanvaarden. Wie aan het werk is participeert en heeft minder gelegenheid tot frauderen met een uitkering. Re-integratie is daarmee ook een belangrijk handhavingsinstrument. Naast onze focus op participatie middels betaald werk of sociale activering, treffen wij middels ons minimabeleid ook regelingen voor onze inwoners die tijdelijk nog niet in staat zijn om te werken en daardoor van een uitkering rond moeten komen. Ook inwoners die wel werken, maar tot maximaal 120% van het wettelijk minimum moeten rondkomen gelden deze regelingen. Al deze regelingen zijn gericht op participatie en zelfredzaamheid. Mensen kunnen bijvoorbeeld een activiteitenbudget aanvragen om toch deel te kunnen nemen aan een sportvereniging, zodat zij blijven participeren in de samenleving.

Door handhaving integraal te verbinden aan re-integratie en participatie ontstaat een sluitende aanpak, ook wel de ‘ cirkel van naleving ’ genoemd. De kern hiervan is dat het effectiever is aan te zetten tot wenselijk gedrag dan fraude te bestraffen. De cirkel van naleving verbindt zo rechtmatigheid met doelmatigheid. De cirkel van naleving is gericht op effectief werken.

Handhaven is zo de hoeksteen van de uitvoering en niet het sluitstuk. Alle elementen van de cirkel van naleving stimuleren inwoners om de verplichtingen van de bijstand na te leven en dragen zo ook bij aan de doelmatigheid van re-integratie. Het uiteindelijke doel van handhaven is dan ook het bevorderen van de participatie van inwoners in de samenleving. Ze worden geacht zelfredzaam te zijn en verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving van de (arbeids-)verplichtingen en het vinden van werk. Door uitkeringen en re-integratiemiddelen effectief in te zetten kan de gemeente daarbij helpen. Handhaving is nodig om de vertrouwensrelatie met de inwoner te versterken, de solidariteit van het sociaal stelsel te behouden en de uitkeringsgelden te beheersen. Het voorkomen en beperken van misbruik en oneigenlijk gebruik is om deze drie redenen erg belangrijk. Om misbruik terug te dringen zijn de Participatiewet en de Wet Suwi al aangescherpt.

4.2 Uitwerking handhavingsmaatregelen

Allereerst zal de focus van ons handhavingsbeleid nog meer verschuiven van opsporing van inkomensfraude naar controle. De korting op het P-budget vraagt om een handhavingsaanpak die hogere inkomsten oplevert dan voorheen het geval was. Dit kan alleen als de gemeente vaker onterecht

verstrekke uitkeringen beëindigt en vaker onrechtmatige uitkeringsaanvragen afwijst. Wij richten ons om die reden op de bestuursrechtelijke aanpak van uitkeringsfraude. Ons uitgangspunt is: controle waar het kan en opsporing waar het moet. Deze koerswijziging sluit aan op het lik op stuk beleid dat het ministerie in het SZW-handavingsprogramma 2011-2014 heeft beschreven. Het ministerie geeft daarin ook de voorkeur aan de bestuursrechtelijke aanpak boven de strafrechtelijke aanpak. Daarnaast volgen wij met deze koerswijziging de lijn die is ingezet met de ophoging van de aangiftegrens in de nieuwe aanwijzing sociale zekerheidsfraude. Ook blijkt uit diverse onderzoeken dat preventie loont.¹² Voorkomen is immers beter dan genezen. Als fraude laat wordt geconstateerd is de schade groter. De inwoner zit met een (hoge) terugvordering en mogelijk een strafblad. De gemeentelijke organisatie heeft de uitkering lange tijd ten onrechte verstrekt. De ervaring leert dat van hoge fraudevorderingen in de praktijk slechts een klein deel kan 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. Maar dit neemt niet weg dat ook voor het zittende bestand en voor repressie voldoende aandacht moet zijn.

