

Vastgesteld bij raadsbesluit van 17 februari 2005

FRAUDEBELEIDSPLAN Wwb GEMEENTE OSS 2005

**DIENT STADSBELEID-ZORG EN VEILIGHEID
DIENT PUBLIEKSZAKEN -WERK EN INKOMEN**

INHOUDSOPGAVE:

I.	INLEIDING	4
II.	HANDHAVING EN DE WET WERK EN BIJSTAND	5
2.1	Wijzigingen handhavingsbeleid in de Wwb	5
2.2	De handhavingsverordening Wwb	6
2.3	Het concept Hoogwaardige Handhaving	6
2.3.1	Visie van het rijk op Hoogwaardige Handhaving	6
2.3.2	Invoering concept Hoogwaardige Handhaving in Oss	7
2.3.3	Uitgangspunten Hoogwaardige Handhaving	7
2.4	Beleidskader Wet werk en bijstand	8
2.5	Uitgangspunten en doelen <i>Hoogwaardige Handhaving</i>	8
2.6	Beoogde effecten <i>Hoogwaardige Handhaving</i>	10
III.	SOCIALE ZEKERHEIDSFRAUDE	12
3.1	Vormen van fraude	12
3.2	Fraudestrategieën	14
3.3	Omvang fraude	14
3.4	Aanpak van fraude	15
IV.	PREVENTIEVE HANDHAVING	16
4.1	Informatie en dienstverlening	16
4.1.1	Vroegtijdig informeren	16
4.1.2	Informatieverplichting cliënten	17
4.1.3	Optimaliseren dienstverlening aan cliënten	18
4.2	De poortwachtersfunctie (Instroombeperking)	19
4.2.1	Het CWI	19
4.2.2	De opname-unit	20
4.2.3	Stimulering werkaanvaarding	20
4.2.4	Verificatie en validatie	20
4.2.5	Huisbezoek	21
4.2.6	Fraudealertheid	22
4.3	Gegevensuitwisseling	23
V.	REPRESSIEVE HANDHAVING	26
5.1	Inleiding	26
5.2	De controle op maat	26
5.3	Risicosturing	27
5.3.1	Risicoprofielen	28
5.3.2	De Scorekaart	29
5.3.3	De <i>Tafel van Elf</i>	30

5.3.4	Risico- , dienstverlenings- en uitstroomprofiel	30
5.3.5	Het cliëntprofiel	31
5.4	Het heronderzoeksplan	32
5.4.1	Het vervallen van de Rof	34
5.4.2	Het wijzigingsformulier	35
5.4.3	Het statusformulier	35
5.5	Signaalsturing	35
5.6	De Themacontroles	36
5.7	Sanctioneren	37
5.7.1	Sanctioneren in het kader van <i>Hoogwaardig Handhaven</i>	37
5.7.2	Sanctiebeleid onder de Abw	37
5.7.3	De afstemmingsverordening Wwb	38
5.8	Terugvordering	40
VI.	DE SOCIALE RECHERCHE	41
6.1	Taken van de sociale recherche	41
6.2	Ontwikkelingen van de sociale recherche	42
VII.	VERANTWOORDING AAN DE GEMEENTERAAD	44
VIII.	FINANCIEEL KADER	45
IX.	BIJLAGEN	
1.	Relatie cliëntprofielen en mate van dienstverlening en controle	47
2.	Schema Controle en dienstverlening in het “groene traject”	48
3.	Schema Controle en dienstverlening in het “oranje traject”	49
4.	Schema Fraudeprotocollen	50
5.	Themacontrole's Oss 2004-11-26	51
6.	Schema enkelvoudige risicoprofielen	52
7.	Schema verschillen heronderzoek Abw en Wwb	53
8.	Voorbeeld Scorekaart	54
9.	Voorbeeld Tafel van Elf	56
10.	Heronderzoekplan 2005	57
11.	Controleplan handhaving WZI	75

I. INLEIDING

Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen staat hoog op de politieke agenda. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit onderwerp speerpunt van beleid gemaakt. Fraudebestrijding wordt gezien als een onderdeel van het uitstroom-en activeringsbeleid in de bijstand.

