

Rekenkameronderzoek

Effectiviteit fraudebestrijding bijstandsuitkeringen

Gemeente Amersfoort

Colofon

Uitgavedatum: 5 februari 2015



Rekenkamer Amersfoort

Postbus 4000
3800 EA Amersfoort

T (033) 469 43 12
F (033) 469 54 54
E rekenkamer@amersfoort.nl
I www.amersfoort.nl/rekenkamer



Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)
1019 GW Amsterdam

T (020) 531 53 15
F (020) 626 51 99
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en aanleiding	1
1.2	Doel en onderzoeksvragen	1
1.3	Opzet van het onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Het handhavingsbeleid uiteengezet	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Fraudebeleidsplan 'Beter handhaven'	5
2.3	Wet huisbezoeken	6
2.4	Fraudewet	7
2.5	Meetbare doelstellingen handhavingsbeleid	9
3	Beleidsvertaling	11
3.1	Inleiding	11
3.2	De organisatie van de handhavingstaken	11
3.3	Voorlichting aan cliënten	14
3.4	Sturen op meer handhavingsonderzoeken	15
3.5	Kwaliteitszorg en -verbetering	15
4	Fraudealertheid	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Fraudealertheid in de praktijk	19
4.3	Ondersteuning op fraudealertheid	21
5	Fraudeonderzoek in de praktijk	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Afhandelen van fraudesignalen	23
5.3	Samenwerking met externen	25
5.4	Interventieteams (WIT en GIT)	26
5.5	Bereikte resultaten	27
6	Sanctioneren en terugvorderen	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Sanctioneren onder de Fraudewet	29
6.3	Bevindingen uit dossieronderzoek	30
6.4	Terugvordering en incasso	32
7	Beleidsdoorlichting en betrokkenheid gemeenteraad	34
7.1	Inleiding	34
7.2	Beleidsdoorlichting	34
7.3	Bestuurlijke informatie rondom handhaving	35
8	Antwoorden, conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen	38
8.1	Inleiding	38
8.2	Beantwoording deelvragen	38
8.3	Toetsen aan de normen	47
8.4	Beoordeling effectiviteit en aandachtspunten	48
8.5	Aanbevelingen	51
	Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documentatie	53
	Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen	55
	Bijlage 3 Toelichting op casus 'geen boete bij verrekening'	56
	Bijlage 4 Toetsen aan normen	58
	Bijlage 5 Afkortingenlijst	62

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en aanleiding

Wetten en regels rond bijstandsuitkeringen moeten nageleefd worden, liefst spontaan. Meer realistisch komt hier een effectief fraudebestrijdingsbeleid met preventieve en repressieve maatregelen bij kijken: vooraf voorkomen dat mensen onterecht voor een bijstandsuitkering in aanmerking komen, opsporen of mensen wellicht (inmiddels) onterecht een bijstandsuitkering ontvangen en (vervolgens) optreden als blijkt dat de bijstandsuitkering ten onrechte is uitgekeerd.

Het voeren van een fraudebestrijdingsbeleid in kader van de bijstandsverlening is voor gemeenten geen eigen keuze. Artikel 8a van de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) verplicht gemeenten namelijk regels op te stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.¹

Bij de rekenkamercommissie Amersfoort is het onderwerp 'fraudebestrijding bijstandsuitkeringen' op een aantal manieren in beeld gekomen. Allereerst gebeurde dat door een suggestie in 2012 vanuit de toenmalige fractie van Trots. Daarnaast bleek de rekenkamercommissie uit het volgen van actualiteiten dat in 2013 de bestrijding van fraude van uitkeringen met de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: de Fraudewet), een speerpunt werd bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ten slotte bleek ook uit landelijke onderzoeken van de Inspectie SZW en de LCSR dat fraudebestrijding in kader van de Wwb bij gemeenten nog gebreken kent. Het voorgaande heeft de rekenkamercommissie doen besluiten een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van de fraudebestrijding in de gemeente Amersfoort.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit rekenkameronderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de Amersfoortse fraudebestrijding in het kader van de Wwb. Het onderzoek gaat nadrukkelijk niet om de vraag wat de beste methode is om fraude te bestrijden en aan te pakken, maar over de vraag hoe effectief de door de gemeente Amersfoort gebruikte methoden zijn. In het onderzoek is de Amersfoortse fraudeaanpak dan ook niet vergeleken met die van andere gemeenten.

¹ Artikel 8a, Wwb: de gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de fraudebestrijding bijstandsuitkeringen in de gemeente Amersfoort effectief?

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld.

Doelstellingen

1. Welke beleidsdoelen heeft de gemeente Amersfoort op het terrein van werk en inkomen geformuleerd voor het handhavingsbeleid? Zijn deze beleidsdoelen aangescherpt met de invoering van de Fraudewet?

Beleid

2. Hoe ziet het handhavingsbeleid eruit dat de gemeente Amersfoort heeft geformuleerd om haar doelstelling(en) hieromtrent te realiseren? Is dit beleid aangepast met de invoering van de Fraudewet?

Beleidsvertaling in de organisatie

3. Hoe is de uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeentelijke organisatie belegd? Hebben zich daarin de afgelopen jaren wijzigingen voorgedaan?
4. Welke specifieke preventieve en curatieve instrumenten had/heeft de uitvoering in 2013 en 2014 tot zijn beschikking om het handhavingsbeleid uit te voeren? Wat is hierin de leidende visie op handhaving?
5. Is voorgesteld om gebruik te maken van vernieuwende methoden? Waarom wel of waarom niet?
6. Welke samenwerking met externe partijen/organisaties is voorgesteld om het handhavingsbeleid uit te voeren?
7. In hoeverre is het handhavingsbeleid voor de uitvoerder vastgelegd in werkinstructies? En in hoeverre is op de naleving van deze werkinstructies kwaliteitsbeleid geformuleerd?

Uitvoering

8. Welke specifieke preventieve en curatieve handhavingsinstrumenten had/heeft de uitvoering in 2013 en 2014 (tot en met september) ingezet en hoe vaak? Zijn er instrumenten niet ingezet en indien ze niet zijn ingezet, waarom niet?
9. Heeft men in de uitvoering gebruikgemaakt van vernieuwende methoden (smart handhaven)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe krijgt dat vorm?
10. Met welke externe partijen/organisaties is er in 2013 en 2014 samengewerkt in het kader van de fraudeaanpak? Zijn er organisaties waarmee samenwerking beoogd was, maar waarmee er uiteindelijk in 2013 en 2014 niet is samengewerkt? Zo ja, hoe valt dit te verklaren en welk effect heeft dit op de uitvoering van het fraudebeleid?

11. In hoeverre hebben uitvoerders houvast bij beschikbare werkinstructies rondom hun handhavingstaken? Welk beeld bestaat er binnen de organisatie over de mate waarin uitvoerders zich in de praktijk aan deze werkinstructies houden en wordt hiernaar gehandeld (verbeteracties ingezet)?

Resultaat

12. Hoeveel signalen en tips zijn er in 2013 en 2014 (tot en met september) binnengekomen van mogelijke fraude? Welk percentage van deze tips is (inmiddels) opgepakt en/of afgewerkt? Hoe verhoudt dit percentage zich tot de percentages over eerdere jaren?
13. Zijn er signalen en tips die niet opgepakt zijn/worden? Zo ja, wat is hiervan de achtergrond?
14. In hoeverre wordt bij geconstateerde fraudezaken waarop de Fraudewet van toepassing is, deze wet door uitvoerders op een uniforme wijze toegepast?
15. Wat zijn in 2013 en 2014 (tot en met september) de resultaten (gedetecteerde fraude en indien mogelijk voorkomen fraude, opgelegde maatregelen en administratieve boetes in het kader van overtreden inlichtingenverplichtingen) die met de fraudeaanpak bereikt zijn? Hoe verhouden die zich tot de resultaten over de jaren 2010-2012?
16. Hoe wordt er afgelost op de in 2010-2014 ontstane fraudevorderingen?
17. Welk deel zal naar verwachting nog ingelost worden en welk deel ziet de gemeente als oninbaar? Welke ontwikkeling is daarin waar te nemen en hoe valt die te verklaren?

Evaluatie en terugkoppeling

18. In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het handhavingsbeleid gerealiseerd? Wat zijn verklaringen voor het eventueel niet realiseren van de doelen?
19. Beoordeelt de gemeentelijke organisatie zelf de huidige aanpak van bijstandsfraude als adequaat? Waarom wel of waarom niet? Waar liggen knelpunten, waar liggen verbeterpunten/-mogelijkheden?
20. Indien de gemeentelijke organisatie zelf haar aanpak van bijstandsfraude als inadequaat beoordeelt, in hoeverre vindt zij dat hiervoor de verklaringen liggen in beschikbare middelen en/of voor het beleid gekozen organisatie? Of liggen de verklaringen in het landelijke/lokale beleid dat uitgevoerd moet worden?
21. Is de uitvoering van het handhavingsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie periodiek geëvalueerd en tot welke tussentijdse aanpassingen heeft dit geleid?
22. In hoeverre is de constatering van buitenproportioneel grote fraudezaken aanleiding om de uitvoering van het handhavingsbeleid direct te evalueren?

Informatievoorziening aan de raad

23. Voelt de gemeenteraad zich voldoende geïnformeerd over de aanpak van de bijstandsfraude in de jaren 2013 en 2014 en de daarmee bereikte resultaten?
24. Zo nee, heeft de gemeenteraad ook zelf geprobeerd om (alsnog) in haar informatiebehoeften te voldoen?

1.3 Opzet van het onderzoek

1.3.1 Dataverzameling

Voor het onderzoek zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

1. documenten, zie bijlage 1;
2. interviews met bestuur en ambtelijke organisatie, namelijk:
 - de portefeuillehouder;
 - de eindverantwoordelijk functionaris binnen de hoofdafdeling Sociale Zekerheid voor de primaire dienstverlening;
 - de eindverantwoordelijk functionaris binnen de hoofdafdeling Sociale Zaken voor de sociale recherche/bijzonder onderzoek;
 - de eindverantwoordelijk functionaris voor kwaliteitsbeleid/bevordering;
3. groepsinterviews met uitvoerenden binnen de ambtelijke organisatie, namelijk een gesprek met vijf klantmanagers en een gesprek met een fraudeconsulent en twee sociaal rechercheurs;
4. digitale bijstandsdossiers;
5. schriftelijke vragenlijst gemeenteraad.

Van alle uitgevoerde interviews en groeps gesprekken zijn verslagen opgesteld en ter akkoord aan de respondenten voorgelegd.

1.3.2 Toetsingskader

Voor de beoordeling van de onderzoeksbevindingen is een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader bevat met betrekking tot de fraudebestrijding normen voor het beleid, de beleidsvertaling, de uitvoering, het resultaat en de evaluatie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het door de gemeenteraad vastgestelde handhavingsbeleid uiteengezet, om vervolgens in hoofdstuk 3 uit te werken hoe dit beleid 'op papier' vertaald is naar de gemeentelijke organisatie. De hoofdstukken 4 tot en met 6 beschrijven vervolgens hoe de uitvoerders van Sociale Zaken in de dagelijkse praktijk uitvoering (kunnen) geven aan hun handhavingstaken. De concrete resultaten die zij hiermee bereiken, worden ook in deze hoofdstukken beschreven. Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag of de gemeente Amersfoort zelf haar handhavingsbeleid heeft geëvalueerd. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de bestuurlijke informatiestromen rondom handhaving, waaronder die tussen de betrokken wethouder en de gemeenteraad. De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen is tot slot terug te vinden in hoofdstuk 8.

2 HET HANDHAVINGSBELEID UITEENGEZET

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het door de gemeenteraad vastgestelde handhavingsbeleid uiteengezet. Ook wordt in dit hoofdstuk beschreven of en hoe dit beleid is gewijzigd als gevolg van de invoering van de Wet huisbezoeken en de Fraudewet per 1 januari 2013.

2.2 Fraudebeleidsplan 'Beter handhaven'

Sinds 2004 is de Wwb van kracht. Deze wet bevat de bepaling dat de gemeenteraad regels moet stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De gemeenteraad heeft 2 november 2004 invulling gegeven aan deze verplichting door het beleidskader Werk & Inkomen 'Doen wat je kunt' vast te stellen. Hoofdstuk 9 met de titel 'Beter handhaven' van dit beleidskader beschrijft het beoogde handhavingsbeleid. 'Beter handhaven' is inhoudelijk na 2004 niet meer bijgesteld en om die reden in de afgelopen tien jaar ook niet opnieuw aan de gemeenteraad voorgelegd.

Een belangrijke achtergrond bij 'Beter handhaven' is dat met de invoering van de Wwb de gemeentelijke beleidsvrijheid ook op het terrein van het handhaven fors is toegenomen ten opzichte van de vorige bijstandswet (nAbw). De wijze van controle op de naleving van de plichten van bijstandsgerechtigden staat gemeenten geheel vrij. Onder de nAbw (en nadere regelgeving) was dit tot in detail door het Rijk aan gemeenten voorgeschreven. Tegenover de toegenomen vrijheid om zelf invulling te geven aan hoe een gemeente regelnaleving vorm geeft, staat dat met invoering van de Wwb het financieel risico van onterechte toegekende uitkeringen volledig bij de gemeente ligt. Tegen deze achtergrond is het logisch dat de gemeente Amersfoort haar handhavingsbeleid in 2004 heeft herijkt.

De kern van 'Beter handhaven' is dat de focus in het handhavingsbeleid moet liggen bij het bevorderen van de nalevingsbereidheid. De Wwb-cliënten moeten de hun opgelegde verplichtingen uit hoofde van de verstrekte uitkering spontaan gaan naleven. Hiermee wordt fraude voorkomen. Vindt er toch misbruik van uitkeringsgelden plaats, dan valt in 'Beter handhaven' te lezen dat deze effectiever dan voorheen bestreden moet worden. Om dat te bereiken, is 'Beter handhaven' uit vier afzonderlijke elementen opgebouwd. De elementen 'vroegtijdige voorlichting' en 'optimale dienstverlening' zijn op fraudepreventie gericht, de elementen 'vroegtijdig detectie en afhandeling overtredingen en fraudegevallen' en 'direct sanctioneren' richten zich op de aanpak van fraude.

In 'Beter handhaven' worden de genoemde vier elementen als volgt toegelicht:

- **Voortijdig informeren:** cliënten moeten eerder en vroeger geïnformeerd worden over hun rechten en plichten en de manier waarop zij op regelnaleving gecontroleerd worden.
- **Optimaliseren dienstverlening:** om fraude te voorkomen, zal de dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigden verbeterd worden.
- **Vroegtijdig detectie en afhandeling overtredingen en fraudegevallen:** de controle-aanpak van regelnaleving wordt gewijzigd naar een risico- en signaalgestuurde aanpak. Het aantal controles moet afnemen, de effectiviteit van de controles moet juist toenemen.
- **Daadwerkelijk sanctioneren:** bij constatering van regelovertreding wordt betrokkenen niet alleen het behaalde voordeel ontnomen, maar wordt er ook consequent gesanctioneerd. Dit sanctiebeleid is verder uitgewerkt in de eveneens door de gemeenteraad op 2 november 2005 vastgestelde 'Verordening maatregelen Wet werk en bijstand 2014'.

2.3 Wet huisbezoeken

Sinds 1 januari 2013 is de Wet huisbezoeken van kracht. Deze wet regelt de gevolgen van het weigeren van toestemming voor een huisbezoek in situaties waarin 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 op grond van de bestaande jurisprudentie al mogelijk de uitkering te weigeren of in te trekken. Het recht op bijstand kan immers niet worden vastgesteld als gevolg van het niet nakomen van de zogenaamde medewerkingsverplichting. De Wet huisbezoeken brengt hierin geen verandering, maar biedt dus een aanvullende mogelijkheid voor het geval er (nog) geen sprake is van een redelijke grond voor een huisbezoek. De Wet huisbezoeken bevat geen verordeningsplicht voor gemeenteraden.

Omdat huisbezoeken een inbreuk betekenen op de privacy van de cliënt, is het huisbezoek omgeven met 'spelregels'. Deze regels kunnen gemeenten in een protocol vastleggen. Dit is nu nog geen wettelijke verplichting voor gemeenten. In Amersfoort hanteert de hoofdafdeling Sociale Zekerheid al sinds 2007 strikte afspraken rondom het afleggen van huisbezoeken (protocol huisbezoeken).² De kern hiervan is dat uitvoerders met het afleggen van huisbezoeken om duidelijkheid te krijgen over rechtmatigheid uiterst terughoudend moeten zijn. Het mag eigenlijk alleen als er gereede twijfels bestaan over de door de cliënt opgegeven woon- of leefsituatie en op een andere manier hierop geen zicht verkregen kan worden. Aan het uitvoeren van het huisbezoek zelf, stelt het protocol ook strikte eisen. Zo moet altijd de toestemming van de bewoner vastgelegd worden ('Informed consent'). Het hiervoor beschreven protocol is niet door de gemeenteraad vastgesteld.

² Zie het rapport 'Handhavingstijl Amersfoort', december 2006.

2.4 Fraudewet

Naast de Wet huisbezoeken is per 1 januari 2013 ook de Fraudewet van kracht geworden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud ervan en op de aanpassingen in het Amersfoortse handhavingsbeleid die deze wet tot gevolg heeft gehad.

Herinvoering van de bestuurlijke boete

De Fraudewet is ingevoerd om ervoor te zorgen dat uitkeringen en toeslagen alleen bij die mensen terechtkomen die er recht op hebben. De meest in het oog springende wijziging van deze wet voor de bijstandsverlening is dat gemeenten weer verplicht zijn om overtreders van de inlichtingenplicht een bestuurlijke boete op te leggen. Tot 2004 hadden gemeenten die verplichting ook al.³

De boeteverplichting komt in de plaats van de in 'Verordening maatregelen Wet werk en bijstand' uitgewerkte verplichting om bij overtredingen van de inlichtingenplicht een maatregel (korting op een lopende uitkering) op te leggen. Door het wegvallen van deze specifieke maatregel moesten gemeenten hun maatregelenverordening voor 1 januari 2013 intrekken en een nieuwe maatregelverordening vaststellen. De gemeenteraad van Amersfoort heeft beide op 18 december 2012 gedaan. Met uitzondering van het vervallen maatregelartikel met betrekking tot de inlichtingenplicht is de 'Verordening maatregel Wwb, IOAW en IOAZ' inhoudelijk identiek aan de oude.

De wetgever heeft de hoogte van de boete vastgelegd in wet- en regelgeving, gemeenten hebben daar geen eigen bevoegdheid in. De hoogte bedraagt 100 procent van het benadelingsbedrag. Bij een schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag kan het college volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing (mits er in de laatste twee jaar niet al eerder een waarschuwing is afgegeven). De gemeenteraad heeft verder wel de bevoegdheid om in beleidsregels vast te leggen wanneer wordt volstaan met een waarschuwing en wanneer toch een boete wordt opgelegd. De gemeenteraad van Amersfoort heeft geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid, omdat de landelijke wet- en regelgeving op dit punt voldoende houvast biedt.