Concrete preventie-activiteiten

1. Onderzoek bij aanvang voorziening

Wanneer een inwoner van Hattem een beroep doet op een voorziening uit de Participatiewet of IOAW, dan dient deze een aanvraag in met daarbij allemaal bewijsstukken. Deze bewijsstukken worden altijd door twee medewerkers getoetst. De consulenten werk en inkomen ontvangen de aanvraag. De consulent werk voert een gesprek met de inwoner over werk en de consulent inkomen geeft inlichtingen over rechten en plichten op gebied van participatie en inkomen, neemt de aanvraag in behandeling en maakt een (concept) besluit. Dit (concept) besluit wordt door de kwaliteitsmedewerker getoetst. In het systeem Civision wordt informatie over de inwoners opgenomen en wordt ook 'zachte' informatie opgenomen wat voor een uitkeringsaanvraag in eerste instantie niet noodzakelijk is om in te voeren, maar wat voor de consulenten als achtergrondinformatie kan dienen wanneer er op een later tijdstip het vermoeden bestaat dat een uitkering te lang doorloopt of toch ten onrechte verstrekt is. Doordat er altijd minimaal twee personen een aanvraag beoordelen, wordt de kans op fraude verkleind. Controle vindt plaats door onder andere gebruik te maken van SUWI-net. Door een uitgebreide controle aan de poort te hebben, wordt onrechtmatige instroom in de uitkering zoveel mogelijk voorkomen.

2. Face-to-face, dienstverleningsgesprek

Alle inwoners die een uitkering willen aanvragen, krijgen een intakegesprek met de consulent inkomen. Tijdens dit gesprek worden de rechten en plichten van een inwoner toegelicht. De consulent geeft aan welke dienstverlening de cliënt van de gemeente kan verwachten op het gebied van participatie (werk, sociale activering, minimaregelingen) en inkomen. Tevens wordt een toelichting gegeven over de procedures en huisregels. Ook zal de consulent aangeven dat controle door de gemeente in de meeste gevallen niet uit wantrouwen gebeurt, maar iets is dat bij iedere cliënt voorkomt. De inwoner krijgt gelegenheid om verduidelijking te vragen bij zaken die niet begrepen zijn, zodat de inwoner weet wat van hem/haar wordt verwacht en de consulent krijgt alvast een helder beeld van de inwoner. Tijdens het daaropvolgende gesprek met de consulent werk staat uitstroom centraal en bij mensen die weinig belemmeringen hebben, zal direct gestart worden met een re-integratietraject. Dit wordt uitgevoerd door een externe partij. Door de uitgebreide voorlichting aan de inwoner, krijgt de inwoner zekerheid over zijn rechten en plichten en de werkwijze van de gemeente. Dit leidt tot acceptatie van de verplichtingen en daarmee tot de bereidheid om deze 'natuurlijk' na te leven. De inwoner heeft dus twee dienstverleningsgesprekken die ervoor moeten zorgen dat de inwoner voldoende informatie heeft over zaken die voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering noodzakelijk zijn, namelijk:

- informatie over uitstroombmogelijkheden;
- uitleg over de verantwoordelijkheden van zowel de consulenten als de inwoner bij het inzetten van een traject gericht op uitstroom of het zoeken naar werk;
- voorlichting over rechten en plichten, inclusief de mogelijkheden van de klachtenprocedure;

¹² Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk, Menno Fenger, Xandra Maan, Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2014; Onderzoek uitvoering fraudewet, PWC, 31 maart 2014

- globale informatie over het minimaalbeleid en bijzondere bijstand.

Vervolgens vinden afhankelijk van de behoefte van zowel de inwoner als de consulent vervolggesprekken plaats. Deze vervolggesprekken staan in het teken van doelmatigheid. Als gevolg van een controle signaal (bijv. n.a.v. een themacontrole) vindt een rechtmatigheidsgesprek plaats.

3. *Het statusformulier.*

De inwoner ontvangt periodiek (minimaal 1 keer per jaar) een overzicht van zijn gegevens (statusformulier) zoals die bij de gemeente bekend zijn. Indien er iets is gewijzigd in iemands situatie, dan is dat reden voor de inwoner om een mutatieformulier (zie hierna) in te dienen en voor de consulent om verder onderzoek te doen. Dit kan leiden tot het begin van een werkproces (bv bij verhuizing wordt een nieuw huurcontract bij het mutatieformulier gevoegd en wordt daarna een werkproces opgestart in Civision). Het statusformulier bevat alle onderwerpen die relevant zijn voor het controleren van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. De inwoner hoeft niet langer allerlei gegevens in te vullen die bij de afdeling al bekend zijn, maar slechts te controleren of de bekende gegevens nog juist zijn.