In de Wet werk en bijstand (Wwb) is de verplichting tot handhaving van regels, zoals die gelden in de huidige Algemene bijstandswet (Abw), losgelaten en omgezet in een *kanbepaling*. Hiermee krijgt de gemeente de bevoegdheid om haar eigen regels te bepalen omtrent handhaving. Deze bevoegdheid heeft de gemeente Oss op het terrein van de handhaving gestalte gegeven in twee samenhangende verordeningen; de *Handhavingsverordening Oss 2005* en de *Afstemmingsverordening Oss 2005*.

In de afstemmingsverordening van de gemeente Oss wordt aangegeven hoe gemeente omgaat met geconstateerde fraude. De verordening regelt met hoeveel procent de gemeente de uitkering verlaagt en hoe lang deze verlaging van de bijstandsuitkering duurt.

In de handhavingsverordening ligt de nadruk op het *voorkomen* van fraude (de visie van de gemeente op handhaving) en op welke wijze de gemeente frauduleus gedrag opspoort. Tevens regelt deze verordening de terugvordering en het debiteurenbeleid..

Fraudebeleidsplan

Op grond van het bepaalde in de handhavingsverordening dient het college van burgemeester en wethouders in een (fraude)beleidsplan aan te geven hoe zij denkt misbruik te voorkomen en hoe aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. Dit beleidsplan wordt in Oss vervolgens door de gemeenteraad vastgesteld.

Het fraudebeleidsplan wordt gecomplementeerd met het *heronderzoekplan* en het *controleplan*. In deze plannen wordt de in het fraudebeleidsplan vastgelegde visie op handhaving van de gemeente nader uitgewerkt en in uitvoeringsregels en werkprocessen omgezet.

II. HANDHAVING EN DE WET WERK EN BIJSTAND

2.1 WIJZIGINGEN HANDHAVINGSBELEID IN DE WWB

In de *Wet werk en bijstand* (Wwb) krijgt de gemeente aanzienlijk meer beleidsvrijheid, zowel voor wat betreft de inhoud als de wijze van uitvoering. In ruil daarvoor wordt de gemeente echter volledig verantwoordelijk voor de financiering van de nieuwe wet. Zoals al in het *Beleidskader Wwb* werd verwoord ontvangt de gemeente daarvoor een budget dat uit twee delen bestaat, het Inkomensdeel (niet geoormerkt) waaruit de uitkeringen moeten worden voldaan, en een geoormerkt Werkdeel, bestemd voor de reïntegratieactiviteiten.

Houdt de gemeente over op het I-deel, dan mag dat worden ingezet voor andere activiteiten worden ingezet. Anderzijds, bij een tekort zullen uit de eigen gemeentelijke begroting dekkingsmiddelen moeten worden gevonden.

Een andere belangrijke wijziging is het afschaffen van de Rau (de Regeling administratieve voorschriften voor het uitvoeren van heronderzoeken, debiteurenonderzoeken en beëindigingsonderzoeken) waardoor de gemeente niet meer gehouden aan een strak heronderzoekschema waarbij iedere cliënt periodiek wordt gecontroleerd. Ook bestaat de mogelijkheid voor nader te bepalen cliëntgroepen de Rof (het “inkomstenbriefje”) af te schaffen.

De gemeente Oss heeft belang bij een adequate uitvoering van de wet. Daarnaast zal de gemeente pogen het uitkeringsbestand zo klein mogelijk te houden, enerzijds door de instroom te beperken, anderzijds door de uitstroom te vergroten. Voor een aanzienlijk deel is Oss hierbij natuurlijk afhankelijk van omstandigheden die zij amper kan beïnvloeden (conjunctuur).