Hogere boete bij recidive

Bij recidive bedraagt de boete 150 procent van het benadelingsbedrag. Van recidive is sprake als iemand de inlichtingenplicht schendt, terwijl hij binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de dag van het begaan van deze overtreding hiervoor al eerder een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie opgelegd heeft gekregen. De eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie moet wel onherroepelijk zijn geworden. Dat betekent dat er geen bezwaar of beroep meer tegen open mag staan. De recidivetermijn bedraagt tien jaar als de eerdere overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke

³ De verplichting maakte destijds deel uit van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMT).

gevangenisstraf. In verband met het overgangsrecht is nog van belang op te merken dat van recidive slechts sprake is als zowel de eerste als de tweede overtreding na 1 januari 2013 hebben plaatsgevonden. Schendingen van de inlichtingenplicht in 2012 tellen dus niet mee voor de recidive zoals die in het nieuwe frauderegime geregeld wordt.

Matigen of afzien van de boete

De wetgever heeft verder bepaald dat het college de boete kan matigen als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In wet- en regelgeving zijn hiertoe criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Gemeenten hebben ruimte om daarnaast nog rekening te houden met andere omstandigheden die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Eventueel kan daar in door de raad vastgestelde beleidsregels nader richting aan gegeven worden door de uitvoering aanvullende criteria mee te geven. Na beraad heeft de ambtelijke werkgroep die de invoering van de Fraudewet eind 2012 voorbereidde, besloten dat in Amersfoort niet te doen. Door een geraadpleegde kwaliteitsmedewerker die destijds zitting had in deze werkgroep is aangegeven dat bij de werkgroep destijds het gevoel bestond dat het bepalen van verminderde verwijtbaarheid maatwerk is en zich niet makkelijk sluitend laat uitschrijven. De angst bestond dat als er wel een lijst zou zijn opgesteld met situaties van verminderde verwijtbaarheid, dit de handelingsruimte van de uitvoering op dit punt juist zou hebben beperkt. In de praktijk doen zich namelijk vaak nog andere van te voren bedachte situaties voor waarin het redelijk is om van verminderde verwijtbaarheid uit te gaan.

Het college kan verder afzien van het opleggen van een boete als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Ook hier gaat het om zeer uitzonderlijke gevallen. Het enkele feit dat het de betrokkene aan financiële middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is onvoldoende om te kunnen spreken van dringende redenen.

Verplicht terugvorderen

De Fraudewet verplicht gemeenten ook om de uitkering die als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht te veel of ten onrechte is betaald volledig terug te vorderen. Bij cliënten die nog in de uitkering zitten, moet dit gebeuren door het onterecht ontvangen uitkeringsbedrag te verrekenen met de lopende uitkering. Voorheen had de gemeente de vrijheid te bepalen hoe ze met terugvordering van verwijtbare vorderingen wilde omgaan. In Amersfoort was al voor de invoering van de Fraudewet het beleid dat fraudevorderingen ongeacht de hoogte consequent werden teruggevorderd, al dan niet met succes. Dit maakte dat de wet op dit punt geen impact had op het al staande terugvorderingsbeleid van de gemeente.

Buiten werking stellen beslagvrije voet

Net als bij de 'gewone' boete geldt voor de recidiveboete dat het college verplicht is deze te verrekenen met de lopende uitkering. Specifiek voor de recidiveboete in de bijstand geldt echter nog een bijzondere regeling. De gemeente heeft namelijk de bevoegdheid bij deze verrekening de beslagvrije voet gedurende maximaal drie maanden buiten werking te stellen. De recidiveboete kan dus gedurende drie maanden

volledig worden verrekend met de (toekomstige) uitkering, zodat de betrokkene feitelijk helemaal geen uitkering ontvangt. Na deze drie maanden moet de beslagvrije voet weer gewoon in acht worden genomen.

De wetgever heeft bepaald dat de gemeenteraad in een verordening moet vastleggen hoe ze met de beslagvrije voet wil omgaan bij verrekening van de recidiveboete. De gemeenteraad van Amersfoort heeft daartoe 18 december 2012 de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive vastgesteld. In het raadsvoorstel met betrekking tot deze verordening valt te lezen dat het college de uitvoering de mogelijkheid wil bieden om in bijzondere situaties (in geval van huisuitzetting, als er kinderen in het geding zijn of bij andere dringende redenen) maatwerk te leveren bij het buiten werking stellen van de beslagvrije voet. De raad heeft dit belang erkend en de verordening ongewijzigd vastgesteld.

Geen medewerking meer aan schuldhulpverlening

De Wet aanscherping bepaalt ook dat er geen medewerking wordt verleend aan een schuldregeling als een vordering is ontstaan als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht. Het gaat hier dus zowel om de terugvordering als om de boete als gevolg van de schending van de inlichtingenplicht. De achterliggende gedachte hierbij is, dat iemand die gefraudeerd heeft alles tot op de laatste cent moet terugbetalen. Om die reden mag het college niet meewerken aan een schuldregeling waarbij aan het einde een schone lei wordt gegeven.

Uitsluiting van schuldhulpverlening geldt niet voor schulden die al bestonden van vóór 2013, omdat deze wet toen nog niet in werking was getreden. Over het algemeen wordt een schuldregeling vaak beëindigd als nieuwe schulden worden gemaakt. Dit is meestal een uitsluitingsgrond vanuit de schuldhulpverlening en hoeft geen actie te zijn vanuit de uitvoering van de Wwb.

In het geval van uitsluiting van schuldhulpverlening kan betrokkene nog wel ondersteuning gegeven worden bij budgetbeheer. Er mag echter geen schuldregeling worden getroffen, waarbij de fraudevordering niet volledig wordt terugbetaald.

2.5 Meetbare doelstellingen handhavingsbeleid

'Beter handhaven' bevat zelf geen SMART-doelstellingen voor het handhavingsbeleid. Dit geldt ook voor de verordeningen die tegelijk of in latere instantie door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

In 'Beter handhaven' is wel een kwalitatieve paragraaf 'effectiever en efficiënter' opgenomen. In deze paragraaf wordt gesteld dat het beschreven fraudebeleid effectiever zal zijn dan voorheen, omdat er per controle meer realistische fraudesignalen getraceerd gaan worden. Verder wordt gesteld dat het beschreven beleid efficiënter is, omdat de beschikbare uitvoeringscapaciteit ingezet kan worden daar waar er serieuze signalen dan wel verhoogde frauderisico's zijn.

Tot slot zijn in hoofdstuk 11 van de programmabegroting van de gemeente Amersfoort wel vier SMART-indicatoren opgenomen rondom handhaving op het terrein van werk en inkomen. De vier effect- en prestatie-indicatoren met hun streefwaarden voor 2013 en 2014 zijn opgenomen in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Effect- en prestatie indicatoren rondom handhaving

	Streefwaarde 2013	Streefwaarde 2014
Effectindicatoren		
Strafrechtelijk fraudebedrag ten opzichte van uitgaven I-deel	1%	1%
Voorkomen uitkeringsfraude ten opzichte van uitgaven I-deel ⁴	7%	7%
Prestatie-indicatoren		
Aandeel aan de poort afgewezen aanvragen door controle en handhaving	14%	14%
Aandeel door fraude beëindigde uitkering	6%	6%

Bron: begroting gemeente Amersfoort 2013-2016, programma 11

⁴ Het voorkomen uitkeringsbedrag betreft de bespaarde uitkeringslast door beëindigde of geweigerde uitkeringen gerelateerd aan de totale uitkeringslast in een jaar.

3 BELEIDSVERTALING

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de uitvoering van 'Beter handhaven' binnen SZ is georganiseerd. Ook wordt ingegaan op hoe het element 'voortijdig informeren' uit 'Beter handhaven' wordt opgepakt. Het hoofdstuk besluit met een beschrijving van hoe binnen SZ de uitvoeringskwaliteit van handhavingstaken wordt geborgd/bevorderd.

3.2 De organisatie van de handhavingstaken

Binnen SZ zijn de handhavingstaken belegd bij medewerkers van de afdelingen Klantbeheer, Arbeidsintegratie, Team handhaving, Terugvordering en beëindiging en Administratie.

Klantbeheer

Klantbeheer bestaat uit vier afzonderlijke teams met klantmanagers. Elke klantmanager is voor maximaal honderd cliënten verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkeringsverstrekking. In de praktijk houdt dit in dat klantmanagers met hun cliënten gesprekken voeren op de hoofdthema's 'doelmatigheid', 'rechtmatigheid', 'dienstverlening' en 'grip op eigen leven'. Ook kunnen klantmanagers van tijd tot tijd besluiten op een of meer van de genoemde thema's aanvullende informatie te verzamelen. Dit kan bijvoorbeeld door de cliënt hiernaar te vragen.

Het is belangrijk dat de klantmanager per cliënt mag variëren in het aantal gesprekken en controlemomenten. Er zijn namelijk geen verplichte en voor alle cliënten geldende periodieke controlemomenten meer. De klantmanager is wel verplicht om per cliënt een 'KlantActiviteitenPlan (KAP)' op te stellen. In zo'n KAP wordt uitgeschreven op welke thema's en in welke periodiciteit de klantmanager gesprekken heeft gepland met de cliënt en op welke momenten hij of zij aanvullende informatie gaat verzamelen. De voorgestelde controleaanpak moet gebaseerd zijn op een uitgevoerde risicoanalyse. De voorgestelde controleaanpak ligt overigens niet voor altijd vast. Als de omstandigheden er namelijk om vragen, zal de klantmanager deze moeten wijzigen; bijvoorbeeld meer of minder gesprekken rondom rechtmatigheid als de klantmanager indicaties meent te hebben dat het frauderisico respectievelijk stijgt of afneemt. Het voorgaande maakt duidelijk dat klantmanagers conform de opzet van het 'Beter handhaven' gevraagd wordt om risicogestuurd invulling te geven aan het controleren op de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking.

Het enige moment waarop de klantmanager door de organisatie wel verplicht is om met alle cliënten een gesprek te voeren, is direct na toekenning van de uitkering. Er vindt dan standaard een 'dienstverleningsgesprek' plaats. Dit gesprek heeft als doel

de cliënt voor te lichten over zijn rechten en plichten, waaronder dus de informatieplicht. In dit dienstverleningsgesprek wordt ook besproken wat de gevolgen zijn als de informatieplicht wordt overtreden.

Arbeidsintegratie

De afdeling Arbeidsintegratie bestaat uit trajectbegeleiders die cliënten die op een re-integratietraject zitten, begeleiden. Door de aard van hun werkzaamheden zien trajectbegeleiders hun eigen cliënten vaak. De kans is daarom relatief groot dat trajectbegeleiders in hun gesprekken met cliënten op onrechtmatigheden stuiten in de uitkeringsverstrekking. In gesprekken met het management van SZ en het Team handhaving is aangegeven dat de organisatie de afgelopen jaren bewust stuurt om trajectbegeleiders de onrechtmatigheden die zij signaleren, ook als fraudesignaal te laten registreren in GWS4All (de uitkeringsadministratie) en te laten onderzoeken.

Team handhaving

Het team handhaving bestaat nu uit zes fraudeconsulenten en sociaal rechercheurs.⁵ Een van de teamleden werkt uitsluitend voor de zogenaamde buitengemeenten. Verder voert het team in opdracht handhavingsactiviteiten uit voor DUO in het kader van de studiefinanciering en voor Burgerzaken in het kader van de Basisregistratie Personen (BRP). Voor het overige is het team beschikbaar voor regelhandhaving bij de uitvoering van de Wwb in Amersfoort.

Het team handhaving heeft binnen SZ allereerst op het terrein van handhaving een adviseursrol richting de reguliere uitvoering. Dit is vormgegeven door aan alle vier teams van Klantbeheer een vaste handhaver toe te wijzen. Deze handhaver heeft vervolgens zijn werkplek op de afdeling waar 'zijn' team ook werkt. Verder participeert de handhaver in het reguliere werkoverleg van het uitvoeringsteam. Indien nodig, kunnen klantmanagers de 'eigen' handhaver actief betrekken bij een onderzoek naar de rechtmatigheid van een ingediende uitkeringsaanvraag. Sinds anderhalf jaar is er ook een dag per week een fraudeconsulent aanwezig op de afdeling Arbeidsintegratie.

De hiervoor beschreven 'directe koppeling' van handhavers aan uitvoeringsteam heeft als doel om klantmanagers op een eenvoudige manier toegang te bieden tot expertkennis rondom regelhandhaving. De organisatie beoogt hiermee de fraudealertheid van klantmanagers te bevorderen en dat zij uiteindelijk meer signalen van mogelijke fraudesituaties gaan natrekken. Van de toegevoegde handhavers wordt overigens ook verwacht dat zij zelf actief zijn in het begeleiden van klantmanagers op hun handhavingstaak. De 'directe koppeling' tussen handhavers en uitvoeringsteams maakt volgens het management duidelijk dat de organisatie handhaving niet als iets geïsoleerds ziet. De organisatie ziet nadrukkelijk nut in samenwerking met de klant, klantmanager en de trajectbegeleider.

⁵ In 2012 is de formatie sociale rechercheurs verkleind om te voldoen aan de gemeentebrede bezuinigingsdoelstelling. Mede hierdoor was het voor SZ mogelijk om de formatie klantmanagers intact te houden.

Naast hun adviseursrol richting de reguliere uitvoering, is het team verantwoordelijk voor het afhandelen van fraudesignalen. De eerste stap hierin is dat zij een eerste beoordeling uitvoeren van alle fraudesignalen die door de reguliere uitvoering of door burgers zijn aangeleverd. Op basis van deze eerste beoordeling adviseert de handhaver de betrokken klantmanager over wat volgens hem de vervolgstap zou moeten zijn. Dit kan een nader onderzoek zijn, of om af te zien van verder onderzoek. Als de handhaver adviseert om verder onderzoek te doen, stelt hij daartoe ook meteen een werkplan op. In dit plan is opgenomen wat de handhaver wil gaan onderzoeken en hoeveel tijd hij daaraan wil besteden. Op basis van het gegeven advies moet de klantmanager de uiteindelijke keuze maken over de vervolgstappen op het fraudesignaal.

Bij eventueel vervolgonderzoek zijn er overigens twee varianten mogelijk: een Intensief Controle Onderzoek (ICO) of een Sociaal Rechercheonderzoek (SR-onderzoek). Een ICO wordt uitgevoerd door de fraudeconsulent of de sociaal rechercheur in het bestuurlijke traject. Het gaat hier om onderzoeken naar signalen waarvoor van tevoren de verwachting is dat het benadelingsbedrag onder de aangiftegrens van 50.000 euro blijft.⁶ Bij 'SR-Onderzoek' gaat het om onderzoek dat wordt uitgevoerd door de sociaal rechercheur binnen het strafrecht. Bij dit soort onderzoeken gaat het om zaken die vermoedelijk de aangiftegrens overschrijden.

Tot slot is de uitvoering van de in 'Beter handhaven' benoemde themacontroles ook belegd bij het Team handhaving. Bij dit soort onderzoeken is niet een individueel fraudesignaal het startpunt, zoals dat wel het geval is bij de hiervoor beschreven ICO en SR-onderzoeken. Bij een themacontrole worden alle cliënten die te maken met een bepaald thema, aan extra controles onderworpen. In 'Beter handhaven' wordt als voorbeeld het kostbaar autobezit genoemd als onderwerp voor een themacontrole. Op voorhand staat niet vast op welke thema's themacontroles plaatsvinden. Een bepaald thema kan worden geagendeerd voor een themacontrole als bijvoorbeeld uit eigen bestandscontroles of landelijk onderzoek is gebleken dat zich op dit thema (mogelijk) onrechtmatigheden voordoen.

Terugvordering en beëindiging

De afdeling Terugvordering en beëindiging is belast met het opvoeren van de fraudevorderingen in de administratie. Ook zorgen de medewerkers van deze afdeling ervoor dat er incasso op de fraudevorderingen plaatsvindt.

De medewerkers van de afdeling Terugvordering en beëindiging voeren ook de eerste beoordeling uit op fraudesignalen die via het landelijke Inlichtingenbureau binnenkomen. Het gaat hier om een voor de gemeenten verplichte landelijke structurele gegevensuitwisseling over mogelijke onbekende samenloop van inkomsten uit legale dienstverbanden naast de uitkering.

⁶ De zogenaamde Aanwijzing sociale zekerheidsfraude regelt dat, als de schending van de inlichtingenplicht ook een strafbaar feit oplevert, het college hiervan aangifte moet doen bij het Openbaar Ministerie indien het bedrag waarvoor is gefraudeerd boven de zogenaamde aangiftegrens komt. De fraudeur zal daarmee strafrechtelijk worden vervolgd. Tot invoering van de Fraudewet lag de aangiftegrens op €10.000. Na invoering van deze wet is deze aangiftegrens verhoogd naar €50.000.

Tot slot zijn sinds 2013 zogenaamde boeteambtenaren toegevoegd aan de formatie van de afdeling Terugvordering en beëindiging. De boeteambtenaar is binnen SZ belast met opleggen van een administratieve boete of het afgeven van een schriftelijke waarschuwing als vastgesteld is dat een cliënt of ex-client de inlichtingenplicht heeft overtreden. Tot invoering van de Fraudewet was de klantmanager zelf verantwoordelijk voor het adequaat sanctioneren op dit soort overtredingen. Sinds 2013 mag de klantmanager alleen nog maar een zogenaamd boeterapport opstellen, waarin hij of zij de overtreding omschrijft. Op basis van deze rapportage en het horen van de cliënt (als hij of zij dat wil) bepaalt de boeteambtenaar de passende straf.

Administratie

Sinds eind 2012 voert de Administratie een eerste check uit op de mutaties in het autobezit van bijstandsccliënten die de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) de gemeente maandelijks doorgeeft. Het bezitten van een auto geldt als vermogen en boven een bepaald vermogen is er geen recht meer op bijstand. Wijzigingen in de vermogenspositie moeten cliënten in kader van de inlichtingenplicht doorgeven.

De ervaring van voor 2012 was dat oudere auto's nooit veel waarde met zich meebrengen en controles op deze auto's niets opleverden, maar de uitvoering wel veel tijd kostte. Om die reden wordt nu periodiek een query gedraaid om de lijst van oudere auto's op te schonen.

3.3 Voorlichting aan cliënten

'Beter handhaven' staat ook voor het eerder en vroeger informeren van cliënten over hun rechten en plichten en de manier waarop zij op regelnaleving gecontroleerd worden. In dit onderzoek is vastgesteld dat dit onderdeel van het handhavingsbeleid wordt opgepakt. Zo is er voor cliënten voorlichtingsmateriaal beschikbaar over hun rechten en plichten, maar bijvoorbeeld ook specifiek over het huisbezoek. Veel van het beschikbare voorlichtingsmateriaal krijgt de cliënt uitgereikt in het dienstverleningsgesprek kort na toekenning van de uitkering. Naderhand kan de cliënt de folders altijd zelf nog opnieuw downloaden vanaf de website. Het komt ook voor dat de klantmanager ervoor kiest om een bepaalde specifieke folder opnieuw uit te delen.