Het statusformulier heeft het rechtmatigheidsformulier (ROF) vervangen dat mensen voorheen maandelijks in moesten leveren. Werkende weg hebben wij ondervonden dat de maandelijks ROF niet inwonervriendelijk was. Ook is uit onderzoek gebleken dat het periodieke verzenden van een statusformulier aan inwoners met bij de gemeente bekende informatie vermoedelijk sterk bijdragen aan fraudebestrijding en veel inwonervriendelijker en minder arbeidsintensief is.¹³ Door inwoners niet meer maandelijks een ROF in te laten vullen, beperken we de lasten voor de inwoner en maken we het werkproces minder arbeidsintensief, terwijl de effectiviteit gewaarborgd blijft.

4. *Het mutatieformulier.*

Inwoners leveren het mutatieformulier alleen in als er veranderingen zijn te melden in de persoonlijke omstandigheden, hun inkomsten en/of vermogen. Inwoners met inkomsten uit arbeid dienen elke maand hun inkomsten op te geven. Als inwoners het mutatieformulier hebben ingestuurd, krijgen zij automatisch een nieuw formulier. Door middel van het mutatieformulier brengt de inwoner de consulent op de hoogte van alle wijzigingen die van invloed (kunnen) zijn op (de hoogte van) de uitkering. De inwoner vult het formulier alleen in als er inderdaad iets in zijn situatie is veranderd dat een gevolg kan hebben voor de voortzetting of de hoogte van de uitkering. Dat klinkt eenvoudig, maar er kunnen zich nogal wat veranderingen voordoen die de inwoner moet doorgeven. Bijvoorbeeld een verhuizing, het gaan samenwonen of het openen van een nieuwe bankrekening. Ook inwoners met (wisselende) inkomsten gebruiken het mutatieformulier aangevuld met een urenverantwoordingsformulier, voor het opgeven van inkomsten. Bij onze gemeente wordt de inkomstenvrijlating toegepast¹⁴. De inwoner ontvangt automatisch een nieuw mutatieformulier met urenverantwoordingsformulier zodra het mutatieformulier binnen is. Dit is voor de inwoner een bevestiging dat het formulier waarop een wijziging is doorgegeven is binnengekomen. De inwoner stuurt het formulier weer terug bij nieuwe wijzigingen. Pas een volgende wijziging leidt weer tot de verplichting om een nieuw mutatieformulier in te vullen.

Te laat of onjuist ingeleverd?

De termijn voor het doorgeven van wijzigingen is van groot belang. Zo gauw er ook maar iets wijzigt dat van belang kan zijn op het recht op uitkering van de inwoner dan is de inwoner verplicht dit de eerste werkdag van de maand nadat de wijziging heeft plaatsgevonden, via het mutatieformulier bij de afdeling te melden. Als de inwoner het formulier bewust onjuist invult, of niet op tijd bij de gemeente inlevert, kan dit consequenties hebben. Dit kan leiden tot een boete of een terugvordering van een deel van de uitkering. Wordt het formulier helemaal niet ingeleverd, dan kan dit leiden tot het opschorten van het recht op bijstand, of zelfs tot het beëindigen/intrekking van de uitkering. De inwoner krijgt altijd nog via

¹³ Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk, Menno Fenger, Xandra Maan, Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2014

¹⁴ Wij willen het aanvaarden van een gehele of gedeeltelijke baan stimuleren, door een deel van de inkomsten uit arbeid niet op de bijstandsuitkering te korten. De vrijlating bedraagt 25% van de inkomsten met een maximum per maand, gedurende 6 maanden.

een hersteltermijn de mogelijkheid om de juiste informatie te verstrekken. De inwoner wordt in een vroeg stadium (in het gesprek met de consulent) gewezen op zijn/haar inlichtingenplicht. De gemeente komt zelf middels het Inlichtingbureau, Burgerzaken (GBA) en via instanties (bv Woningbouwvereniging, Rijksdienst voor Wegverkeer e.d.) te weten of er een verandering in de situatie van de inwoner zich heeft voorgedaan. Het niet of niet tijdig doorgeven heeft consequenties. Er dient dan een boete te worden overwogen.