De gemeente kan enige invloed uitoefenen op de omvang van het bestand door er voor te zorgen dat alleen diegenen in de bijstand zitten die er ook daadwerkelijk in thuis horen, door *doelmatig handhaven*. Doelmatig handhaven – op het juiste moment en op de juiste maat – kan de gemeente veel geld besparen en vergroot ook het draagvlak.

Definitie handhaving

Onder handhaving vallen alle activiteiten van de overheid die er op gericht zijn dat regels worden nageleefd. In het geval van de Wwb gaat het erom dat misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Handhaving bestaat uit preventief en repressief beleid. Een adequate handhaving is om een aantal redenen van groot belang. Allereerst zullen zonder een adequate handhaving, beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden. Een goed handhavingsbeleid is onontbeerlijk voor een rechtmatig en doelmatig bijstandsbeleid. Ook de geloofwaardigheid van de gemeente is in het geding als er niet wordt gehandhaafd. Bovendien is een adequate handhaving van belang met het oog op een gelijke behandeling van alle bijstandsgerechtigden.

2.2 DE HANDHAVINGSVERORDENING WWB

De *handhavingsverordening Wwb* is op 14 oktober 2004 door de gemeenteraad vastgesteld. De verordening is conform de beleidskeuzes van de gemeenteraad van 20 december 2003 opgesteld. In deze verordening zijn de regels voor het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet vastgelegd. Daarnaast zijn in de verordening tevens de uitgangspunten bij terugvordering en verhaal van bijstand en invordering en kwijtschelding opgenomen.

Ook zijn in de verordening de gevolgen bij fraude geregeld. Dit kan het opleggen van een maatregel op grond van de nieuwe *Afstemmingsverordening* zijn dan wel het doen van aangifte van fraude bij het Openbaar Ministerie.

Concept Hoogwaardig Handhaven

In de verordening zijn tevens de uitgangspunten van het concept *Hoogwaardig Handhaven* vastgelegd. Op grond van de verordening wordt een nieuw concept van handhaving ingevoerd gebaseerd op de methodiek van *Hoogwaardig Handhaven*.

2.3 HET CONCEPT HOOGWAARDIGE HANDHAVING

2.3.1 Visie van het rijk op hoogwaardige handhaving

Begin jaren negentig bleek uit diverse onderzoeken dat misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstandswet veel groter was dan tot dan toe was aangenomen. In een maatschappelijke omgeving die voortdurend in beweging is, zijn er steeds ontwikkelingen die vragen om een passende reactie van de overheid. In de afgelopen jaren heeft het kabinet veel nieuw beleid ontwikkeld. In eerste instantie werd voornamelijk ingezet op repressieve fraudebestrijding. Met de invoering van de nieuwe *Algemene bijstandswet* (Abw) in 1996 werd de aandacht verlegd naar fraudepreventie.

Om de effectiviteit van de fraudebestrijding te verbeteren is de afgelopen jaren het project '*kwaliteitsverbetering fraudebestrijding gemeenten*' uitgevoerd. Doel van dit project van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was om gemeenten te ondersteunen bij een volwaardige en effectieve fraudebestrijding. Dit gebeurde in de vorm van een "gereedschapskist" voor effectieve fraudebestrijding: de methodiek *hoogwaardige handhaving*. Deze gereedschapskist (de Kennisbank Hoogwaardige Handhaving Abw) is in de periode 2000 –2002 door negen pilotgemeenten getest. De betreffende gemeenten hebben tijdens dit project goede resultaten bereikt in het voorkomen en bestrijden van bijstandsfraude door kwaliteitsverbetering binnen vier aandachtsgebieden: *vroegtijdig informeren*, *optimaliseren van de dienstverlening*, *vroegtijdige detectie door controle op maat* en *daadwerkelijk sanctioneren*.