De invoering van de Fraudewet in 2013 is door SZ aangegrepen om cliënten nog eens extra te informeren over hun rechten en plichten, alsook over de sancties bij regelovertreding. Hiervoor is aangesloten op de landelijke campagne 'weet hoe het zit'. Bij deze voorlichting is gebruikgemaakt van verschillende communicatiekanalen, zoals het periodieke bulletin KANSZ, de huis-aan-huiskranten en de televisietoestellen die in de wachtkamer van SZ hangen. Alle cliënten is ten slotte eind 2012 ook per brief nog de mogelijkheid geboden om SZ in januari 2013 alsnog te informeren over

eventuele onrechtmatig verkregen uitkeringsgelden. Hiermee zou de gepleegde fraude nog onder het oude en mildere sanctieregime afgehandeld kunnen worden.

De laatste verbetering in de informatievoorziening aan cliënten is dat men sinds kort ook onder de uitkeringspecificatie informatie plaatst in relatie tot de informatieplicht. In de interviews is als voorbeeld gegeven dat vlak voor de zomervakantie er onder de specificatie is gezet dat cliënten eraan moeten denken hun vakantie tijdig door te geven.

3.4 Sturen op meer handhavingsonderzoeken

Sinds medio 2012 zet het management van SZ er actief op in dat de handhavers van het Team handhaving meer fraudeonderzoeken gaan uitvoeren. Hiermee zou de pakkans vergroot moeten worden. Een gemeente verdient het meest als de fraude zo snel mogelijk stopt. Een beëindigde uitkering levert ruim € 14.000 op aan bespaarde uitkeringsgelden.

Het management heeft aangegeven dat er de afgelopen jaren gestuurd is op kortere fraudeonderzoeken en eerder de confrontatie aangaan met de cliënt. Deze cultuurverandering heeft (sommige) sociaal rechercheurs enige tijd gekost. Zij hebben moeten wennen aan het feit dat handhaven steeds meer binnen het bestuursrecht plaatsvindt en dat het werk van de sociaal rechercheur daardoor dichterbij het werk van de fraudeconsulent raakt.

In het streven van het management om meer fraudeonderzoeken uit te kunnen voeren, is het ook belangrijk te melden dat er eind 2012 voor gekozen is om slechts een handhaver te belasten met een fraudeonderzoek. Voor die tijd werd elk onderzoek nog door twee handhavers uitgevoerd. Bij het uitvoeren van fraudeonderzoeken kan de handhaver er in de praktijk wel voor kiezen samen te werken met de betrokken klantmanager of de trajectbegeleider. De keuze om niet meer met twee handhavers aan een fraudeonderzoek te werken, vangt volgens het management ook de gevolgen op van de gekrompen formatie aan sociaal rechercheurs. De keuze om meer risicogestuurd te gaan werken lag ten grondslag aan deze gekrompen formatie.

3.5 Kwaliteitszorg en -verbetering

Ondersteuning bij uitvoering taken

Bij de uitvoering van handhavingstaken faciliteert SZ de uitvoerders op een aantal manieren. Zo hebben uitvoerders toegang tot het digitale kennissysteem GRIP op Wwb. Het systeem bevat landelijke en lokale regelgeving en eventuele toelichtingen daarop. Het gaat hierbij om regelgeving in de breedte, maar dus ook de regelgeving rondom handhaving. In GRIP op Wwb zijn ook de voor handhaving relevante werkinstructies terug te vinden, alsook het zogenaamde Fraudekompas. Het Fraudekompas is een omvangrijk document met praktische informatie/tips over hoe de

meest voorkomende fraudesignalen onderzocht kunnen worden. Naast het kennissysteem GRIP op Wwb beschikt SZ nog over uitgewerkte beschrijvingen van haar werkprocessen.

Bestudering van de werkinstructies en procesbeschrijvingen maakt duidelijk dat deze niet altijd actueel zijn. In de procesbeschrijving over het afhandelen van de signalen van het Inlichtingenbureau wordt bijvoorbeeld nog gesproken over het opleggen van maatregelen, terwijl het boeteproces er nu op van toepassing is. Verder valt op dat de aangeleverde werkinstructie en de aangeleverde werkprocesbeschrijving voor het opleggen van administratieve boetes ruim na invoering van de Fraudewet zijn opgesteld.

Bij navraag is door een bij de invoering van de Fraudewet betrokken kwaliteitsmedewerker aangegeven dat dit klopt. De medewerker gaf daarbij aan dat de beschreven werkprocedure wel al eind 2012 was vastgesteld en begin 2013 ook de werkwijze bepaalde bij het opleggen van boetes. Er is volgens de geraadpleegde medewerker bewust enige tijd gewacht met het vastleggen van de afgesproken werkwijze in een werkinstructie en een procesbeschrijving. De ervaring leert dat nieuwe werkwijzen in het begin nog moeten uitkristalliseren.

Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat klantmanagers het activiteitenplan dat zij per cliënt moeten opstellen, moeten baseren op een onderbouwde risicoanalyse. Om klantmanagers hierbij te ondersteunen, kunnen zij gebruikmaken van de KlantAnalyseTool (KAT). Dit is een geautomatiseerde tool waarin klantmanagers een aantal objectieve cliëntgegevens kunnen invoeren. De KAT geeft dan aan of een cliënt een laag, gemiddeld of een hoog fraudeprofiel heeft met betrekking tot een aantal vaak voorkomende fraudesoorten. De uitkomst van de KAT kan de Klantmanager vervolgens gebruiken bij zijn eigen beoordeling van de frauderisico's. Plant een klantmanager echter meer of minder controlemomenten in dan op basis van de KAT verwacht had mogen worden, dan moet hij of zij deze afwijking in het activiteitenplan beargumenteren.

Bij alle nieuwe cliënten is het toepassen van de KAT nu nog verplicht. Er wordt echter overwogen om deze verplichting te laten vervallen. Binnen SZ worden alle werkprocessen doorgelicht op de vraag of deze efficiënter ingericht kunnen worden. De organisatie heeft voornamelijk het beeld dat het aanvraagproces efficiënter wordt als het toepassen van de KAT facultatief wordt.

Deskundigheidsbevordering

In het interview met de eindverantwoordelijke voor kwaliteitsbeleidbevordering is aangegeven dat op verschillende manieren ingestoken wordt op deskundigheidsbevordering. Aangegeven is dat de filosofie is dat wanneer beleid wordt wijzigd, uitvoerders geholpen moeten worden nieuwe vaardigheden of ander gedrag aan te leren. De organisatie zegt dit te doen door op dit soort momenten gericht aan deskundigheidsbevordering te doen door informatiebijeenkomsten te organiseren of

specifieke cursussen aan te bieden. Wat betreft de invoering van de Fraudewet is er eind 2012 gestart met deskundigheidsbevordering.

Meer in het algemeen worden de werkoverleggen die de verschillende teams hebben, ook gebruikt als instrument voor de deskundigheidsbevordering. Dit is de voornaamste reden dat handhavers gevraagd is actief te participeren in de werkoverleggen die de klantmanagers wekelijks hebben. Het is de bedoeling dat de handhavers in deze overleggen waar nodig en gewenst de handhavingsonderwerpen inbrengen. De handhavers hebben tweewekelijks zelf een eigen handhavingsoverleg. Een vast onderwerp van dit overleg is de casuïstiekbespreking.

Kwaliteitscontroles

De afdeling Kwaliteitsbeheer voert verder nog kwaliteitscontroles uit op het werk van uitvoerenden. Dit moet de kwaliteitsbeheerders informatie opleveren over wiens werk, bijvoorbeeld rondom handhaving, onvoldoende is. Deze medewerkers krijgen dan een een-op-een terugkoppeling en begeleiding hoe het beter kan. Als uit de kwaliteitscontroles een tekortkoming bij verschillende medewerkers is geconstateerd, kan dit reden zijn om vanuit Kwaliteitsbeheer een hele groep medewerkers extra te trainen.

Kwaliteitsverbetering onder handhavers

Door het management van SZ is aangegeven dat er sinds 2009 actief is ingezet op kwaliteitsverbetering in het werk van de handhavers. Van oudsher was er een splitsing van taken tussen de sociaal rechercheurs en de fraudeconsulenten. De sociaal rechercheurs (met opsporingsbevoegdheid) hadden hun taak in de grote handhavingzaken (boven de aangiftegrens) en de fraudeconsulenten in het bestuursrechtelijk handhaven. De samenwerking tussen de fraudeconsulenten en de sociaal rechercheurs verliep vaak moeizaam. Wat betreft de SR-onderzoeken was er een cultuur van eindeloos zaken uitpluizen.

Vanaf 2009 heeft het management naar eigen zeggen een begin gemaakt met het samenbrengen van de twee teams in het huidige Team handhaving. De organisatie heeft daarnaast actief ingezet op een betere samenwerking tussen fraudeconsulenten en sociaal rechercheurs met als doel om efficiënter en effectiever te kunnen handhaven. Ook is ingezet op het verbeteren van de administratieve vaardigheden van de handhavers. Nadat er op dit laatste punt orde op zaken was, is de organisatie zich verder gaan richten op verbetering van het handhavingproces zelf en het professionaliseren van de werkwijzen. Bij dit laatste gaat het dan om het opzetten, afronden en rapporteren van/over fraudeonderzoek.

Door het management is aangegeven dat binnen het team handhaving inmiddels een sfeer ontstaan is waarin leren (van elkaar) en het verbeteren van de kwaliteit van het handhavingswerk meer vanzelfsprekend zijn. Dit beeld kwam ook naar voren uit in het gesprek met het team handhaving.

Leren van experimenten

In gesprekken met het management is aangegeven dat waar men binnen de uitvoering procesverbetering wenselijk acht, er eerst experimenten worden opgezet om tot nieuwe of betere werkwijzen te komen. Dit soort experimenten met een nieuwe aanpak worden vaak slechts met een of een paar medewerkers uitgevoerd. Bij succes wordt de nieuwe werkwijze vervolgens stap voor stap 'uitgerold' naar alle uitvoerenden. Om het succes te bepalen, worden experimenten geëvalueerd.

4 FRAUDEALERTHEID

4.1 Inleiding

Cruciaal bij het voorkomen van fraude is dat klantmanagers en trajectbegeleiders alert zijn op mogelijke onrechtmatigheden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe het in de praktijk staat met de gewenste fraudealertheid.

4.2 Fraudealertheid in de praktijk

Fraudealert handelen

In hun groeps gesprek hebben klantmanagers aangegeven doordrongen te zijn van het belang om in contacten met cliënten en bij het beoordelen van aangeleverd bewijsmateriaal voortdurend alert te zijn op fraudesignalen. De praktijk is ook dat als men twijfels heeft over de rechtmatigheid, het meestal wel lukt om deze twijfels te onderbouwen of te weerleggen. Soms lukt dit volgens klantmanagers echter niet. Klantmanagers vinden dat frustrerend, maar zien het als een onoplosbaar knelpunt. Het enige dat klantmanagers in dit soort situaties dan kunnen doen, is de twijfels registreren in het KAP en extra contactmomenten inplannen om de cliënt er later nog een keer over door te vragen. Het komt ook voor dat de klantmanager in het KAP vastlegt dat men op een later moment nogmaals bepaalde informatie bij de cliënt gaat opvragen, bijvoorbeeld bankafschriften. De geïnterviewde klantmanagers gaven in hun gesprek aan dat in veel gevallen de onderbuikgevoelens op de lange termijn toch blijken te kloppen.

De klantmanagers hebben aangegeven dat bij vermoedens van fraude zij altijd in gesprek proberen te blijven met de betrokken cliënt. Ook kiest men er in dit soort situaties vaak voor om cliënten nog eens goed voor te lichten over fraude. Dit gebeurt vaak specifiek op het onderwerp waarop fraude vermoed wordt. Uitleggen wat wel en wat niet mag en wat de consequenties zijn van regelovertreding, voorkomt volgens de klantmanagers dat de cliënt achteraf kan zeggen dat hij of zijn niet op de hoogte was.

Re-integratie als handhavingsinstrument

Het komt ook voor dat klantmanagers bij gebrek aan bewijs voor fraude, de betrokken cliënt bewust op een re-integratietraject naar werk zetten. Dit verhoogt de kans op uitstroom en betekent dan in ieder geval een einde aan de vermeende onrechtmatige situatie. Deze tactiek wordt volgens het geïnterviewde management ook ingezet als er op het moment van aanvragen van een uitkering al twijfels bestaan over de rechtmatigheid van een uitkeringsaanvraag. Er wordt dan op ingezet om de betrokken aanvrager in WorkFast⁷ te krijgen.

⁷ De gemeente Amersfoort is in 2011 gestart met het inzetten van het re-integratie-instrument WorkFast. Het gaat hier om een aanpak die bestaat uit intensieve ondersteuning bij en controle op de

Verschil tussen nieuwe en bestaande cliënten

De geïnterviewde klantmanagers geven meer in het algemeen aan dat fraudealert handelen bij nieuwe cliënten eenvoudiger is dan bij bestaande cliënten. Bij nieuwe aanvragen moeten de klanten namelijk zelf bewijzen dat ze recht op uitkering hebben. Geven ze over bepaalde onduidelijke situaties onvoldoende informatie, dan heeft de klantmanager de mogelijkheid om deze aanvragen (nog) niet toe te kennen. Bij lopende uitkeringen moet de klantmanager zelf met de bewijzen komen dat er sprake is van een onrechtmatigheid. Om bij bestaande cliënten toch fraudealert te handelen, betrachten klantmanagers naar eigen zeggen maatwerk. De praktijk is dat zij de ene klant vaker oproepen dan de andere klant. In de praktijk verschilt het ook per cliënt hoe vaak en welke informatie in de loop van de tijd wordt opgevraagd. De geïnterviewde klantmanagers vinden het van groot belang dat de organisatie hun de ruimte biedt om te variëren in de controle-intensiteit. Dit stelt hen naar eigen zeggen in staat om voor bestaande cliënten voldoende fraudealert opereren. Het voorgaande maakt duidelijk dat er draagvlak is voor de risicogestuurde controleaanpak waar SZ voor gekozen heeft.

Vertrouwensrelatie

Regelhandhaving zou in theorie de vertrouwensrelatie in de weg kunnen staan die uitvoerders nodig hebben om een cliënt te ondersteunen bij zijn of haar re-integratie. De geïnterviewde klantmanagers geven aan deze spanning niet te ervaren. Volgens hen kwam het vroeger wel voor dat uitvoerders gemakkelijk over vermeende onrechtmatigheden heen stapten om zo de vertrouwensrelatie met de cliënt in stand te houden. Klantmanagers en ook steeds meer trajectbegeleiders zijn volgens de geïnterviewde klantmanagers nu echter veel zakelijker in hun relatie met de cliënt. Het is ook belangrijk dat volgens de klantmanagers de beschreven spanning er alleen kan zijn als de cliënt niet goed is geïnformeerd. Goede voorlichting is van cruciaal belang, confrontatie met regelovertreding is bij een goed geïnformeerde cliënt niet moeilijk meer.

Handhavers over fraudealertheid

In het groepsinterview met het Team handhaving hebben de handhavers aangegeven dat zij onder klantmanagers en trajectbegeleiders een groeiende fraudealertheid waarnemen. De geïnterviewde handhavers zien nog wel verbetermogelijkheden, zeker met betrekking tot het voeren van zogenaamde confrontatiegesprekken. In deze gesprekken zouden klantmanagers volgens de handhavers moeten leren om meer door te vragen en niet te snel genoeg te nemen met een door de cliënt gegeven verklaring.

sollicitatieactiviteiten en moet mensen activeren om zelf werk te zoeken. WorkFast wordt ingezet als burgers die zich bij UWV werkbedrijf melden met een verzoek om een bijstandsuitkering, maar daar beoordeeld worden dat ze in principe in staat zouden moeten zijn om direct te werken. Voor deze personen wordt nog geen uitkeringsaanvraag opgenomen. Personen voor wie dit niet geldt, bijvoorbeeld wegens te grote fysieke of sociale beperkingen, worden niet naar WorkFast doorverwezen.

4.3 Ondersteuning op fraudealertheid

Voldoende ondersteund

Fraudealertheid bij de klantmanagers en trajectbegeleiders is van groot belang. Het is daarom ook belangrijk dat zij zich in de dagelijkse praktijk op dit aspect voldoende ondersteund voelen. De klantmanagers die aan het groepsgesprek voor dit onderzoek hebben deelgenomen, vinden dat dit zeker het geval is. De klantmanagers hebben aangegeven dat er op fraudealertheid getraind wordt, dat er actieve kennisoverdracht is en dat de fraudekompas en de KAT bruikbare ondersteuningsmiddelen zijn. Wat volgens de geïnterviewde klantmanagers ook van groot belang is, is dat nieuwe medewerkers intensief getraind en begeleid worden in het uitvoeren van de handhavingswerkzaamheden.

Nabijheid handhavingsexpertise

In het groepsgesprek is echter als belangrijkste facilitering rondom fraudealert handelen de 'georganiseerde' nabijheid van de fraudeconsulent genoemd (zie hoofdstuk 3). Alle geïnterviewde klantmanagers ervaren het als zeer positief dat ze bij handhavingsvraagstukken eenvoudig hulp en advies van hun 'eigen' fraudeconsulent kunnen inroepen. Dit sluit volgens de klantmanagers ook aan bij de bredere organisatiecultuur. In hun beleving voelt iedereen zich vrij om een ander te vragen om advies over hoe te handelen in ingewikkelde uitkeringssituaties.

Handhavers hebben in hun groepsgesprek ook aangegeven dat zij steeds vaker samen met een klantmanager een confrontatiegesprek voeren. Het idee is dat de betrokken klantmanagers in de praktijk zien hoe handhavers dit soort gesprekken voeren. Het gaat dan vaak om de techniek van het doorvragen. Het voordeel van samen gesprekken voeren in de reguliere uitvoering, is volgens de geïnterviewde handhavers dat zij vanuit hun professe vaak andere dingen zien dan de klantmanager.

Hiervoor is al aangegeven dat trajectbegeleiders van oudsher vanuit relatiebehoud voorzichtiger zijn als het gaat om de cliënt te confronteren met twijfels aan de rechtmatigheid. Het is echter wel van belang dat ook trajectbegeleiders maximaal fraudealert handelen. Binnen SZ hebben de trajectbegeleiders namelijk gemiddeld het vaakst contact met de cliënten. Door het management van SZ is aangegeven dat de organisatie de afgelopen jaren actief heeft ingezet op het bevorderen van de fraudealertheid onder de trajectbegeleiders. Het zichtbaarst daarin is de organisatiekeuze om een dag per week een handhaver aanwezig te laten zijn op de afdeling Arbeidsintegratie. Het beeld van de geïnterviewde managers en handhavers is dat het fraudebewustzijn bij trajectbegeleiders inmiddels zo gegroeid is, dat wanneer zij signalen opmerken, zij dit delen met de eigen fraudeconsulent en met de betrokken klantmanager. Ook vinden er volgens hen steeds vaker overleggen plaats tussen trajectbegeleiders, klantmanagers en een handhaver.

Om de samenwerking tussen de klantmanager/trajectbegeleiders en de handhavers te verbeteren, hebben kwaliteitsmedewerkers van SZ in 2013 trajectbegeleiders en klantmanagers hierop bevroegd. De destijds geïnterviewde klantmanagers gaven

hierbij aan dat niet iedere handhaver even uitnodigend/meedenkend handelt bij (vage) signalen van de klantmanager of trajectbegeleider. De ervaring van de klantmanagers was ook dat signalen nogal eens 'te licht' bevonden worden door de handhavers en zonder verdere aanknopingspunten worden afgehouden. Ook zouden handhavers volgens de geïnterviewde klantmanagers sneller en beter moeten terugkoppelen op signalen die wel in onderzoek genomen worden. De bevindingen zijn door de kwaliteitsafdeling met de handhavers gedeeld. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat de handhavers getraind worden op hun intern adviseerschap.