5. Jaarlijkse nieuwsbrief

Juist omdat er zoveel in de situatie van een inwoner kan veranderen dat van invloed kan zijn op de hoogte van de uitkering en omdat uit onderzoek blijkt dat een groot aantal opgelegde sancties het gevolg is van onwetendheid of onduidelijkheid bij inwoners wanneer zij te maken hebben met overgangssituaties¹⁵, kiezen wij er voor om minimaal eens per jaar een nieuwsbrief te verspreiden onder alle inwoners die een uitkering ontvangen.¹⁶ In iedere nieuwsbrief wordt er een ander thema behandeld dat van invloed kan zijn op de uitkering en dit wordt dan aan de hand van voorbeelden verduidelijkt. Ook zit er altijd een koppeling met participatie in de nieuwsbrief en worden mogelijkheden uit het minimabeleid aangekaart.

6. Brede voorlichting voor alle inwoners van de gemeente

Naast alle preventieve maatregelen die wij treffen voor alle inwoners die een uitkering aanvragen, willen we middels goede voorlichting alle inwoners van de gemeente informeren over de regels die er binnen de gemeente gelden en over de consequenties die er volgen als iemand zich niet aan deze regels houdt. Om die reden wordt er ook breed voorgelicht. Wij publiceren informatie over de regels omtrent participatie en het handhavingsbeleid met bijbehorende voorwaarden in de lokale krant. Ook zullen we periodiek aandacht aan deze thema's besteden in onze gemeentepagina en op sociale media. Samen met de Participatieraad, het vrijwilligersplatform, de kerken en andere formele en informele partners bespreken wij wijzigingen in beleid en halen wij voorbeelden uit de praktijk op. Daarnaast verstrekken wij folders met informatie en zullen we op de lokale omroep aandacht aan dit onderwerp besteden. Wij kiezen er ook voor om te communiceren over fraudegevallen en de wijze waarop de gemeente hiermee is omgegaan. Dit doen wij om mensen te laten weten dat fraude niet loont en niet getolereerd wordt. Ook van deze informatie zal een preventieve werking uitgaan.

Concrete repressie-activiteiten

Wil het handhavingsbeleid succesvol zijn, dan zullen inwoners het gevoel moeten hebben dat er een grote pakkans aanwezig is in het geval van fraude. Ook hierbij geldt dat hoe eerder fraude wordt opgespoord, hoe effectiever het handhavingsbeleid is. Door blijvend in te zetten op repressie, willen wij fraudegevallen zo vroeg mogelijk detecteren en financiële schade – voor gemeente en inwoner – voorkomen of beperken. Deze signaal gestuurde controle begint bij de behandeling van de voorzieningenaanvraag en blijft een rol spelen gedurende de looptijd en bij beëindiging van de voorziening. Uit de gesprekken (intake, activering, rechtmatigheid of keukentafelgesprek) en de gegevens of documenten die de inwoner verschafft, kunnen 'onduidelijkheden' naar voren komen. De consulent stelt de inwoner dan in de gelegenheid om zelf dit signaal te weerleggen met argumenten of documenten. Als de weerlegging onvoldoende is, gaat consulent over tot uitvoering van het intensieve controletraject. Waar nodig wordt de sociale recherche ingezet. De veronderstelling is dat een direct onderzoek naar een gericht fraudesignaal meer oplevert dan ongerichte controles. Kortweg gezegd komt het erop neer dat de gemeente minder controleert – alleen bij 'vrijwillige' melding van de inwoner – maar dat de 'niet-vrijwillige inwoners' door gerichte en specifieke controles worden opgespoord en direct worden gesanctioneerd. De hoofdlijnen van het beleid over het opleggen van sancties zijn vastgelegd in de maatregelenverordening. Ook de hoofdlijnen voor terugvordering zijn hierin geregeld. De beleidsregels hieromtrent zijn opgenomen in het digitale handboek Participatiewet (Schulink)

¹⁵ Onderzoek uitvoering Fraudewet, PWC, 31 maart 2014

¹⁶ Dit kan zowel digitaal als per post zijn en dient met de huidige formatie gerealiseerd te worden

A. Signaalsturing.

Een signaal is iets opvallends bij een inwoner. Een signaal kan iets tastbaars zijn (bv. bij een legitimatiebewijs is een cijfer weggekrast of een signaal van het inlichtingenbureau) maar kan ook een beeld zijn (het brengen van een mutatieformulier om half acht 's 's morgens). Bij intake, gedurende de uitkering en bij beëindiging vinden er – naar aanleiding van mutaties in de inwonergegevens en de inwonersituatie – standaardcontroles plaats. Vangt de inwonermanager hieruit signalen of onduidelijkheden op, dan zijn deze aanleiding om de inwoner aan het werk te zetten: de inwoner dient zelf de signalen of vraagtekens te weerleggen. Het kan gaan om:

- Interne signalen: naar aanleiding van mutaties in de gegevens/situatie van de inwoner, het intakegesprek, vragen die de inwoner stelt aan de consulent, gegevens die de inwoner verstrekt, melding vanuit afdeling Burgerzaken van een gemeente, signalen van de werkmakelaar of een gesprek tussen inwoner en inwonermanager. Ook het niet kunnen afspreken op bepaalde tijdstippen (bijv. bij WorkFast).
- Externe signalen: tips van burgers, instellingen, belastingdienst, inlichtingenbureau, de lokale loketten e.d.

B. Themacontrole op basis van risicoprofielen.

Het doel van een themacontrole is een deel van het inwonersbestand op projectmatige wijze te controleren. Het hoofddoel is gericht op de rechtmatigheid van de uitkering. De controles vinden plaats aan de hand van een objectief thema¹⁷ en kunnen worden onderverdeeld in een administratief en feitelijk onderzoek (met persoonlijk gesprek en/of huisbezoek). Deze controles kunnen een nader intensief onderzoek per inwoner opleveren. Minimaal eens per jaar vindt er een themacontrole plaats. Aan het opstellen van een risicoprofiel worden strenge eisen gesteld: het profiel mag niet gebaseerd zijn op etniciteit, niet stigmatiserend zijn, administratief detecteerbaar zijn en het verwachte controle rendement moet hoger zijn dan bij standaard hercontrole gesprekken. Over de controle kan van te voren met de doelgroep worden gecommuniceerd (preventieve werking) door middel van een bericht in plaatselijke weekbladen.

C. Fraude-alertheid.

Het slagen van het handhavingsbeleid hangt deels af van een goede communicatie. Daarbij vervullen de consulenten, de werkmakelaar, de medewerker van Work-Fast en de kwaliteitsmedewerker een rol. Zoals in de voorgaande paragraaf al gesteld is, worden aanvragen altijd door twee personen beoordeeld om de fraude zo snel mogelijk te detecteren. Binnen de gemeente zijn de medewerkers al erg alert op eventuele fraude.

Om bij medewerkers het gewenste handhavingsgedrag te behouden, is onder andere het volgende nodig:

- de juiste overtuiging en attitude bij medewerkers ten aanzien van hun informerende en signalerende rol;
- een veilige omgeving;
- het organiseren van cursussen voor de medewerkers¹⁸
- terugkoppeling aan medewerkers van resultaten van handhaving

¹⁷ Voorbeelden van thema's kunnen zijn: kamerbewoning, inwoners met parttime inkomsten uit vb een beroepsgroep waarvan bekend is dat er veel zwart gewerkt wordt, kentekenregistratie ivm bezit van auto's etc. Ook inwoners die zich nooit melden voor vragen en die nooit wijzigingen doorgeven kunnen op deze manier gecontroleerd worden.

¹⁸ 1 of 2 keer per jaar worden er themabijeenkomsten georganiseerd door de Sociale recherche IJssel Vechtstreek. Hier worden casussen ingebracht om medewerkers alert te houden en inzicht te geven in de manier waarop er gehandeld kan worden in gevallen waarin een vermoeden van fraude aanwezig is.

Beleidsregels

Om ervoor te zorgen dat alle medewerkers op een zelfde manier uitvoering geven aan het handhavingsbeleid, zijn er beleidsregels opgesteld. De beleidsregels die aan dit handhavingsprotocol gekoppeld zijn, zijn:

- de beleidsregel omtrent ontheffing van de arbeidsplicht
- de beleidsregel omtrent het afzien van terugvordering
- de beleidsregel omtrent afzien van intrekking en herziening
- de beleidsregel huisbezoek

Deze beleidsregels zijn te vinden in Schulink en kunnen ongewijzigd voortgezet worden. Tevens houden wij de landelijke wet- en regelgeving aan en informeren wij onze consultants tijdig over wijzigingen. Hierdoor ontstaat een eenduidige uitvoering van handhaven.