Waar fraudebestrijding in het verleden met name gericht was op **controle** van het **zittende bestand** van uitkeringsgerechtigden, gaat het bij *hoogwaardige handhaving* om een combinatie van **preventieve** en **gerichte repressieve maatregelen**. Deze dienen samen de (spontane) naleving door de cliënt te bevorderen. Bij hoogwaardig handhaven is er sprake van *controle op maat*: meer controle in situaties waar dat nodig is en minder controle in situaties waarbij de kans op fraude gering is. Men

onderscheidt in deze controlesystematiek reguliere controles (gericht op alle cliënten) en intensieve controles. De intensieve controles worden uitgevoerd op basis van fraudesignalen of naar aanleiding van een verhoogd risico op fraude. Via *risicoanalyse* wordt onderzocht welke groepen een verhoogd risico op fraude hebben. Door juist in deze situaties intensiever te controleren, wordt de pakkans vergroot.

Omdat fraudebestrijding een van prioriteiten van het rijk is zijn middelen ter beschikking gesteld voor het stimuleren van *Hoogwaardige handhaving* en voor uitbreiding van het aantal controle- en opsporingsambtenaren. Gemeenten die het concept *hoogwaardige handhaving* willen invoeren dan wel tot regionale samenwerking met betrekking tot fraudeopsporing (*regionalisering van de sociale recherche*) willen overgaan kunnen een beroep doen op subsidie.

Daarnaast wil het ministerie van SZW het gebruik van *risicoanalyse* in de handhaving stimuleren. De kabinetsnota *Bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002–2006* gaat er van uit dat alle gemeenten in 2005 een risicoanalyse uitgevoerd hebben van de fraudesignalen binnen de gemeente, gericht op het onderkennen van risicovolle groepen, waarop extra controles kunnen worden gericht.

De methodiek *Hoogwaardige handhaving* richt zich in het bijzonder op de preventieve activiteiten binnen het gehele handhavingproces en is daardoor ook een instrument om de instroom te beperken.

2.3.2 Invoering concept Hoogwaardige Handhaving in Oss

De gemeente Oss is in 2003 van start gegaan met de invoering van het concept *hoogwaardig handhaven*. De eerste stap hiervoor was te komen tot een activiteitenplan voor de subsidieregeling "*Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven*". Dit plan is destijds door het college goedgekeurd waarna de subsidie is aangevraagd welk verzoek werd goedgekeurd door het ministerie. De sociale dienst van Oss (de afdelingen Zorg en Inkomen en Werk en Inkomen van de Dienst Publiekszaken) is in de loop van 2004 begonnen het concept *Hoogwaardige handhaving* te integreren in al haar werkprocessen. Het project wordt begeleidt door bureau *Radar*. Dit bureau heeft in Oss in 2003 een nulmeting en een quickscan uitgevoerd. Ook is door *Radar* een activiteitenplan gemaakt waarvan het realiseren van een fraudebeleidsplan een belangrijk onderdeel is.

2.3.3 Uitgangspunten Hoogwaardige Handhaving

Hoogwaardige Handhaving wordt gedefinieerd als **twee** groepen activiteiten die er gezamenlijk voor zorgen dat mensen zich uit eigen beweging aan de wet-en regelgeving houden, namelijk *preventie* en *repressie*. Binnen deze twee activiteiten zijn **vier** samenhangende beleidslijnen te onderscheiden die de kern vormen van het nieuwe handhavingsbeleid:

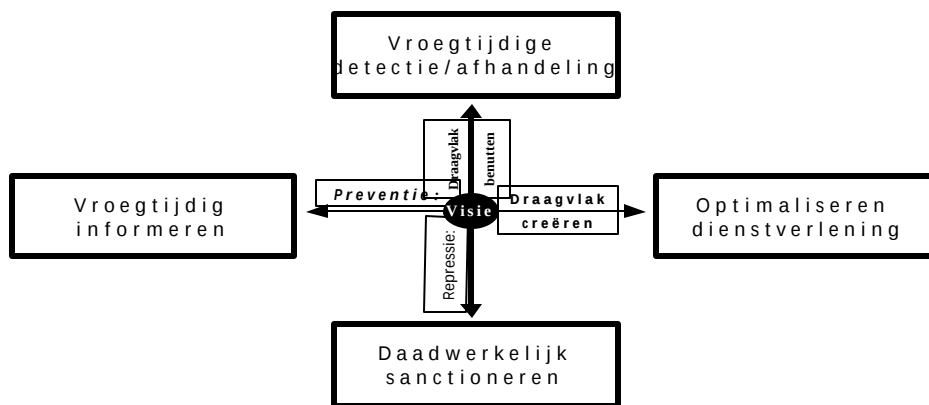
instrumenten ter voorkoming van fraude (preventie)