Bruikbaarheid van KAT

De geïnterviewde klantmanagers zijn overigens gelijkgestemd over het feit dat de KAT in de meeste gevallen het 'eigen gevoel' bevestigt over risico op het terrein van de rechtmatigheid. De klantmanagers geven echter wel aan het belangrijk te vinden om die extra bevestiging te krijgen van de KAT. Alhoewel de geïnterviewde klantmanagers dus tevreden zijn met de KAT, vinden zij wel dat de KAT het bruikbaarst is voor nieuwe medewerkers. Het instrument zet de nieuwe medewerkers namelijk gericht op een spoor en leert hun zo hun fraudealertheid te vergroten. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat het de verwachting is dat bij het herontwerp van het aanvraagproces het toepassen van de KAT facultatief gaat worden. De geïnterviewde klantmanagers denken dat hiermee voor hun eigen uitvoeringspraktijk weinig verloren gaat, maar het dus mogelijk wel een verlies is voor nieuwe medewerkers.

5 FRAUDEONDERZOEK IN DE PRAKTIJK

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe onderzoek naar fraudesignalen in de praktijk plaatsvindt.

5.2 Afhandelen van fraudesignalen

Minder signalen in behandeling genomen

De risico- en signaalgestuurde handhavingspraktijk in Amersfoort levert fraudesignalen op. Dit geldt ook voor de ingezette themaconroles. De organisatie zegt dat alle bruto binnengekomen fraudesignalen worden beoordeeld op de vraag of nader onderzoek naar de vermeende onrechtmatigheden moet plaatsvinden. Dit gebeurt door het Team handhaving (signalen FC/SR), de afdeling Terugvordering en Beëindiging (signalen uit de gegevensuitwisseling IB) of de Administratie (signalen uit de gegevensuitwisseling RDW). In het onderzoek is niet zelf vastgesteld of daadwerkelijk alle bruto fraudesignalen beoordeeld zijn.

Uit de door SZ aangeleverde informatie over de afhandeling van fraudesignalen, blijkt dat in 2012 73 procent van het bruto aantal binnengekomen signalen nader onderzocht is. In 2013 en 2014 ligt dit percentage lager, namelijk respectievelijk 48 procent en 44 procent. Deze daling is het gevolg van het feit dat SZ er actief op inzet dat handhavers kansarme signalen (niets aan de hand of te weinig aanleiding voor een start van een onderzoek) sneller terzijde leggen (zie ook de volgende paragraaf).

In 2013 meer en in 2014 minder fraudeonderzoeken

Tabel 5.1 geeft weer hoe het aantal in de registratie opgevoerde nadere fraudeonderzoeken zich sinds 2012 heeft ontwikkeld. Bij 2014 gaat het om het aantal onderzoeken tot en met september. Uit de cijfers blijkt dat in 2013 het aantal opgevoerde fraudeonderzoeken beduidend hoger was dan in 2012. De inkrimping van de formatie sociale rechercheurs die 2013 is ingezet, heeft niet tot minder onderzoeken geleid. Bij extrapolatie van het aantal onderzoeken over de eerste negen maanden van 2014 naar heel 2014, lijkt het erop dat er in 2014 juist substantieel minder fraudeonderzoeken plaats gaan vinden. SZ verklaart dit uit het feit dat er in 2014 nog intensiever dan voorheen vooraf bepaald wordt hoe onderzoekswaardig een binnengekomen fraudesignaal is. Uiteindelijk leidt deze strengere voorselectie volgens de organisatie uiteindelijk ook tot minder fraudeonderzoeken. Verder ligt volgens SZ ook in het feit dat er in de uitvoering in 2014 nog meer aandacht is voor fraudebestrijding aan de poort, een belangrijke verklaring voor het lagere aantal fraudeonderzoeken in het lopende jaar 2014.

Tabel 5.1 Overzicht van aantallen in de registratie opgevoerde fraudeonderzoeken

Jaar	Soort onderzoek	Aantal opgevoerde fraudeonderzoeken
2012	Intensief Controle Onderzoek	116
	Sociale Recherche onderzoek	29
	Totaal	145
2013	Intensief Controle Onderzoek	167
	Sociale Recherche onderzoek	51
	Totaal	218
2014	Intensief Controle Onderzoek	69
	Sociale Recherche onderzoek	2
	Totaal	71

Doorlooptijden

Er is in dit onderzoek ook gekeken naar de snelheid waarmee fraudeonderzoeken worden uitgevoerd. In tabel 5.2 zijn daartoe per soort fraudeonderzoek de gemiddelde doorlooptijden weergegeven. Hieruit ontstaat een diffuus beeld. Voor alle jaren geldt wel dat de gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken boven de door de organisatie vastgestelde procesnormtijden uitkomen. De organisatie verklaart dit als volgt. De werkopdracht voor een Intensief Controle Onderzoek en een Sociale Recherche onderzoek wordt in de registratie opgenomen ('opgeboekt') direct nadat uit een eerste beoordeling van het onderliggende fraudesignaal door het team handhaving blijkt dat deze onderzoekswaardig is. Het feitelijke fraudeonderzoek is dan echter nog niet gestart. Er gaat dus doorlooptijd verloren zonder dat al aan het fraudeonderzoek is gewerkt. Verder geeft SZ aan dat men in fraudeonderzoeken vaak mede afhankelijk is van informatie van derden. SZ noemt in dit verband bijvoorbeeld het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) als er vermoedens zijn van onroerend goed in het buitenland. Dit soort onderzoeken kunnen in de praktijk één tot twee jaar duren.

Tabel 5.2 Doorlooptijden bij uitgevoerde fraudeonderzoeken

	Normtijden (werkdagen)	Gemiddelde doorlooptijd in 2012 (dagen)	Gemiddelde doorlooptijd in 2013 (dagen)	Gemiddelde doorlooptijd in 2014 (dagen)
Intensief Controle Onderzoek	30	115	127	47
Sociale Recherche onderzoek	50	148	474	555

Onderzoeken bij de poort

Indien klantmanagers bij een uitkeringsaanvraag twijfels hebben over de rechtmatigheid ervan, vindt er al bij de 'poort' een fraudeonderzoek plaats. Bij deze

onderzoeken bij de poort is er nog niet beslist op de uitkeringsaanvraag. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door het Team handhaving, maar in nauw overleg met de betrokken klantmanager.

Het aantal fraudeonderzoeken aan de poort lag in 2013 (216 stuks) 47 procent hoger dan in 2012. Na negen maanden is het aantal poortonderzoeken in 2014 al bijna op het niveau van 2013. Het management van SZ ziet hierin het bewijs dat in de Amersfoortse handhavingspraktijk de focus ook daadwerkelijk is verschoven naar het voorkomen van uitkeringsfraude.

Themacontroles

Conform 'Beter handhaven' voert SZ ook themacontroles uit. Volgens de geïnterviewde managers en handhavers zijn deze themacontroles een extra achtervang als klantmanagers en trajectbegeleiders onverhoopt fraudesignalen over het hoofd zien. Door themacontroles komt het hele klantenbestand namelijk op enig moment wel in beeld. Dit is dus ongeacht of een medewerker iets wel of niet geconstateerd heeft. Recent heeft er een themacontrole plaatsgevonden naar cliënten met tot nu voor SZ nog onbekende bankrekeningen. Een voorbeeld van een uitgevoerde themacontrole, is die naar onbekende ouders. In deze themacontrole is de groep alleenstaande of alleenstaande ouders die een kind hebben gekregen tijdens de uitkering, nader onderzocht. Dit leverde extra fraudesignalen op.

5.3 Samenwerking met externen

Externe gegevensleveranciers

De handhavers gaven in hun interview aan dat zij, indien nodig, voor hun fraudeonderzoeken makkelijk toegang hebben tot gegevens van externe organisaties. De belangrijkste organisaties die in dit verband genoemd zijn, zijn Vitens (waterbedrijf), de Belastingdienst, woningbouwverenigingen en RDW. Voor de meeste externe organisaties geldt dat er alleen informatie kan worden opgevraagd als er een duidelijk vermoeden tot fraude is. Ook raadpleegt men in het werk Suwinet met gegevens over dienstverbanden.

Informatie van waterbedrijven is volgens de geïnterviewde handhavers nuttig om na te gaan of iemands watergebruik passend is voor de opgegeven woonsituatie. Gegevens van waterbedrijven zijn echter niet actueel, ze lopen een jaar achter. Opgevraagde gegevens over waterverbruik zijn dus vooral relevant als er een vermoeden is dat er al langer sprake is van leegstand of dubbele bewoning.

Ervaringen met structurele gegevensuitwisselingen

In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat SZ op structurele basis gegevens ontvangt vanuit het IB (dienstbetrekkingen van bijstandsccliënten) en het RDW (veranderingen in het autobezit van bijstandsccliënten). Hierbij is ook aangegeven dat de afhandeling van de bruto-signalen die door de IB en RDW worden aangeleverd, in eerste instantie buiten het Team handhaving plaatsvindt. De handhavers komen pas in beeld als er

daadwerkelijk sprake lijkt te zijn van een onrechtmatigheid. Volgens de geïnterviewde handhavers is dit een efficiënte werkwijze. Veel van de binnengekomen signalen kunnen namelijk volgens hen eenvoudig en goedkoper elders in de organisatie 'afgelegd' worden door ze te verrijken met informatie die al bij de organisatie bekend is.

Experimentele bestandsvergelijkingen

In het verleden is er ook een proef geweest waarin Vitens voor het gehele cliëntenbestand gegevens heeft geleverd over het watergebruik. Deze gegevensuitwisseling leverde een aantal extra fraudesignalen op. De proef is uiteindelijk niet omgezet in een structurele gegevensuitwisseling omdat er destijds toch discussie ontstond rondom de bescherming van de privacy van betrokkenen. Na het experiment met Vitens zijn nog een aantal soortgelijke experimenten geweest met leveranciers van andersoortige gegevens. Momenteel heeft het Team handhaving geen tijd om dit soort experimenten op te zetten.

Minder makkelijk informatie van banken

De geïnterviewde handhavers ervaren dat banken minder makkelijk informatie aanleveren dan tien jaar geleden. De banken hebben op dit punt hun handelswijzen aangescherpt. Het gevolg hiervan is dat de handhavers meer af moeten gaan op de bankafschriften die de cliënt moet aanleveren. De geïnterviewde handhavers zien hierin dan ook de grootste verandering in de handhavingspraktijk. Handhavers moeten cliënten meer zelf de bankafschriften aan laten leveren, alleen dan lukt het om onderzoeken snel rond te krijgen.

Marktplaats

In het groepsgesprek hebben handhavers ook aangegeven graag te willen samenwerken met Marktplaats. Cliënten van SZ gebruiken deze website namelijk ook om goederen en diensten te verkopen. Indien dit op grote schaal gebeurt en er substantieel inkomsten worden gegenereerd, is het belangrijk na te gaan of dit bij SZ bekend is. Om dit vast te stellen, zou Marktplaats een rol kunnen spelen.

5.4 Interventieteams (WIT en GIT)

Per collegebesluit van 9 juli 2013 is het gemeentelijk interventieteam (GIT) opgericht om snel en slagvaardig samenloopsignalen van sociale zekerheid, burgerzaken, VTH, woningcorporaties en politie op te pakken. In dit samenwerkingsverband van lokale handhavinspartners werken woningcorporaties (De Alliantie, Portaal en Omnia wonen), politie, afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving, Burgerzaken en Sociale Zekerheid samen. Het GIT kan overal in Amersfoort snel en slagvaardig signalen van misstanden onderzoeken. Het idee achter het GIT is dat integrale handhaving bijdraagt aan betere regelnaleving, wat weer bijdraagt aan een beter leefklimaat. Het interventieteam heeft ook aandacht voor zorgsignalen, die worden doorgeleid naar de hulpverleningsinstanties. Het GIT heeft tot nu toe tien zogenaamde actiedagen gehad.

Voordat het gemeentelijk interventieteam er was, is er tot 1 augustus 2012 geëxperimenteerd met het wijkinterventieteam Soesterkwartier/Isselt (WIT). In dit interventieteam werkten de handhavers van SZ samen met de Belastingdienst, SVB, UWV, inspectie SZW, (vreemdelingen)politie en woningcorporatie de Alliantie. Het WIT deed in gezamenlijkheid onderzoek naar fraude met belastingen, uitkeringen, toeslagen, premies, vergunningen en arbeidsomstandigheden. De geïnterviewde handhavers hebben aangegeven dat het nadeel van het WIT was, dat er geopereerd moest worden binnen de grenzen van de wijken Soesterkwartier en de Isselt. Het GIT kan zoals gezegd in de hele gemeente Amersfoort aan de slag.

5.5 Bereikte resultaten

Resultaat fraudeonderzoeken

Uit de onderstaande tabel blijkt dat ten opzichte van 2012 er in 2013 en 2014 vaker resultaat is behaald met de uitgevoerde Intensieve Controle Onderzoeken en de handhavingsonderzoeken bij de poort. Resultaat betekent hier dat het fraudeonderzoek een wijziging van de uitkeringsnorm tot gevolg heeft gehad of dat de uitkering voor de betrokken cliënt is stopgezet.

In 2012 zijn 56 uitkeringen door onderzoek bij de poort uiteindelijk niet toegekend (aanvraag geweigerd of cliënt trekt aanvraag terug), in 2013 en 2014 is dat aantal respectievelijk 77 en 89.

Tabel 5.3 Bereikt resultaat met afgeronde fraudeonderzoeken

	Aantal afgeronde onderzoeken	Onderzoeken met resultaat	Resultaat-percentage
Sociale Recherche onderzoeken			
2012	19	12	63%
2013	4	4	100%
2014*	2	1	50%
Intensieve Controle Onderzoeken			
2012	97	50	52%
2013	151	99	66%
2014*	82	54	66%
Fraudeonderzoeken bij de poort			
2012	147	56	38%
2013	216	77	36%
2014*	203	89	44%

* Resultaat tot september 2014

Ontwikkeling in recidive

SZ heeft over de periode 2012-2014 geen overall beeld kunnen geven over de ontwikkeling in de recidive bij uitkeringsfraude. SZ legt recidive alleen op dossierniveau vast.

Resultaten WIT en GIT

In het kader van de WIT zijn er 205 bewoners en 268 ondernemingen onderzocht. Dit heeft voor alle samenwerkingspartners gezamenlijk geleid tot een resultaat van 4.179.369 euro aan opgevoerde belastingcorrecties, terugvorderingen van uitkeringen, opgelegde boetes en besparingen op beëindigde of niet toegekende uitkeringen. In het groepsgesprek met de handhavers van SZ is aangegeven dat het rendement van het WIT voor alleen SZ ook positief was. Wat betreft het GIT hebben de eerste tien actiedagen er uiteindelijk toe geleid dat er een zevental extra fraudeonderzoeken heeft plaatsgevonden. Inmiddels zijn vijf uitkeringen beëindigd, omdat men ergens anders woonde of samenwoonde.

Resultaat op de effect- en prestatieindicatoren

Tabel 5.4 geeft voor 2013 het resultaat weer op de vier effect- en prestatieindicatoren die rondom handhaving in de programmabegroting van de gemeente Amersfoort zijn opgenomen. De realisatie 2014 is nog niet bekend.

Tabel 5.4 Realisatie 2013 op effect- en prestatie indicatoren

	Streefwaarde 2013	Realisatie 2013
Effectindicatoren		
Strafrechtelijk fraudebedrag ten opzichte van uitgaven I-deel ⁸	1%	0,6%
Voorkomen uitkeringsfraude ten opzichte van uitgaven I-deel ⁹	7%	10,7%
Prestatie-indicatoren		
Aandeel aan de poort afgewezen aanvragen door controle en handhaving	14%	8%
Aandeel door fraude beëindigde uitkering	6%	6%

Bron: Jaarstukken 2013. Achtergronden en specificaties

De afwijking op de eerste indicator wordt door SZ verklaard uit het feit er bijna geen fraudeonderzoeken meer binnen het strafrecht hoeven te worden uitgevoerd. De omvang van fraudezaken daalt en liggen bijna altijd onder de aangiftegrens van 50.000 euro.

Duidelijk is dat op de tweede en derde indicator er zich voor 2013 een forse afwijking voordoet tussen streefwaarde en realisatie. De gemeente verklaart dit uit het feit dat door de inzet van WorkFast, stringente sollicitatiebegeleiding voor de behandeling van de aanvraag, er in een vroeg stadium meer cliënten zijn die van een uitkering afzien in plaats van dat zij bij een intensieve controle vastlopen, omdat ze geen recht op een uitkering hebben.

⁸ Het I-deel staat voor het inkomensdeel. Het inkomensdeel is het budget dat gemeenten jaarlijks door het Rijk toegekend krijgen om bijstandsuitkeringen uit te bekostigen. De hoogte van het inkomensdeel wordt bepaald op basis van een objectief verdeelmodel. Gemeenten die in een jaar minder besteden aan uitkeringen dan het toegekende inkomensdeel, mogen het overgehouden geld houden. Daartegenover staat dat het risico van overbesteding ook bij gemeenten ligt.

⁹ Het voorkomen uitkeringsbedrag betreft de bespaarde uitkeringslast door beëindigde/ geweigerde uitkeringen gerelateerd aan de totale uitkeringslast in een jaar.

6 SANCTIONEREN EN TERUGVORDEREN

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe in de praktijk geconstateerde regelhandhaving gesanctioneerd wordt. Ook wordt in dit hoofdstuk beschreven in hoeverre SZ er in de praktijk in slaagt om het behaalde voordeel uit de regelovertreding terug te vorderen.

6.2 Sanctioneren onder de Fraudewet

Ervaringen klantmanagers

In de groepsgesprekken met klantmanagers en handhavers is ook ingegaan op hun ervaringen met de Fraudewet. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, bepaalt deze wet dat gemeenten bij overtredingen van de informatieplicht in principe verplicht zijn een administratieve boete op te leggen.

De geïnterviewde klantmanagers hebben in hun groepsgesprek aangegeven in de praktijk weinig knelpunten te ervaren bij het uitvoeren van de Fraudewet. Ze vinden het wel lastig dat de besluitvorming over sanctionering bij regelovertreding nu niet meer bij hen ligt, maar bij een aparte boeteambtenaar. De klantmanagers kennen de klant namelijk en hebben zicht op de hele achtergrondsituatie. Hierdoor hebben klantmanagers naar eigen zeggen een beter beeld dan de boeteambtenaar van hoe verwijtbaar een regelovertreding is. In het verplicht op te stellen boeterapport is volgens de geïnterviewde klantmanagers alleen ruimte voor de harde feiten. Er bestaat daarom volgens de geïnterviewde klantmanagers het risico dat de situatie van de cliënt (mindere verwijtbaarheid) onvoldoende wordt meegewogen in de besluitvorming door de boeteambtenaar. Om dit te voorkomen, nemen klantmanagers soms toch een uitgebreide situatieschets op in het boeterapport. Ook komt het voor dat de boeteambtenaar naar aanleiding van het boeterapport zelf contact zoekt met de betrokken klantmanager. De geïnterviewde klantmanagers gaven aan dit belangrijk te vinden.