4.3 Proportionaliteit en subsidiariteit

In voorgaande paragraaf wordt gesproken over verschillende manieren van opsporen van fraude en hoe te handhaven. Niet elk middel kan zo maar in elke situatie worden ingezet. Hier gelden regels voor. Zo moet er een evenredig verband bestaan tussen de aard van de te onderzoeken gegevens en de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt.

Een huisbezoek moet dus in redelijke verhouding staan tot het doel dat we er mee willen bereiken. Dit heet het proportionaliteitsbeginsel. Als bijvoorbeeld het doel van een onderzoek is om inzicht in de bankafschriften van een inwoner te krijgen, is het niet nodig om hiervoor een huisbezoek uit te voeren. De inwoner kan evengoed tijdens een bezoek aan de dienst inzage in deze bankafschriften verlenen.

De gemeente moet in het inzetten van haar middelen dus steeds een afweging blijven maken welk middel gerechtvaardigd is in die specifieke situatie van de inwoner.

Wanneer een middel minder ingrijpend is, maar er een even effectief alternatief voor handen is, dient te worden afgezien van het zwaarwegende middel. 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.

Bij de handhaving zal met beide begrippen, proportionaliteit en subsidiariteit, rekening moeten worden gehouden. In de training van medewerkers (zie voorgaande paragraaf) zal hier dan ook aandacht aan worden besteed. Voor de inwoner geeft dit de zekerheid dat het minst ingrijpende middel op de leefomgeving wordt ingezet.

Hoofdstuk 5. Gevolgen voor inwoners en gemeente

Wanneer wij onze handhavingstaak niet goed oppakken, heeft dit consequenties. De rijksoverheid vindt het van groot belang dat burgers de regels naleven en dat gemeenten hun handhavende taak voortvarend oppakken. Zij heeft aangekondigd gemeenten streng te controleren of zij deze taak naar behoren uitvoeren. Indien dit niet het geval is zal het Rijk de betreffende gemeente sanctioneren. Tevens brengt het niet handhaven met zich mee dat een eventuele aanvraag voor de vangnetregeling Participatiewet afgewezen zal worden. De gemeente heeft er dan immers niet alles aan gedaan om de bijstandsuitgaven onder controle te houden. Wij pakken onze handhavingstaak al goed op. We hebben de afgelopen jaren werkende weg al zaken uit het voormalig handhavingsbeleid aangepast om de administratieve lasten te verlichten en de inwoners niet te veel te belasten. Zaken die wel nieuw zijn, zijn het werken volgens het internetprotocol, het verspreiden van nieuwsbrieven en het werken met risicoprofielen.

Door zowel de preventie- als repressie-activiteiten te optimaliseren, kunnen wij onze wettelijke taak nog beter uitvoeren. Een goede uitvoering van het handhavingsbeleid is ook voor de burgers van belang. Daar waar burgers op een bewuste en calculerende manier uitkeringsfraude plegen is een forse sanctie op zijn plaats. Uit onderzoek van Panteia komt echter naar voren dat de meeste fraudegevallen voortkomen uit inertie of passiviteit.¹⁹ Een groot aantal fraudeurs had in eerste instantie gewoon recht op een uitkering, maar verloren dat recht gaandeweg door veranderende omstandigheden. De gevolgen van deze vormen van fraude kunnen echter net zo groot zijn voor zowel de inwoners zelf als de gemeente, waardoor het belang van preventieve maatregelen, nog eens onderstreept wordt. Het belang van preventie wordt door het aangescherpte sanctieregime zelfs nog groter. Het rijk denkt dat er een preventief effect zal uitgaan van het aangescherpte sanctieregime. De gemeente Hattem verwacht dat dit maar voor een deel zo zal zijn. Inwoners 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. Hoe beter wij in staat zijn frauduleuze situaties en het niet nakomen van arbeidsverplichtingen te voorkomen of vroegtijdig aan te pakken, hoe minder schadelijk de gevolgen zullen zijn voor zowel de burger als de gemeentelijke organisatie. De gemeente gaat daarom de inwoners zo goed mogelijk informeren over de regels en gaat meer handhavingscommunicatie inzetten om nalatigheid en het gedrag van (mogelijke) fraudeurs op voorhand te beïnvloeden. Zo willen wij burgers behoeden voor de gevolgen van het strengere sanctiebeleid dat per wet is voorgeschreven.

¹⁹ Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Panteia, 2013