De geïnterviewde klantmanagers gaven in het groepsgesprek ook aan dat de hoge boetes van invloed zijn op hun relatie met de cliënt. De betrokken cliënten schrikken ervan dat hun misstap ook meteen een even hoge boete tot gevolg heeft. Echt boze klanten heeft dit echter volgens de geïnterviewde klantmanagers nog niet opgeleverd. De klantmanagers verklaren dit uit het feit dat de betrokken cliënten al wel op de hoogte waren van het aangescherpte sanctiebeleid.

Ervaringen handhavers

In het groepsgesprek met het Team handhaving is aangegeven dat de Fraudewet weinig consequenties heeft voor hun werk. Ook de handhavers hebben de ervaring dat cliënten wisselend reageren op het feit dat ze een boete opgelegd krijgen die even

hoog is als het benadelingsbedrag. In het groepsgesprek hebben de handhavers wel hun twijfels geuit of het opleggen van hoge boetes wel effectief is. De kans bestaat volgens hen dat een hoge boete de betrokken cliënt de prikkel ontnemt om uit de uitkering te stromen. Bij uitstroom naar werk moeten cliënten als gevolg van een hoger loon vaak meteen veel meer per maand aflossen op de fraude- en boetevordering.

Aantal opgelegde boetes

Uit aangeleverd cijfermateriaal wordt duidelijk dat in er 2012 102 maatregelen zijn opgelegd omdat een cliënt die nog in de uitkering zat, zijn of haar inlichtingenplicht heeft overtreden. Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping ingegaan en moeten gemeenten bij dit soort overtredingen boetes opleggen. In sommige gevallen (als er geen benadelingsbedrag is en het de eerste keer is dat een cliënt sinds 1 januari 2013 de inlichtingenplicht overtreedt) mag van een boete afgezien worden, en hoeft alleen een waarschuwing afgegeven te worden. Uit cijfers van SZ blijkt dat er in 2013 87 boetes zijn opgelegd met een totale waarde van € 86.375 opgelegd. Daarnaast zijn er 197 waarschuwingen uitgedeeld. In 2014 zijn er tot en met september 102 boetes opgelegd met een totale waarde van 78.835 euro. Het aantal uitgedeelde waarschuwingen in 2014 is nog niet bekend.

6.3 Bevindingen uit dossieronderzoek

Om vast te stellen of SZ sluitend en uniform sanctioneert bij regelovertreding, heeft er een apart dossieronderzoek plaatsgevonden. Hiervoor is een aselechte steekproef van veertig fraudesignalen onderzocht.¹⁰ Op hoofdlijnen is in het dossieronderzoek per signaal het volgende in de dossiers nagetrokken:

- Is het signaal onderzocht?
- Is er regelovertreding geconstateerd?
- Welke sanctie (boete of waarschuwing) is er bij geconstateerde regelovertreding opgelegd?
- Komt de opgelegde sanctie overeen met hetgeen op basis van de Fraudewet verwacht had mogen worden?
- Worden afwijkingen benoemd en beargumenteerd?

Het dossieronderzoek heeft uiteindelijk de volgende uitkomsten opgeleverd:

1. Alle 40 onderzochte fraudesignalen zijn opgepakt door SZ.
2. Bij 22 van de 40 onderzochte casussen heeft het fraudesignaal betrekking op twijfels omtrent het door de cliënt opgegeven adres of zijn woonsituatie. Navraag

¹⁰ In het dossieronderzoek is een aselechte steekproef van veertig fraudesignalen onderzocht die in het tweede halfjaar 2013 door SZ als fraudesignaal zijn geregistreerd. Het tweede halfjaar 2013 is gekozen omdat op deze fraudesignalen vooraf zeker was dat de Fraudewet hierop van toepassing zou zijn. De 40 onderzochte signalen betroffen 10 van het Inlichtingenbureau ontvangen signalen van mogelijk verzwegen inkomsten, 16 signalen FC/SR en 14 signalen Intensief Controle-onderzoek. De verdeling van de 40 casussen over de drie soorten signalen is ingegeven door de mate waarin deze soorten signalen in het steekproefbestand voorkwamen. Voor de veertig geselecteerde casussen zijn op locatie de digitale cliënt- en fraudedossiers bestudeerd. De dossiers zijn bestudeerd op basis van een van te voren ontwikkelde dossieranalyselijst, gebaseerd op de actuele werkprocesbeschrijvingen van SZ. De bevindingen uit het dossieronderzoek zijn per dossier vastgelegd en geanalyseerd. Het overall beeld uit het dossieronderzoek is doorgesproken met een vertegenwoordiger van SZ.

bij SZ leert dat dit beeld uit het dossieronderzoek overeenkomt met hoe de verdeling naar fraudesoort is in het totaal aantal door SZ uitgevoerde fraudeonderzoeken.

3. Bij FC-/SR-signalen is de werkwijze dat de handhavers hierop een snelle analyse uitvoeren en de betrokken klantmanager vervolgens adviseren over het vervolg. Dit vervolg kan nader onderzoek zijn of om het signaal juist niet te onderzoeken (signaal is al weerlegd of valt niet goed te onderzoeken). In het dossieronderzoek is voor alle FC-/SR-signalen het advies van de handhaver geconstateerd. Bij 2 van de 16 casussen is in de dossiers echter niet aangetroffen wat de klantmanager vervolgens met dit advies heeft gedaan.
4. Ook bij het afronden van een zogenaamd Intensief Controle Onderzoek geeft de handhaver de klantmanager een advies over de vervolgstappen. Bij 2 van de 26 casussen waarin de handhaver zo'n advies heeft opgesteld, is in de dossiers niet aangetroffen wat de klantmanager hiermee gedaan heeft. Bij twee andere vergelijkbare casussen bleek er uiteindelijk wel een reactie te zijn geweest van de klantmanager, maar was deze onjuist in de administratie verwerkt.
5. In 4 van de 40 onderzochte casussen kon op basis van de bestudeerde dossiers niet opgemaakt worden of er nu wel of geen sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. In deze gevallen was het daarom ook niet duidelijk of een boete opgelegd had moeten worden.
6. In 18 van de 40 onderzochte casussen blijkt uit de dossiers dat er een boete of een waarschuwing opgelegd moet worden. Bij 3 van deze 18 casussen is een sanctie opgelegd die op basis van de wet- en regelgeving verwacht had mogen worden. Voor 2 andere casussen werd uit de dossiers niet duidelijk hoe er is gesanctioneerd. In de resterende 13 casussen is er afwijkend dan op basis van landelijke regels verwacht had mogen worden, gesanctioneerd. Het gaat hierbij om uiteenlopende afwijkingen. Er zijn verkeerde afrondingen van het boetebedrag aangetroffen (naar beneden afgerond in plaats van naar boven, verschil nooit meer dan 10 euro) tot het afzien van een boete om een dringende redenen (het betrof een gering bedrag, de cliënt zat al in de schulden en dergelijke). Met uitzondering van de afrondingsfouten, is in de dossiers altijd een argumentatie teruggevonden voor de afwijking bij de boeteoplegging.
7. Een van de gevonden afwijkingen bij de boeteoplegging betrof een casus waarin uiteindelijk geen boete is opgelegd. Dit ondanks het feit dat er wel sprake was van overtreding van de inlichtingenplicht met benadelingsbedrag voor de gemeente. In de dossiers is hiervoor als argumentatie teruggevonden dat er geen boete is opgelegd, omdat het benadelingsbedrag nog met een lopende uitkering verrekend kon worden. Navraag bij SZ leert dat de betrokken boeteambtenaar hier onjuist gehandeld heeft. Er had wel een kleine boete opgelegd moeten zijn. In de bijlage 3 van dit rapport wordt deze casus verder toegelicht.

Er heeft wederhoor op de bevindingen uit het dossieronderzoek plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat in de meeste gevallen waarin reacties op adviezen van de handhavers niet zijn teruggevonden, dit te maken had met de manier waarop deze reacties administratief zijn vastgelegd. Hierbij is door klantmanagers niet altijd de

juiste werkwijze gevolgd. Het advies van de handhaver is in deze situaties volgens SZ¹¹ wel opgepakt. Bij de andere afwijkende casussen leverde het wederhoor een bevestiging op van de bevindingen. Met uitzondering van de casus die besproken is bij het laatste aandachtspunt van bovenstaande opsomming, komt uit het dossieronderzoek onvoldoende duidelijk naar voren of de Fraudewet wel of niet uniform en sluitend wordt toegepast in Amersfoort. De conclusie is wel gerechtvaardigd dat binnen SZ de administratieve vastlegging van de afhandeling van fraudesignalen niet altijd juist plaatsvindt.

6.4 Terugvordering en incasso

Een onderdeel van 'Beter handhaven' is dat het behaalde voordeel uit de regelovertreding bij de fraudeurs wordt teruggevorderd. Tabel 6.1 geeft inzicht in hoeverre SZ daarin slaagt.

Tabel 6.1 Stand van zaken met betrekking tot fraudevorderingen

	Aantal nieuwe fraudevorderingen	Bedrag aan nieuwe fraudevorderingen	Gemiddeld fraudebedrag nieuwe fraudevorderingen	Afgeschreven op fraudevorderingen	Ontvangen bedrag op fraudevorderingen	Saldo
2008	291	€ 493.592	€ 1.696	€ -9.954	€ 267.023	€ 216.615
2009	254	€ 456.510	€ 1.797	€ -720	€ 204.369	€ 251.421
2010	281	€ 438.153	€ 1.559	€ -124	€ 177.689	€ 260.340
2011	266	€ 336.334	€ 1.264	€ -968	€ 142.338	€ 193.027
2012	291	€ 362.281	€ 1.245	€ -375	€ 114.835	€ 247.071
2013	303	€ 315.752	€ 1.042	€ -	€ 63.092	€ 252.660

Bron: bewerking beantwoording schriftelijke vragen van de VVD-fractie

Uit tabel 6.1 blijkt allereerst dat het totaalbedrag dat per jaar aan nieuwe fraudevorderingen in de debiteurenadministratie wordt ingevoerd, over de periode 2008 tot en met 2013 afneemt. Dit geldt ook voor de gemiddelde omvang van de nieuwe fraudevorderingen in een jaar. Wat verder opvalt, is dat het per jaar ontvangen bedrag op fraudevordering daalt. Dit heeft tot gevolg dat de verhouding tussen het bedrag aan nieuwe fraudevorderingen en het bedrag aan ontvangsten op fraudevordering eveneens daalt, van 54 procent in 2008 tot 20 procent in 2013. Uit tabel 6.2 wordt duidelijk dat het ook op boetevorderingen maar beperkt lukt om de gelden terug te krijgen.

¹¹ Een medewerker van SZ heeft dit ten tijde van het technisch wederhoor nagezocht en het is daarmee geen resultaat van het dossieronderzoek.

Tabel 6.2 Stand van zaken met betrekking tot fraudevorderingen¹²

	Bedrag aan nieuwe boetevorderingen	Ontvangen bedrag op boetevorderingen
2013	€85.000,00	€1.932,95
2014	€78.835,00	€13.238,08

Bron: Jaarstukken 2013. Achtergronden en specificaties

Navraag leert dat de slechte incasso op boete- en fraudevordering het gevolg is van het feit dat de betrokken debiteuren vaak maar een beperkte aflossingscapaciteit hebben. Bij debiteuren die nog in de uitkering zitten, is het wel een groot voordeel dat incasso op vorderingen kan plaatsvinden door 10 procent in te houden op de lopende uitkering. Bij uitgestroomde cliënten bestaat dat voordeel niet, en wordt incasso volgens het management meteen een stuk lastiger. In verschillende interviews is aangegeven dat hoge fraude- en boetevorderingen waarschijnlijk nooit helemaal terugbetaald zullen worden. Tot slot is door respondenten op managementniveau aangegeven dat de economische crisis de incasso op vorderingen verder heeft bemoeilijkt.

Uitsluiting van schuldregeling

De Fraudewet bepaalt ook dat, bij recidiverende fraudeurs, een gemeente fraudeschulden nooit mag meenemen in een schuldregeling. Navraag leert dat dit in praktijk ook niet meer plaatsvindt. Het is wel zo dat bij uitvoerders het besef leeft dat er altijd nog ruimte moet zijn om in bepaalde extreme situaties een uitzondering te maken. Er kon door SZ niet aangegeven worden of dit in de praktijk ook als eens is voorgekomen.

¹² De in deze tabel opgevoerde bedragen aan nieuwe boetevorderingen wijken beperkt af van de bedragen die SZ specifiek voor dit onderzoek beschikbaar heeft gesteld. Zie laatste alinea van paragraaf 6.2.

7 BELEIDSDOORLICHTING EN BETROKKENHEID GEMEENTERAAD

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of SZ haar handhavingsbeleid in de afgelopen tien jaar ook zelf heeft doorgelicht. Verder wordt ingegaan op hoe de gemeenteraad betrokken is bij het thema handhaving.

7.2 Beleidsdoorlichting

'Beter handhaven' is in 2004 voor de periode 2005-2009 door de gemeenteraad vastgesteld. Er heeft nadien geen actualisatie van dit beleidsplan plaatsgehad. In het interview met het management van SZ is aangegeven dat de actualisatie ervan gepland stond voor het vierde kwartaal van 2014, maar dat deze nu is uitgesteld naar het eerste kwartaal 2015. SZ wil namelijk gebruik kunnen maken van de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek.

Volgens het management van SZ is het in de afgelopen tien jaar wel een aantal keren overwogen om 'Beter handhaven' te actualiseren. Er is echter nooit doorgezet. Dit komt doordat het management en de wethouder nog altijd achter de centrale uitgangspunten van 'Beter handhaven' staan. De huidige handhavingspraktijk is er ook op gemodelleerd. Er bestaat bij het management en het bestuur geen wens om hier grote veranderingen in aan te brengen.

De directe aanleiding voor het management en de wethouder om de actualisatie van het beleidsplan nu wel te agenderen, ligt in veranderingen in landelijke wetgeving die de handhavingspraktijk raken. In 2013 is de Fraudewet ingevoerd en per 1 januari 2015 wordt de Participatiewet en de Wet maatregelen Wwb ingevoerd. Deze wetgeving moet volgens de wethouder en het management (alsnog) een plek krijgen in het fraudebeleidsplan.

Een andere belangrijke reden voor het management en de wethouder om het fraudebeleidsplan te actualiseren, is dat het van tijd tot tijd goed is om het fraudebeleid te updaten naar de actuele handhavingspraktijk. 'Beter handhaven' gaf eind 2004 de legitimatie om met het zogenaamde programmatisch handhaven aan de slag te gaan. Echter, zoals dit concept in 'Beter handhaven' beschreven wordt, is het nog vooral een kopie van hoe destijds landelijk met dit concept geëxperimenteerd werd. Volgens het management en de wethouder is de afgelopen tien jaar 'Beter handhaven' in de uitvoering stapje bij stapje doorontwikkeld en zijn daarbij impliciet

ook keuzes gemaakt. Het is volgens de betrokkenen goed om deze keuzes in een nieuw beleidsplan alsnog te expliciteren en aan de gemeenteraad voor te leggen. Bij de voornoemde impliciete keuzes is in het gesprek met de wethouder als voorbeeld aangedragen dat handhavers nu gemiddeld minder tijd aan fraudeonderzoeken mogen besteden en sneller de cliënt moeten confronteren met hun fraudevermoedens. Een andere belangrijke wijziging die de geïnterviewde handhavers in een nieuw beleidsplan zouden willen doorvoeren, is dat bereikt moet worden dat uitstroom als gevolg van regelhandhaving een duurzamer karakter krijgt. Het oorspronkelijke concept van 'hoogwaardig handhaven' was volgens de handhavers nog te veel gericht op het beëindigen van de uitkering in fraudesituaties. De vraag die de geïnterviewde handhavers oproepen, is wat dit de organisatie oplevert als de betrokkene de dag erna weer een bijstandsuitkering aanvraagt.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het management en de wethouder de actualisatie van 'Beter handhaven' vooral willen gebruiken om het fraudebeleidsplan weer helemaal te laten aansluiten op de in tien jaar geëvolueerde uitvoeringspraktijk. Men verwacht dan ook niet dat het nieuwe beleidsplan grote veranderingen met zich mee zal brengen voor de uitvoering.

7.3 Bestuurlijke informatie rondom handhaving

Informatievoorziening aan de wethouder

Structureel krijgt de wethouder jaarlijks rond het opstellen van de jaarrekening en de begroting vanuit SZ informatie over de behaalde handhavingsresultaten. In de begroting en de jaarrekening zijn hieromtrent prestatie-indicatoren opgenomen. Zo lang SZ in lijn met de begroting presteert, is de afspraak met SZ dat er geen tussentijds reguliere resultaatinformatie aan de wethouder wordt verstrekt. Deze informatie is dus ook niet opgenomen in de BURAP. Doen zich wel ongeregeldeheden voor, dan ligt de situatie natuurlijk anders. Er komt dan tussentijds informatie voor de wethouder beschikbaar.

Bij nieuwe handhavingsinitiatieven, zoals de proef met het toenmalige WIT, wordt de wethouder wel altijd buiten de begroting en jaarrekening om door SZ op de hoogte gehouden van activiteiten en resultaten. Dit geldt ook voor het GIT.

De wethouder heeft in zijn interview aangegeven dat hij door de hierboven beschreven manier van informatieverstrekking vanuit de ambtelijke organisatie, goed in staat is te sturen op het handhavingsbeleid.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Ook richting de gemeenteraad zijn de vaste momenten waarop men informatie ontvangt over het handhavingsbeleid, de bespreking van de jaarrekening en die van de begroting. Zijn er incidenten, dan wordt er tussentijds geïnformeerd door de wethouder. En ook richting de gemeenteraad geldt dat er tussentijds geïnformeerd wordt als SZ nieuwe handhavingsinitiatieven onderneemt. Zo heeft de wethouder de

gemeenteraad in 2013 een raadsinformatiebrief opgestuurd over het instellen van de GIT en het uiteindelijk met het WIT bereikte resultaat.

Ten tijde van de behandeling van de gemeentelijke verordeningen rondom de Fraudewet (najaar 2012), heeft SZ voor de gemeenteraad een presentatie gegeven om 'Beter handhaven' en de uitvoering ervan uiteen te zetten.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is de gemeenteraad opnieuw geïnformeerd over het handhavingsbeleid en de uitvoering ervan. Het is ook de bedoeling dat er nog een Raadsacademie plaatsvindt over handhaving in de Wwb.

De wethouder heeft in zijn interview aangegeven dat hij (en zijn voorgangers) de gemeenteraad voldoende informeren om deze in staat te stellen de uitvoering van het handhavingsbeleid te controleren en hiertoe kaders te stellen.

Schriftelijke vragen

Een drietal fracties uit de gemeenteraad heeft de afgelopen jaren schriftelijke vragen gesteld rondom handhaving in de Wwb. De ChristenUnie stelde vragen op 21 mei 2012, de Burgerpartij Amersfoort op 19 december 2013 en de VVD op 23 februari 2014. Alle schriftelijke vragen zijn door de wethouder beantwoord. Met uitzondering van de VVD-fractie is niet duidelijk of dit naar tevredenheid is gebeurd. De VVD-fractie heeft in de media aangegeven tevreden te zijn met de door de wethouder gegeven antwoorden op haar schriftelijke vragen.

In zijn interview wees de wethouder erop dat het een feit is dat de gemeenteraad in Amersfoort vooral gebruikmaakt van het instrument 'vragen stellen' als het om handhaving gaat. De gemeenteraad maakt minder gebruik van de mogelijkheden om zich (ook) op een andere wijze over het handhavingsbeleid te laten informeren. Het is volgens de wethouder bijvoorbeeld altijd mogelijk dat vanuit de ambtelijke organisaties onderwerpen aan de gemeenteraad worden toegelicht of dat er presentaties worden verzorgd. Meer overkoepelend stelt de wethouder dan ook dat de gemeenteraad rondom handhaving vooral haar controlerende rol oppakt en minder de kaderstellende rol. De gemeenteraad agendeert (door motie of amendement) niet zelfstandig onderwerpen hoe handhaving beter of anders zou moeten plaatsvinden.

Verordeningen en fraudebeleidsplan

In hoofdstuk 2 is al beschreven dat de gemeenteraad in het kader van het fraudebeleid de verplichte verordeningen heeft besproken en vastgesteld. Dit is steeds op tijd gebeurd.

Eind 2004 heeft de gemeenteraad ook conform de wettelijke verplichting het fraudebeleidsplan ('Beter handhaven') besproken en vastgesteld. Nadien heeft er nooit meer een actualisatie van dit plan plaatsgevonden. In het raadsvoorstel stond destijds dat 'Beter handhaven' gold voor de periode 2005-2009. De gemeenteraad heeft nadien dus niet meer de kans gekregen of genomen de fraudebeleidskaders opnieuw vast te stellen.

Enquête onder raadsleden

De raadsleden van de gemeente Amersfoort zijn aan de hand van een schriftelijke vragenlijst bij dit rekenkameronderzoek betrokken.¹³ Vanuit 5 van de 10 fracties in de gemeenteraad is een ingevulde vragenlijst retour ontvangen (ChristenUnie, VVD, PvdA, BPA en Amersfoort 2014). Uit analyse van deze vijf teruggekomen vragenlijsten blijkt dat fracties op zijn hoogst op hoofdlijnen bekend zijn met het Amersfoortse handhavingsbeleid en ook niet echt zicht hebben op het bereikte resultaat. Dit beeld is mogelijk wel vertekend, doordat veel raadsleden nog maar sinds maart 2014 in de gemeenteraad zitten en dus niet de informatiemomenten rond de Fraudewet en het GIT hebben meegekregen. De fracties die vragen hebben gesteld, hebben dit ook in hun vragenlijst benoemd. Sommige raadsfracties geven aan dat het wenselijk zou zijn als zij meer (kwantitatieve) informatie zouden ontvangen over opzet en resultaat van het handhavingsbeleid.

Naar minder indicatoren in de begroting

In zijn interview gaf de wethouder aan dat het een belangrijke ontwikkeling is dat de gemeenteraad lijkt aan te sturen op minder effect- en prestatie-indicatoren in de jaarrekening en begroting. Dit zal ook voor de handhaving van de Wwb kunnen betekenen dat er gesneden wordt in het aantal indicatoren. Een gevolg hiervan is dat de gemeenteraad er zelf voor kiest in de begroting en jaarrekening minder informatie te ontvangen over wat er met handhaving wordt bereikt.

In het beperken van het aantal effect- en prestatie-indicatoren ziet de wethouder een bredere ontwikkeling dat de gemeenteraad op de vaste momenten lijkt te zoeken naar minimale verantwoording op de verschillende beleidsdossiers. Een ontwikkeling die de wethouder verklaart uit het feit dat gemeenteraden over steeds meer onderwerpen en geld gaan, zeker als begin 2015 de decentralisaties echt ingezet worden.

In de trend naar minimale verantwoording op de vaste momenten ziet de wethouder ook een risico, via begrotingen en jaarrekening zal de gemeenteraad steeds minder informatie krijgen. De wethouder is zich ervan bewust dat, als het aantal prestatie- en resultaatindicatoren rondom handhaving afneemt, hij vaker op andere manieren (bijvoorbeeld door vaker een raadsinformatiebrief te sturen) de gemeenteraad informatie zal moeten gaan verschaffen op het handhavingsdossier. Verder heeft de gemeenteraad ook in deze situatie altijd nog zelf de bevoegdheid om de wethouder tussentijds informatie te vragen.

¹³ Initieel was het de bedoeling dat er met raadsleden een groepsinterview zou plaatsvinden. In de praktijk bleek het niet mogelijk om dit groepsinterview binnen de onderzoeksperiode te organiseren.

8 ANTWOORDEN, CONCLUSIES, AANDACHTSPUNTEN EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van het onderzoek dat is uitgevoerd naar de effectiviteit van fraudebestrijding bijstandsuitkeringen in de gemeente Amersfoort.

In paragraaf 8.2 wordt een antwoord gegeven op de deelvragen. In paragraaf 8.3 worden de bevindingen afgezet tegen de normen uit het toetsingskader. In de paragraaf 8.4 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Deze paragraaf bevat ook de conclusies en aandachtspunten. Tot slot geeft paragraaf 8.5 de aanbevelingen weer waartoe de rekenkamercommissie naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek is gekomen.

8.2 Beantwoording deelvragen

Doelstellingen

- 1 **Welke beleidsdoelen heeft de gemeente Amersfoort op het terrein van werk en inkomen geformuleerd voor het handhavingsbeleid? Zijn deze beleidsdoelen aangescherpt met de invoering van de Fraudewet?**

Het fraudebeleidskader 'Beter handhaven' bevat zelf geen kwantitatieve doelstellingen voor het handhavingsbeleid. Dit geldt ook voor de verordeningen die tegelijk of in latere instantie door de gemeenteraad zijn vastgesteld. In de programmabegroting zijn wel twee kwantitatieve effect- en twee prestatie-indicatoren opgenomen met betrekking tot handhaving (zie hieronder) en deze zijn SMART geformuleerd. De indicatoren zijn niet aangepast met de invoering van de Fraudewet.

Effectindicatoren
• Strafrechtelijk fraudebedrag ten opzichte van uitgaven I-deel
• Voorkomen uitkeringsfraude ten opzichte van uitgaven I-deel ¹⁴
Prestatie-indicatoren
• Aandeel aan de poort afgewezen aanvragen door controle en handhaving
• Aandeel door fraude beëindigde uitkering

¹⁴ Het voorkomen uitkeringsbedrag betreft de bespaarde uitkeringslast door beëindigde/ geweigerde uitkeringen gerelateerd aan de totale uitkeringslast in een jaar.

Beleid

2 Hoe ziet het handhavingsbeleid eruit dat de gemeente Amersfoort heeft geformuleerd om haar doelstelling(en) hieromtrent te realiseren? Is dit beleid aangepast met de invoering van de Fraudewet?

Eind 2004 heeft de gemeenteraad 'Beter Handhaven' vastgesteld. De kern hiervan is dat Amersfoort een fraudeaanpak voorstaat waarin de nadruk ligt op het voorkomen of in ieder geval vroegtijdig detecteren van fraude. Het beleid is uitgewerkt in de volgende vier samenhangende elementen:

- voortijdig informeren;
- optimaliseren dienstverlening;
- vroegtijdig detectie en afhandeling overtredingen en fraudegevallen;
- daadwerkelijk sanctioneren.

Het derde element was destijds het nieuwst. In 'Beter handhaven' wordt dit element uitgewerkt door aan te geven dat de gemeente aan de hand van risico- en signaalgestuurde controles de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking gaat bewerkstelligen. Deze controles moeten in de plaats komen van de controles die destijds op vaste momenten en voor alle cliënten verplicht plaatsvonden, zoals de maandelijkse inkomstenverklaringen en de acht maandelijkse heronderzoeken.

Het management van SZ en de wethouder hebben eind 2012 geen reden gezien om het handhavingsbeleid aan te passen als gevolg van de invoering van de Fraudewet. Deze wet biedt gemeenten namelijk weinig of geen eigen beleidsruimte. De organisatie van het handhavingsbeleid is wel aangepast om aan de wettelijke eisen te voldoen. Het zichtbaarst is dat in het feit dat de functie van de boeteambtenaar is ontstaan.

3 Hoe is de uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeentelijke organisatie belegd? Hebben zich daarin de afgelopen jaren wijzigingen voorgedaan?

Binnen de hoofdafdeling SZ zijn handhavingstaken belegd bij medewerkers van de afdelingen Klantbeheer, Arbeidsintegratie, Team handhaving, Terugvordering en beëindiging en de Administratie. Het meest betrokken bij handhaving zijn de afdelingen Klantbeheer en het Team handhaving. Hun werk is zo georganiseerd dat controles en fraudeonderzoeken risico- en signaalgestuurd kunnen plaatsvinden.

Het management van SZ zegt er bewust voor gekozen te hebben om binnen de organisatie de handhavingsmedewerkers aan de voorkant van de dienstverlening in te zetten. Dit komt nadrukkelijk naar voren in de keuze om aan elk team in de reguliere uitvoering een handhaver van het Team handhaving toe te voegen. Door handhavers nauw te laten samenwerken met klantmanagers en trajectbegeleiders, wordt volgens de geïnterviewde managers maximaal ingezet op het voorkomen van fraude of in ieder geval het zo klein mogelijk houden van fraude.

4 Welke specifieke preventieve en curatieve instrumenten had/heeft de uitvoering in 2013 en 2014 tot zijn beschikking om het handhavingsbeleid uit te voeren? Wat is hierin de leidende visie op handhaving?

Klantmanagers hebben in hun groepsinterview aangegeven dat het met betrekking tot de eis om fraudealert te opereren helpt dat zij verplicht zijn om per cliënt een KlantActiviteitenPlan (KAP) op te stellen. Verder hebben klantmanagers de beschikking over het fraudekompas en de risicoscorekaart (KAT). De KAT moeten zij verplicht toepassen bij elke nieuwe aanvraag. Ook hier is volgens het management de leidende visie dat maximaal ingezet moet worden op het voorkomen van fraude en als dat niet lukt, het zo snel mogelijk detecteren van fraude.

5 Is voorgesteld om gebruik te maken van vernieuwende methoden? Waarom wel of waarom niet?

Onder vernieuwende methode verstaat de rekenkamercommissie regelhandhaving die niet door incidenten wordt bepaald, maar het resultaat is van een periodieke afweging (bijvoorbeeld op analyse naar fraudepatronen en op achtergronden bij het plegen van fraude) op welke terreinen en met welke (vernieuwende) methoden – bijvoorbeeld het raadplegen van verschillende bronnen – handhaving het meest gewenst/effectief is.

Het feit dat in 'Beter handhaven' is voorgesteld de organisatie van de handhaving op te zetten op basis van risico- en signaalgestuurde controles, is een indicatie dat de gemeente vernieuwend wil handhaven. Dit blijkt verder ook uit het feit dat SZ er bewust voor gekozen heeft dat de uitvoering moet werken met een risicoscorekaart (KAT), die in de loop van tijd ook is aangescherpt op basis van nieuwe fraudeinzichten.

6 Welke samenwerking met externe partijen/organisaties is voorgesteld om het handhavingsbeleid uit te voeren?

In 'Beter handhaven' worden zelf geen externe partijen/organisaties genoemd waarmee de gemeente op het terrein van handhaving wil samenwerken.

7 In hoeverre is het handhavingsbeleid voor de uitvoerder vastgelegd in werkinstructies? En in hoeverre is op de naleving van deze werkinstructies kwaliteitsbeleid geformuleerd?

De verschillende werkprocessen rondom handhaving zijn uitgewerkt in procesbeschrijvingen, ook zijn er op veel onderwerpen werkinstructies beschikbaar die digitaal toegankelijk zijn voor de uitvoerders.

Werkinstructies en werkprocesbeschrijvingen zijn niet altijd actueel. Wat betreft het boeteproces valt verder op dat de werkinstructie en de aangeleverde werkprocesbeschrijving van enige tijd na invoering van de Fraudewet is (september

2013 respectievelijk mei 2014). Navraag binnen SZ leert dat er eind 2012 wel interne afspraken zijn gemaakt over de werkwijze bij het opleggen van boetes en dat er begin 2013 ook conform deze afspraken is gewerkt. Volgens SZ is met het vastleggen van het werkproces in een werkinstructie en een procesbeschrijving gewacht totdat de afgesproken werkwijze volledig uitgekristalliseerd was.

Uit de gesprekken met het management en de kwaliteitsafdeling van SZ ontstaat het beeld dat er binnen de organisatie veel aandacht is voor kwaliteitszorg en deskundigheidsbevordering. Naleving van werkinstructies wordt door kwaliteitsmedewerkers getoetst, bij nieuwe medewerkers een-op-een en bij meer ervaren medewerkers beperkter.

Uitvoering

8 Welke specifieke preventieve en curatieve handhavingsinstrumenten had/heeft de uitvoering in 2013 en 2014 (tot en met september) ingezet en hoe vaak? Zijn er instrumenten niet ingezet en indien ze niet zijn ingezet, waarom niet?

Er vinden risico- en signaalgestuurde controles plaats, zowel aan de poort als bij cliënten in de uitkering. Er is aangegeven dat alle fraudesignalen worden onderzocht. Bij veel signalen gaat dit om een beperkte analyse omdat de vermeende onrechtmatigheid eenvoudig weerlegd kan worden of niet te onderzoeken is. Bruikbare signalen worden door het Team handhaving verder onderzocht aan de hand van een Intensief Controle Onderzoek of een Sociale Recherche Onderzoek. Er vinden ook met enige regelmaat themaconroles plaats. Tot slot wordt een cliënt bij niet weerlegbare onduidelijkheid over de rechtmatigheid van een uitkeringsaanvraag soms naar WorkFast doorgeleid. Dit is een algemeen re-integratie-instrument om iemand die zich bij de poort meldt voor een uitkering, weer zo snel mogelijk aan het werk te krijgen.

9 Heeft men in de uitvoering gebruikgemaakt van vernieuwende methoden (smart handhaven)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe krijgt dat vorm?

In Amersfoort wordt 'smart gehandhaafd'. Dit blijkt uit het feit dat SZ risico- en signaalgestuurd werkt. Cliënten die extra aandacht nodig hebben vanuit fraudeperspectief, krijgen dat ook. Het jaarlijks inzetten van steeds nieuwe soorten thematisch onderzoek valt ook onder slim handhaven. Belangrijk is verder dat Amersfoort een eigen KlantAnalyseTool heeft ontwikkeld. Dit instrument bouwt voort op een door SZ uitgevoerde analyse naar fraudepatronen en op achtergronden bij het plegen van fraude.

10 Met welke externe partijen/organisaties is er in 2013 en 2014 samengewerkt in het kader van de fraudeaanpak? Zijn er organisaties waarmee samenwerking beoogd was, maar waarmee er uiteindelijk in 2013 en 2014 niet is samengewerkt? Zo ja, hoe valt dit te verklaren en welk effect heeft dit op de uitvoering van het fraudebeleid?

Het Team handhaving maakt, indien nodig, op *zaakniveau* gebruik van gegevens van externe organisaties. De belangrijkste organisaties in dit verband zijn Vitens (waterbedrijf), de Belastingdienst, woningcorporaties en de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Voor de meeste externe organisaties geldt dat er alleen informatie kan worden opgevraagd als er een duidelijk vermoeden van fraude is. *Structureel* ontvangt SZ mogelijke fraudesignalen via het Inlichtingenbureau en van de RDW.

Verder is binnen Amersfoort het gemeentelijk interventieteam (GIT) actief. In het GIT werkt SZ op het terrein van handhaving samen met woningcorporaties (De Alliantie, Portaal en Omnia wonen), politie, afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving en Burgerzaken.

Voordat het GIT er was, is er tot 1 augustus 2012 geëxperimenteerd met het wijkinterventieteam Soesterkwartier/Isselt. In dit interventieteam werkten de handhavers van SZ samen met de Belastingdienst, SVB, UWV, Inspectie SZW, (vreemdelingen)politie en woningcorporatie de Alliantie.

Er zijn geen organisaties waarmee samenwerking beoogd was, maar waarmee er uiteindelijk in 2013 en 2014 niet is samengewerkt. Er is wel een wens om te kunnen samenwerken met Marktplaats.

11 In hoeverre hebben uitvoerders houvast bij beschikbare werkinstructies rondom hun handhavingstaken? Welk beeld bestaat er binnen de organisatie over de mate waarin uitvoerders zich in de praktijk aan deze werkinstructies houden en wordt hiernaar gehandeld (verbeteracties ingezet)?

De geïnterviewde klantmanagers geven aan vanuit de organisatie ruim voldoende ondersteuning te ontvangen om fraudealert te handelen en hun handhavingstaken uit te voeren. Ze geven aan dat ze hierop getraind worden, dat er actieve kennisoverdracht is en dat het fraudekompas en de risicoscorekaart (KAT) bruikbare ondersteuningsmiddelen zijn. De meest belangrijke facilitering rondom fraudealert handelen zien de klantmanagers in de toevoeging van een handhaver aan hun team.

Resultaat

- 12 Hoeveel signalen en tips zijn er in 2013 en 2014 (tot en met september) binnengekomen van mogelijke fraude? Welk percentage van deze tips is (inmiddels) opgepakt en/of afgewerkt? Hoe verhoudt dit percentage zich tot de percentages over eerdere jaren?**

In 2013 zijn er bruto 271 fraudesignalen binnengekomen, en in 2014 tot en met september 176. Een deel van de bruto binnengekomen signalen wordt door handhaving opgepakt en nader onderzocht. In 2012 bedroeg het percentage door het Team handhaving in onderzoek genomen fraudesignalen 73% van het bruto aantal binnengekomen signalen. In 2013 en 2014 ligt dit percentage lager, namelijk respectievelijk 48 procent en 44 procent. Deze daling verklaart SZ uit het feit dat kansarme signalen (niets aan de hand of te weinig aanleiding voor een start van een onderzoek) sneller terzijde worden gelegd na een eerste verrijking van het signaal met reeds binnen de organisatie beschikbare cliëntinformatie.

- 13 Zijn er signalen en tips die niet opgepakt zijn/worden? Zo ja, wat is hiervan de achtergrond?**

Zie antwoord op vraag 12.

- 14 In hoeverre wordt bij geconstateerde fraudezaken waarop de Fraudewet van toepassing is, deze wet door uitvoerders op een uniforme wijze toegepast?**

Het dossieronderzoek biedt geen uitsluitsel om vast te stellen of SZ wetsconform sanctioneert. In een aantal gevallen is geconstateerd dat er in afwijking van landelijke regels niet is gesanctioneerd, terwijl dit op basis van de informatie in de dossiers wel verwacht had mogen worden. Geconcludeerd kan worden dat de administratieve afhandeling van de afhandeling van fraudesignalen niet altijd juist plaatsvindt.

- 15 Wat zijn in 2013 en 2014 de resultaten (gedetecteerde fraude en indien mogelijk voorkomen fraude, opgelegde maatregelen en administratieve boetes in het kader van overtreden inlichtingenverplichtingen) die met de fraudeaanpak bereikt zijn? Hoe verhouden die zich tot de resultaten over de jaren 2010-2012?**

Ten opzichte van 2012 is er in 2013 en 2014 vaker resultaat behaald met de uitgevoerde Intensieve Controle Onderzoeken en de handhavingsonderzoeken bij de poort. Resultaat betekent hier dat het fraudeonderzoek een wijziging van de uitkeringsnorm tot gevolg heeft gehad of dat de uitkering voor de betrokken cliënt is stopgezet. In 2012 is 38% van de uitkeringen door onderzoek bij de poort uiteindelijk niet toegekend (aanvraag geweigerd of cliënt trekt aanvraag terug), in 2013 en 2014 bedragen deze percentages respectievelijk 36 en 44% (zie tabel 8.1). Met niet doorgezette aanvragen bespaart de gemeente uitkeringsgeld.

Tabel 8.1 Bereikt resultaat met afgeronde fraudeonderzoeken

	Aantal afgeronde onderzoeken	Onderzoeken met resultaat	Resultaat-percentage
SR-onderzoeken			
2012	19	12	63%
2013	4	4	100%
2014	2	1	50%
ICO's			
2012	97	50	52%
2013	151	99	66%
2014	82	54	66%
Onderzoeken aan de poort			
2012	147	56	38%
2013	216	77	36%
2014	203	89	44%

In 2012 zijn er 102 maatregelen opgelegd omdat een cliënt die nog in de uitkering zat, zijn of haar inlichtingenplicht heeft overtreden. Per 1 januari 2013 is de Fraudewet ingegaan en moeten gemeenten bij dit soort overtredingen boetes opleggen. In sommige gevallen (geen benadelingsbedrag en het eerste keer dat een cliënt sinds 1 januari 2013 de inlichtingenplicht overtreedt) mag van een boete worden afgezien. Er hoeft dan alleen een waarschuwing afgegeven te worden. Uit cijfers van SZ blijkt dat er in 2013 87 boetes zijn opgelegd met een totale waarde van € 86.375. Daarnaast zijn er 197 waarschuwingen uitgedeeld. In 2014 zijn er tot en met september 102 boetes opgelegd met een totale waarde van 78.835 euro. Het aantal uitgedeelde waarschuwingen in 2014 is niet aangeleverd.

16 Hoe wordt er afgelost op de in 2010-2014 ontstane fraudevorderingen?

Tabel 8.2 geeft inzicht hoe er wordt afgelost op fraudevorderingen. Uit tabel 8.2 blijkt dat het per jaar ontvangen bedrag op fraudevorderingen daalt. Dit heeft tot gevolg dat de verhouding tussen het bedrag aan nieuwe fraudevorderingen en het bedrag aan ontvangsten op fraudevorderingen ook daalt, van 54 procent in 2008 tot 20 procent in 2013. Uit aangeleverde cijfers blijkt ook dat er op boetevorderingen beperkt wordt afgelost.

Tabel 8.2 Stand van zaken met betrekking tot fraudevorderingen

Jaar	Aantal nieuwe fraudevorderingen	Bedrag aan nieuwe fraudevorderingen	Ontvangen bedrag op fraudevorderingen
2008	291	€ 493.592	€ 267.023
2009	254	€ 456.510	€ 204.369
2010	281	€ 438.153	€ 177.689
2011	266	€ 336.334	€ 142.338
2012	291	€ 362.281	€ 114.835
2013	303	€ 315.752	€ 63.092

Bron: beantwoording schriftelijke vragen van de VVD-fractie

17 Welk deel zal naar verwachting nog ingelost worden en welk deel ziet de gemeente als oninbaar? Welke ontwikkeling is daarin waar te nemen en hoe valt die te verklaren?

Het onderzoek heeft geen informatie opgeleverd wat nog ingelost kan worden op de fraudevorderingen en welk deel de gemeente als oninbaar ziet.

Meer in het algemeen heeft het management van SZ wel aangegeven dat de slechte incasso op boete- en fraudevordering te maken heeft met het feit dat de betrokken debiteuren vaak maar een beperkte aflossingscapaciteit hebben. Bij debiteuren die nog in de uitkering zitten, is het wel een groot voordeel dat incasso op vorderingen kan plaatsvinden door 10 procent in te houden op de lopende uitkering. Bij uitgestroomde cliënten bestaat dat voordeel niet, en wordt incasso volgens het management meteen een stuk lastiger. In verschillende interviews is ook aangegeven dat hoge fraude- en boetevorderingen waarschijnlijk nooit helemaal terugbetaald zullen worden. Tot slot is door respondenten op managementniveau ook aangegeven dat de economische crisis de incasso op vorderingen verder bemoeilijkt.

Evaluatie en terugkoppeling

18 In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het handhavingsbeleid gerealiseerd? Wat zijn verklaringen voor het eventueel niet realiseren van de doelen?

Tabel 8.3 geeft voor 2013 het resultaat weer op de vier effect- en prestatie-indicatoren die rondom handhaving in de programmabegroting van de gemeente Amersfoort zijn opgenomen. De realisatie 2014 is nog niet bekend.

Tabel 8.3 Realisatie 2013 op effect- en prestatie-indicatoren

	Streefwaarde 2013	Realisatie 2013
Effectindicatoren		
Strafrechtelijk fraudebedrag ten opzichte van uitgaven I-deel	1%	0,6%
Voorkomen uitkeringsfraude ten opzichte van uitgaven I-deel	7%	10,7%
Prestatie indicatoren		
Aandeel aan de poort afgewezen aanvragen door controle en handhaving	14%	8%
Aandeel door fraude beëindigde uitkering	6%	6%

Bron: Jaarstukken 2013. Achtergronden en specificaties

Duidelijk is dat op de tweede en derde indicator er zich voor 2013 een forse afwijking voordoet tussen streefwaarde en realisatie. De gemeente verklaart dit uit het feit dat door de inzet van WorkFast, stringente sollicitatiebegeleiding voor de behandeling van de aanvraag, er in een vroeg stadium meer cliënten zijn die van een uitkering

afzien in plaats van dat zij bij een intensieve controle vastlopen omdat ze geen recht op een uitkering hebben. De afwijking op de eerste indicator wordt door SZ verklaard uit het feit er bijna geen fraudeonderzoeken meer binnen het strafrecht hoeven te worden uitgevoerd. De omvang van fraudezaken daalt en ligt bijna altijd onder de aangiftegrens van 50.000 euro.

19 Beoordeelt de gemeentelijke organisatie zelf de huidige aanpak van bijstandsfraude als adequaat? Waarom wel of waarom niet? Waar liggen knelpunten, waar liggen verbeterpunten/mogelijkheden?

De geïnterviewde managers en de wethouder vinden dat Amersfoort handhaving goed en effectief heeft georganiseerd. Dit is bereikt doordat in de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet (professionalisering bij handhavers, goed lopende samenwerking tussen handhavers en primaire dienstverlening). Wat ook als een belangrijk resultaat is benoemd, is dat er over de jaren binnen de organisatie een positieve openheid is ontstaan over handhaving, het is een natuurlijk onderdeel geworden van het totale pakket van dienstverlening.

20 Indien de gemeentelijke organisatie zelf haar aanpak van bijstandsfraude als inadequaat beoordeelt, in hoeverre vindt zij dat hiervoor de verklaringen liggen in beschikbare middelen en/of voor het beleid gekozen organisatie? Of liggen de verklaringen in het landelijke/lokale beleid dat uitgevoerd moet worden?

Niet van toepassing.

21 Is de uitvoering van het handhavingsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie periodiek geëvalueerd en tot welke tussentijdse aanpassingen heeft dit geleid?

'Beter handhaven' is in 2004 voor de periode 2005-2009 door de gemeenteraad vastgesteld. Er heeft nadien geen actualisatie van dit beleidsplan plaatsgehad. In het interview met het management van SZ is aangegeven dat de actualisatie ervan gepland stond voor het vierde kwartaal van 2014, maar dat deze nu is uitgesteld naar het eerste kwartaal 2015. SZ wil namelijk gebruik kunnen maken van de uitkomsten van dit onderzoek.

Volgens het management van SZ is het in de afgelopen tien jaar wel een aantal keren overwogen om 'Beter handhaven' te actualiseren. Er is echter nooit doorgezet. Dit komt doordat het management en de wethouder nog altijd achter de centrale uitgangspunten van 'Beter handhaven' staan. De huidige handhavingspraktijk is er ook op gemodelleerd. Er bestaat bij het management en het bestuur geen wens om hier grote veranderingen in aan te brengen.

22 In hoeverre is de constatering van buitenproportioneel grote fraudezaken aanleiding om de uitvoering van het handhavingsbeleid direct te evalueren?

De organisatie heeft aangegeven niet op incidenten te sturen.

Informatievoorziening aan de raad

23 Voelt de gemeenteraad zich voldoende geïnformeerd over de aanpak van de bijstandsfraude in de jaren 2013 en 2014 en de daarmee bereikte resultaten?

Uit analyse van deze vijf teruggekomen vragenlijsten op de enquête onder raadsleden blijkt dat fracties op zijn hoogst op hoofdlijnen bekend zijn met het Amersfoortse handhavingsbeleid. De fracties geven aan niet in beeld te hebben welke resultaten met het handhavingsbeleid worden bereikt. Deze uitkomst is mogelijk wel vertekend door het feit dat veel raadsleden nog maar sinds maart 2012 in de gemeenteraad zitten en dus niet de informatiemomenten rond de Fraudewet en het GIT hebben meegekregen.

24 Zo nee, heeft de gemeenteraad ook zelf geprobeerd om (alsnog) in haar informatiebehoeften te voldoen?

Een drietal fracties uit de gemeenteraad heeft in de periode 2012-2014 schriftelijke vragen gesteld rondom handhaving in de Wwb. Deze vragen zijn door de wethouder beantwoord. Behoudens deze schriftelijke vragen heeft de gemeenteraad rondom handhaving geen onderwerpen zelf geagendeerd, door bijvoorbeeld via een motie of amendement zelfstandig onderwerpen te agenderen hoe handhaving beter/anders zou moeten plaatsvinden.

8.3 Toetsen aan de normen

Voor dit onderzoek is een normenkader opgesteld om de in de hoofdstukken 2 tot en met 7 beschreven onderzoeksbevindingen tegen af te zetten. Het kader bevat normen waaraan voldaan moet zijn om effectieve uitvoering van beleid te realiseren. De normen zijn opgedeeld naar de fasen van de zogenaamde beleidscyclus. In bijlage 4 van dit rapport is per norm het resultaat weergegeven van de toetsing ervan aan de empirie.

8.4 Beoordeling effectiviteit en aandachtspunten

De volgende onderzoeksvraag stond centraal in het onderzoek:

In hoeverre is de fraudebestrijding bijstandsuitkeringen in de gemeente Amersfoort effectief?

Beoordeling effectiviteit

De centrale onderzoeksvraag is op twee verschillende niveaus te beantwoorden.

- Het eerste niveau is het niveau waarop beleid in organisatie is vertaald. Het uitgangspunt daarbij is dat beleid alleen effectief kan zijn als het op een correctie manier ten uitvoer is gelegd. Wordt vanuit dit perspectief naar de empirische waarnemingen gekeken, dan moet geconcludeerd worden dat de gemeente erin is geslaagd handhaving in het kader van de Wwb te organiseren conform de inhoud van 'Beter handhaven'. Uit de interviews is gebleken dat de handhavingspraktijk overeenstemt met de gekozen organisatieopzet. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de gehanteerde normen voor de doorlooptijden niet worden gehaald. Onder andere de wijze waarop de doorlooptijden worden geregistreerd is daar debet aan. Er gaat met de huidige wijze van registratie namelijk doorlooptijd verloren zonder dat al aan het fraudeonderzoek is gewerkt. Al met al kan op dit niveau worden geconcludeerd dat de gemeente Amersfoort voorwaarden heeft gecreëerd voor effectief handhavingsbeleid. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het handhavingsbeleid sinds het plan 'Beter handhaven' uit 2004 niet meer formeel opnieuw is vastgesteld, terwijl dit gezien de periode waarvoor dit beleidsplan bedoeld was, de periode 2005-2009, wel had moeten.
- Het tweede niveau om naar effectiviteit te kijken, ligt in het beoordelen van de resultaten die met handhavingspraktijk zijn bereikt. De belangrijkste resultaten zijn:
 - 1) In 2014 ligt het percentage bruto binnengekomen fraudesignalen waarop een Intensief Controle Onderzoek (ICO's) of een Sociaal Recherche-onderzoek (SR-onderzoeken) wordt ingezet, lager dan in de jaren 2012 en 2013.
 - 2) In 2013 ligt het aantal ICO en SR-onderzoeken fors hoger dan in 2012, terwijl de aantallen voor 2014 lager lijken uit te gaan vallen.
 - 3) Het aantal fraudeonderzoeken aan de poort, dus voor de start van een uitkeringsrelatie, is de afgelopen jaren gegroeid.
 - 4) De Intensieve Controle Onderzoeken en de fraudeonderzoeken leveren steeds meer resultaat op (wijziging uitkeringsnorm, beëindiging of niet doorgezette

uitkeringsaanvragen). Met niet doorgezette aanvragen bespaart de gemeente uitkeringsgeld.

- 5) Het gemiddelde bedrag aan nieuwe fraudevorderingen daalt.
- 6) Het totaalbedrag dat jaarlijks wordt terugontvangen op fraudevorderingen, is de afgelopen jaren gedaald.

De resultaten 3, 4 en 5 zijn duidelijke indicaties dat het beleid effectief is. De repressieve fraudeonderzoeken leveren steeds meer op. Daarnaast lijkt het detecteren van fraude zich steeds meer naar de voorkant van de organisatie te verplaatsen, dus op het moment dat er nog geen uitkeringsrelatie is. Hiermee wordt fraude voorkomen. Dit is een van de centrale uitgangspunten van 'Beter handhaven'. Er kan dan ook gesteld worden dat het beleid op dit onderdeel effectief is.

Of er meer resultaat uit uitgevoerde fraudeonderzoeken valt te halen, valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Hiervoor is benchmarkonderzoek nodig waarin gemeenten onderling worden vergeleken op het resultaat uit repressief fraudeonderzoek.

SZ verklaart de resultaten 1 en 2 uit het feit dat sinds eind 2013 nog bewuster beoordeeld wordt of een bruto fraudesignaal verder onderzocht moet worden. Of het steeds grotere aantal afgevallen signalen echt niet nader onderzocht had moeten worden, valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Het is in ieder geval wel efficiënter om de onderzoekscapaciteit van het team handhaving in te zetten op de meest kansrijke signalen.

Het resultaat 6 is een harde indicatie dat het SZ steeds minder goed lukt om de cliënt het voordeel van regelovertreding te ontnemen. Het lijkt terecht dat SZ hierbij aangeeft dat dit resultaat moeilijk is te beïnvloeden. Het onderzoek levert namelijk ook geen indicatie op dat SZ tekortschiet bij haar pogingen om op fraudevorderingen terugbetaald te krijgen. Belangrijker is dat het landelijk een algemeen geaccepteerd gegeven is dat incasso op vorderingen bij bijstandsccliënten een moeizaam proces is. De economische laagconjunctuur die Nederland sinds 2008 treft, maakt dat de incasso op vorderingen nog moeizamer verloopt dan normaliter het geval is.

Aandachtspunten

Het onderzoek levert ook een aantal aandachtspunten op. Deze zijn:

- 'Beter handhaven' is in 2004 door de gemeenteraad vastgesteld. Het fraudebeleidsplan is nadien nooit meer geactualiseerd en/of aan de gemeenteraad voorgelegd. In de afgelopen tien jaar heeft er in de uitvoeringspraktijk echter wel een doorontwikkeling plaatsgevonden. Daarbij zijn keuzes gemaakt die niet zijn voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Kennis over de ontwikkeling in de recidive is niet op bestandsniveau beschikbaar. Het nastreven van minder recidive lijkt echter wel nauw aan te sluiten op 'Beter

handhaven', en in ieder geval bij het gedachtegoed achter de Fraudewet die sinds 1 januari 2013 van kracht is.

- De reguliere informatievoorziening aan de gemeenteraad is beperkt. Op twee vaste momenten in de planning- en controlcyclus, bij de bespreking van de jaarstukken en van de begroting, wordt op hoofdlijnen informatie beschikbaar gesteld over wat er met het handhavingsbeleid wordt bereikt. Centraal hierbij staan vier prestatie- en effectindicatoren. Deze indicatoren zijn op een hoog abstractieniveau geformuleerd en zijn daarmee maar beperkt bruikbaar voor de controlerende taak van raadsleden.
- Het uitgevoerde dossieronderzoek maakt duidelijk dat de administratieve vastlegging van de afhandeling van fraudesignalen niet perfect is. Op basis van het dossieronderzoek is er dan ook geen sluitend antwoord gekomen op de vraag of alle overtredingen van de inlichtingenplicht wetsconform worden gesanctioneerd.

Actualiteit

In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan de recente uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep over de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid (Fraudewet). Op 24 november 2014 heeft deze Raad (onder andere) uitgesproken dat er bij het opleggen van boetes gekeken moet worden naar de mate van verwijtbaarheid. In een reactie op deze uitspraak (en het rapport van de Nationale Ombudsman: Geen fraudeur, toch boete, dec. 2014) heeft het Ministerie van SZW aangekondigd dat de hoogte van de boetes voor fraude met uitkeringen wordt aangepast (zie persbericht van 16 december 2014). Het Ministerie komt in de loop van 2015 met een wetswijziging. De uitspraak en de aanstaande wetswijziging hebben uiteraard ook gevolgen voor het handhavingsbeleid de gemeente Amersfoort. In dit onderzoek heeft de beoordeling van de effectiviteit van de fraudebestrijding plaatsgevonden aan de hand van de wet en het beleidskader zoals die ten tijde van de start van dit rekenkameronderzoek (oktober 2014) gold.

8.5 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn opgesplitst in specifieke aanbevelingen en algemene aanbevelingen.

8.5.1 Specifieke aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken:

- Zorg in het vervolg voor tijdige actualisatie van het beleidsplan en betrek de gemeenteraad hier actief bij.
- Denk, in actieve samenspraak met de gemeenteraad, na over het formuleren van de doelstellingen, kaders en indicatoren van het nieuwe handhavingsbeleid.
- Spreek met de gemeenteraad af hoe deze periodiek geïnformeerd wordt (bijvoorbeeld twee keer per jaar) over de resultaten en effecten van de handhaving.
- Zet nog meer in op een preventieve aanpak, het voorkomen van fraude aan de poort. Gezien de geringe kans op succes bij terugvordering van onterecht verstrekte uitkeringen is het des te belangrijker aan de poort reeds te beoordelen of een aanvraag rechtmatig is of niet.
- Ga na of de normen over de doorlooptijden realistisch zijn en zorg voor een goede administratie van de doorlooptijden.
- Maak kennis over de ontwikkelingen in de recidive bij bijstandsfraude op bestandsniveau beschikbaar. Op basis van het verkregen inzicht kan bepaald worden of het voorkomen van recidive meer aandacht moet krijgen.
- Verbeter de administratieve vastlegging van de afhandeling van fraudesignalen. Ook is het zinvol om kwaliteitsmedewerkers zelf onderzoek te laten doen naar de uniformiteit en naar de mate waarin de Fraudewet binnen SZ wordt toegepast.

8.5.2 Algemene aanbevelingen aan het college

- Rapporteer over een jaar aan de rekenkamercommissie hoe bovenstaande aanbevelingen zijn opgevolgd.¹⁵

¹⁵ Zoals in het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten destijds is aangegeven neemt de rekenkamercommissie voortaan een “vangnetaanbeveling” op. Dit in de vorm van een verzoek van de raad aan het college om, een jaar na het onderzoek, informatie over de uitvoering van de aanbevelingen aan de rekenkamercommissie te laten verstrekken.

- Zet de opdrachten vanuit de raad, i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, expliciet als opdrachten door aan de organisatie.¹⁶
- Rapporteer binnen 1 kwartaal aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.¹⁷
- Het college draagt er zorg voor dat de status van en ontwikkelingen in de uitvoering van de door de raad aangenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie geregistreerd en geborgd worden en informeert de raad in een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken. Deze rapportage omvat in ieder geval hoe de aanbevelingen zijn opgepakt, wat er gedaan is en of dit conform de afspraken gebeurt.¹⁸

¹⁶ Dit betreft een herhaling van de op 9 juli 2013 tijdens Het Besluit overgenomen aanbevelingen, met inachtneming aangenomen amendement, met als doel de set van aanbevelingen voor dit onderliggende onderzoek compleet weer te geven.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documentatie

Hieronder zijn de documenten opgenomen die op verzoek door SZ zijn aangeleverd en door ons bestudeerd. Daarnaast is divers cijfermateriaal aangeleverd.

Beleidsdocumentatie

- Begroting 2013
- Jaarplan SZ 2013
- Jaarverslag 2013
- Achtergronden-en-specificaties-jaarverslag-2013
- Tweede Kwartaalrapportage SZ 2013 (MARAP)
- Meerjarig beleidskader sociaal domein Amersfoort 2015-2018
- Doen wat je kunt - beleidskader Werk en Inkomen 2005-2009
- Beter Handhaven Handhavingsbeleid gemeente Amersfoort
- Fraudebeleidskader
- Fraudebeleidsplan
- Rapport Handhavingsstijl
- Maatregelverordening 2010
- Verordening maatregelen WWB/IOAW en IOAZ
- Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive
- Interne notitie 'Overzicht eerste seizoen GIT'

Werkinstructies

- Fraudekompas
- Inlogaccount GRIP op WWB (Schulink)

Kwaliteitsbeleid

- Kwaliteitsplan Klantbeheer
- Uitwerking Kwaliteitsplan Klantbeheer

Werkprocesbeschrijvingen

- Aanvraag WWB
- Workfast 27 Plus (handhaving op doelmatigheid)
- Signaal Onderzoek
- Signaal verzuim traject (handhaving op doelmatigheid)
- Recherche Onderzoek
- Intensief Controle Onderzoek (ICO)
- Bestandsvergelijking IB (inlichtingenbureau)
- Bestuurlijke Boeten

Marap/Burap

- Tweede Kwartaalrapportage SZ 2013 (MARAP)

Raadsinformatie (2012-2014)

- Verlenging project Wijkinterventieteam Soesterkwartier Isselt
- Voorstel vervolg op wijkinterventieteam Soesterkwartier Isselt
- Bijstandsfraude in Amersfoort (vragen Christen Unie)
- Fraudebestrijding Gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens vragen BPA
- Te veel betaalde bijstand (vragen VVD)
- Raadsvoorstel_Aanscherping_handhaving_en_sanctiebeleid_SZW-wetgeving
- Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-Wetgeving (Powerpoint presentatie)
- Inhoud agendapunt Aanscherping handhaving en sanctiebeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid-wetgeving
- Advies cliëntenraad SZ + reactie op advies

Handhaven op doelmatigheid

- Werkwijze_WorkFast

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen

Face-to-face-interviews:

- Menno Tigelaar (wethouder)
- Odilia Hafkenscheid (afdelingshoofd Klantbeheer SZ)
- Ate van der Horst (1e medewerker)
- Sandra van Dijk (kwaliteit)
- Eddy Karrenbelt (hoofd SZ)

Deelnemers groepsgesprek klantmanagers

- Kasim Demir
- Lysandra Josepa
- Kevin van den Brand
- Sule Bagci-Turhan
- Erkan Silay

Deelnemers groepsgesprek handhavers

- Jan van Wezel (sociaal onderzoeker)
- John Heins (fraudeconsulent)
- Jeroen Groenestein (sociaal onderzoeker)

Bijlage 3 Toelichting op casus ‘geen boete bij verrekening’

In het dossieronderzoek is een casus aangetroffen waarin er geen boete is opgelegd omdat het benadelingsbedrag nog met een lopende uitkering verrekend kon worden. Dit blijkt te raken aan een landelijk gevoerde discussie of er sprake van een benadelingsbedrag is als de (verzwegen) inkomsten nog gedurende drie maanden verrekend kunnen worden met de uitkering. Op de website www.fraudewet.nl van het Landelijk Kenniscentrum Handhaving (LKC) wordt een en ander toegelicht.

De eerste vraag is of er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht. Op grond van artikel 17 WWB is er sprake van de inlichtingenplicht als iemand niet onverwijld uit eigen beweging alle informatie heeft verstrekt die nodig is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Wat onder ‘onverwijld’ verstaan moet worden is niet nader ingevuld, dus het moet belanghebbende wel duidelijk zijn wat hieronder wordt verstaan. Hanteert de gemeente als beleid dat de inkomsten tijdig zijn gemeld als deze nog verrekend kunnen worden, dan is er geen sprake van schending van de inlichtingenplicht. En daarmee is geen sprake van een benadelingsbedrag. Maar bij de meeste gemeenten zal het uitgangspunt zijn dat inkomsten gemeld moeten worden in de maand waarin ze zijn ontvangen. In dat geval is sprake van een schending van de inlichtingenplicht als iemand in een latere periode doorgeeft dat hij inkomsten heeft ontvangen. Gaat betrokkene aan het werk, maar weet hij nog niet hoeveel zijn inkomsten zijn? Zolang hij maar aangeeft bij de gemeente dat hij aan het werk is, heeft hij aan zijn inlichtingenplicht voldaan.

De tweede vraag is vervolgens of er sprake is van een benadelingsbedrag. Hier zijn verschillende opvattingen over. Heeft de belanghebbende bijvoorbeeld in februari inkomsten ontvangen en dit wordt in april ontdekt, dan kunnen de inkomsten nog worden verrekend in de maand april. De expertgroep hanteert het volgende standpunt. In deze situatie is in de maand februari teveel bijstand verstrekt omdat de inkomsten niet zijn verrekend in de maand waarin de inkomsten zijn ontvangen. De bijstand wordt per kalendermaand vastgesteld en in februari (in dit voorbeeld) is de hoogte van de bijstand niet juist vastgesteld als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht. Dat stukje ten onrechte betaalde uitkering is het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is namelijk uitsluitend gekoppeld aan ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering als gevolg van schending inlichtingenplicht. En niet aan een eventuele herziening en terugvordering. De mogelijkheid om inkomsten binnen drie maanden te verrekenen is opgenomen in artikel 58 WWB, met als opschrift ‘bevoegdheid terugvordering’. Het is een bevoegdheid die de wetgever aan gemeenten heeft gegeven om op eenvoudige wijze inkomsten te incasseren. Voor de vraag of er sprake is van een benadelingsbedrag maakt de wijze van incasseren niet uit. Of dit nu via verrekening, inhouding op de uitkering, contante betaling of overschrijving door middel van een acceptgiro gaat, dat heeft geen gevolgen voor de vraag of sprake is van een benadelingsbedrag.

Een andere visie is dat er in deze geen sprake is van een benadelingsbedrag. De redenatie die gevolgd wordt is als volgt. Onder benadelingsbedrag wordt verstaan:

het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting zoals bedoeld in artikel 17 lid 1 WWB of in artikel 30c lid 2 en 3 Wet SUWI ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen (artikel 18a lid 2 WWB). Het college kan naar eigen inzicht inkomsten korten in de lopende maand of in (een van) de drie volgende maanden. Hiervoor is niet vereist dat belanghebbende deze inkomsten uit eigen beweging heeft gemeld. Door verrekening van de inkomsten heeft belanghebbende niet ten onrechte of tot een te hoog bedrag bijstand ontvangen aangezien van herziening of intrekking van het recht op bijstand geen sprake is. Door de verzwegen inkomsten alsnog te verrekenen op grond van artikel 58 lid 4 WWB voorkomt het college dat een situatie ontstaat waarin de schending van de inlichtingsplicht heeft geleid tot een benadelingsbedrag

De hiervoor beschreven discussie over het wel of niet bestaan van een benadelingsbedrag bij verrekening met een lopende uitkering, is in het eerste halfjaar van 2013 ook binnen SZ aan de orde geweest. Uiteindelijk is na een intern werkoverleg hierover een werkafpraak op papier gesteld. Deze luidt dat uit een terugvorderingsbedrag als gevolg van inkomsten die niet zijn opgegeven, ook al zou dat nog binnen drie maanden kunnen worden verrekend, een benadelingsbedrag blijkt. De opgevoerde argumentatie hiervoor is dat op voorhand niet zeker is dat cliënt in de toekomst nog een bijstandsuitkering heeft en of het bedrag dus verrekend kan worden.

Bovenstaande betekent dat in de onderzochte casus (over een in het 2^e halfjaar opgepakt signaal) de boeteambtenaar ook op basis van interne afspraken onjuist heeft gehandeld. Er had toch een boete opgelegd moeten worden. Als verklaring hiervoor heeft de benaderde kwaliteitsmedewerkers van SZ aangegeven dat de boeteambtenaar waarschijnlijk nog niet bekend was met de gemaakte afspraak.

Bijlage 4 Toetsen aan normen

Fase beleidscyclus	Norm	Resultaat toetsing
Doelstellingen	Voor zover de gemeente Amersfoort eigen (niet uit wet en regelgeving overgenomen) doelstellingen voor haar handhavingsbeleid heeft geformuleerd, zijn deze SMART geformuleerd.	De vier effect- en prestatie-indicatoren zijn SMART geformuleerd.
Beleid	De gemeente beschikt over een 'verordening handhaving Wwb' en 'beleidsplan handhaving Wwb' conform de eisen uit artikel 8a van de Wwb. Beleidsverordening en beleidsplan zijn actueel.	Empirie conform norm
	In 'verordening handhaving Wwb' en 'beleidsplan handhaving Wwb' zijn de eventuele eigen beleidsdoelstellingen herkenbaar uitgewerkt.	In 'Beter Handhaven' zijn deze duidelijk uitgewerkt. Dit plan is van eind 2004, en was vastgesteld voor de periode 2005-2009. Daarna is het beleidsplan niet meer herzien of aangepast.
	In het kader van de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013 heeft de gemeente Amersfoort de verordening 'verrekening bestuurlijke boete bij recidive' opgesteld.	Empirie conform norm
	In het kader van de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013 heeft de gemeente Amersfoort de Verordening maatregelen Wwb aangepast. Maatregelbevoegdheid bij overtreden informatieplicht is verwijderd.	Empirie conform norm
	Er is beleid geformuleerd onder welke omstandigheden de uitvoering kan afzien van een boete, een lagere boete kan opleggen of de sanctie kan beperken tot een waarschuwing. De begrippen 'dringende reden' en 'verminderde verwijtbaarheid' zijn uitgewerkt.	Dit beleid is niet geformuleerd. De gemeente geeft aan daar wel goed over te hebben nagedacht.
	In het kader van de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013 heeft de gemeente Amersfoort de beleidsregels Terug- en invordering aangepast.	De beleidsregels zijn niet aangepast. De gemeente voerde al het beleid om onder alle omstandigheden de cliënt het verkregen voordeel uit fraude te ontnemen.
	Voor zover nodig is per 1 januari 2013 het staande beleid rondom huisbezoeken aangepast als gevolg invoering 'Wet huisbezoeken'.	Het Amersfoortse beleid rondom huisbezoeken was al sinds 2006 goed uitgewerkt. Er is een duidelijk protocol.

Fase beleidscyclus	Norm	Resultaat toetsing
Beleidsvertaling in organisatie	Bij de organisatie van de handhaving in kader van de Wwb ligt de focus op voorkoming van fraude. Er wordt hierbij duidelijk ingezet op 'vroegtijdige voorlichting' en 'optimale dienstverlening'. Bij nieuwe organisatieveranderingen heeft het behouden of versterken van fraudepreventie aandacht.	Empirie conform norm
	Bij de organisatie van de repressieve handhaving in kader van de Wwb ligt de focus duidelijk op het vroegtijdig constateren en afhandelen van overtredingen van de informatieverplichting en het direct sanctioneren bij geconstateerde fraude. Bij nieuwe organisatieveranderingen heeft het behouden of versterken van de repressieve handhaving aandacht.	Empirie conform norm
	Bij de organisatie van de handhaving in kader van de Wwb en tussentijdse bijstellingen daarin, is 'smart handhaven' het uitgangspunt. Er wordt niet op incidenten gestuurd.	Empirie conform norm
	Er heeft tijdig een analyse plaatsgevonden of en hoe de organisatie van de handhaving in kader van de Wwb aangepast moest worden op de per 1 januari 2013 ingevoerde Fraudewet en de wet Huisbezoeken. De noodzakelijk geachte organisatieveranderingen zijn tijdig ingevoerd.	Empirie conform norm
	Er is een kwaliteitsbeleid (bijvoorbeeld training, werkprocesbeschrijvingen, werkinstructies, terugkoppeling kwaliteitscontroles) om uitvoerders van preventieve en repressieve handhavingstaken adequaat in staat te stellen hun werk te doen. Voorbereiding op nieuwe wetgeving is meegenomen in dit kwaliteitsbeleid.	Empirie conform norm
Uitvoering	Uitvoerders in de reguliere uitvoering voelen zich naar eigen zeggen goed uitgerust om hun werk te doen. Het kwaliteitsbeleid wordt als toereikend ervaren.	Empirie conform norm
	Uitvoerders in de reguliere uitvoering weten naar eigen zeggen goed handen en voeten te geven aan fraudealertheid bij aanvraag van nieuwe uitkeringen en met betrekking tot	Empirie conform norm

Fase beleidscyclus	Norm	Resultaat toetsing
	hun bestaande cliënten. De 'fraudekompas' is hierbij een bruikbaar instrument.	
	Uitvoerders van repressieve handhavingstaken voelen zich naar eigen zeggen goed uitgerust om hun werk te doen. Het kwaliteitsbeleid wordt als toereikend ervaren.	Empirie conform norm
	Uitvoerders van preventieve en repressieve handhavingstaken zijn naar eigen zeggen tijdig geïnformeerd over en getraind op de gevolgen van de per 1 januari 2013 ingevoerde Fraudewet en de wet Huisbezoeken voor hun werk.	Empirie conform norm
	De gemeente Amersfoort heeft naar buiten (bijstandsccliënten en algemene publiek) informatie verstrekt over de inhoud en de gevolgen van de per 1 januari 2013 ingevoerde Fraudewet.	Empirie conform norm
	Kwaliteitsmedewerkers zien toe op de kwaliteit van de uitvoering van handhavingstaken en koppelt haar bevinden hieromtrent terug naar de uitvoerders.	Empirie conform norm
Resultaat	Het komt voor dat aanvragen voor nieuwe uitkeringen worden geweigerd vanwege een vermoeden van fraude.	Empirie conform norm
	Alle binnengekomen fraudesignalen (vanuit eigen organisatie, aangeleverd door externen en tips van burgers) worden opgepakt en afgehandeld.	De organisatie heeft aangegeven dat alle binnengekomen fraudesignalen minimaal worden verrijkt met informatie die al bij de organisatie bekend is. Op basis hiervan wordt de keuze gemaakt om een fraudesignaal wel of niet verder te onderzoeken. Steeds meer signalen komen niet voorbij de eerste fase.
	Afhandeling van de fraudesignalen vindt plaats binnen de maximale doorlooptijd die gemeente Amersfoort hiertoe heeft bepaald in haar werkprocesbeschrijving.	Het lijkt erop dat de fraudeonderzoeken meer tijd kosten dan de maximale doorlooptijd die gemeente Amersfoort hieraan heeft gekoppeld.
	Bij geconstateerde overtredingen van de informatieverplichting worden administratieve boetes sluitend, uniform en conform de	Het dossieronderzoek levert geen sluitend antwoord op de vraag op alle overtredingen van de inlichtingenplicht

Fase beleidscyclus	Norm	Resultaat toetsing
	staande regelgeving opgelegd.	wetsconform is gesanctioneerd. Uit het dossieronderzoek wordt wel duidelijk dat de administratieve vastlegging van de afhandeling van fraudesignalen niet perfect is.
	Terugvordering op nieuwe fraude- en boetevorderingen wordt conform landelijke en eigen regels ingezet.	Het onderzoek heeft geen empirische waarnemingen opgeleverd om op deze norm te toetsen.
	Op fraude- en boetevorderingen wordt conform afspraak terugbetaald. Het percentage oninbare fraudevorderingen daalt door de tijd.	Het onderzoek heeft geen empirische waarnemingen opgeleverd om op deze norm te toetsen. Uit cijfers blijkt wel dat door de jaren de incassoinkomsten op fraudevorderingen dalen.
	Het resultaat uit repressieve handhaving daalt, eveneens als het gemiddelde constateerde fraudebedrag.	Empire conform norm
	Het aantal recidiverende bijstandsfraudeurs neemt af.	Valt niet vast te stellen. De organisatie houdt op bestandsniveau de ontwikkeling in de recidive niet bij.
Evaluatie	Geformuleerde beleidsdoelen met betrekking tot het handhavingsbeleid zijn gerealiseerd. Verklaringen voor niet behalen beleidsdoelen liggen buiten de organisatie.	Empire conform norm
	De uitvoering van het handhavingsbeleid wordt binnen de gemeentelijke organisatie periodiek geëvalueerd. Indien nodig worden acties ingezet om gevonden knelpunten weg te nemen.	De kwaliteit van uitvoering wordt gevolgd. Er wordt ook in enige regelmaat geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen. Dit soort experimenten houdt men klein en zijn daarmee snel uitvoerbaar.
Informatie-voorziening aan de raad	De gemeenteraad is in staat om rondom handhaving in kader van de Wwb haar controlerende en kaderstellende rol invulling te geven.	De gemeenteraad ontvangt en vraagt informatie om haar controlerende taak uit te voeren. De gemeenteraad heeft haar kaderstellende rol minder actief ingevuld. De gemeenteraad agendeert niet zelfstandig onderwerpen hoe handhaving beter/anders zou moeten plaatsvinden

Bijlage 5 Afkortingenlijst

Abw	Algemene bijstandswet
BURAP	Bestuursrapportage
GIT	Gemeentelijk interventieteam
ICO	Intensief Controle Onderzoek
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
KAP	Klant Activiteiten Plan
LCSR	Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
RDW	Rijksdienst voor het wegverkeer
SZ	Sociale Zaken
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SR-onderzoek	Sociaal Recherche Onderzoek
WIT	Wijk interventieteam
Wwb	Wet werk en bijstand