1. het beter en vroegtijdig informeren van cliënten over rechten, plichten en handhaving;
2. het optimaliseren van de dienstverlening zonder belemmeringen, zodat de kans op spontane naleving wordt vergroot;

instrumenten gericht op aanpak van fraude (repressie)

3. vroegtijdige detectie en afhandeling van fraudesignalen.
4. bij constatering van fraude daadwerkelijk sanctioneren (afstemmen van de uitkering).

Samenhang visie -elementen hoogwaardige handhaving



Bovenstaande vier visie-elementen vormen het kader van het concept *Hoogwaardige handhaving* waarbinnen de gemeente Oss de komende jaren haar handhavingbeleid inhoud gaat geven.

2.4 BELEIDSKADER WET WERK EN BIJSTAND

De gemeenteraad is op 25 november 2003 akkoord gegaan met de uitgangspunten van het *beleidskader Wwb*. Op het terrein van de handhaving houdt dit besluit in dat de gemeente Oss een nieuw concept van handhaving zal invoeren, gebaseerd op de methodiek van *Hoogwaardig Handhaven*. Hierdoor ontstaat een samenhangend handhavingsbeleid.

2.5 UITGANGSPUNTEN EN DOELEN *HOOGWAARDIGE HANDHAVING*

Het doel is te komen tot een structurele aanpak van fraude waarbij de nadruk ligt op het voorkomen c.q. in een vroeg stadium detecteren van fraude. Hiervoor is een professionele handhaving van de bijstandswet nodig die zich conform de visie vanuit de *hoogwaardige handhaving* richt op de volgende uitgangspunten:

- **Werk boven inkomen:** het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid is er op gericht zoveel mogelijk cliënten te laten voorzien in eigen inkomen door middel van betaald werk. Voor de cliënten voor wie betaald werk geen optie is, wordt de maatschappelijke participatie zo veel mogelijk bevorderd (sociale activering). Voor werknemers in gesubsidieerde arbeid geldt als doelstelling om zoveel mogelijk personen te laten doorstromen naar een (structurele) ongesubsidieerde baan;
- **Rechtmatige uitkeringen:** het rechtmatig verstrekken van uitkeringen staat voorop. Alleen mensen die er recht op hebben, moeten ook inderdaad een uitkering ontvangen;
- **Minder bijstandsfraude:** controle 'aan de poort' wordt als essentieel gezien om fraude te voorkomen. Met dat doel voor ogen wordt nagegaan of de cliënt aan zijn inlichtingenplicht heeft voldaan en/of de verstrekte inlichtingen volledig en juist zijn. Hierdoor ontstaat een zo volledig mogelijke beschouwing van de cliënt, waardoor misbruik van de bijstand wordt tegengegaan;
- **Spontane naleving van de wet:** cliënten zouden spontaan de juiste en volledige gegevens aan de sociale dienst moeten verstrekken, zodat deze kan bepalen of iemand ook echt recht heeft op een uitkering. Een belangrijk preventief doel is dus: het vergroten van de spontane nalevingsbereidheid van de cliënt;
- **Geen 'onnodige' strafrechtzaken:** voorkomen moet worden dat cliënten onnodig in een strafrechttraject terechtkomen. Een middel hiertoe is de *controle op maat* waarbij fraude in een vroeg(er) stadium wordt gedetecteerd.
- **Optimale handhaafbaarheid:** om misbruik effectief te voorkomen of te bestrijden, moet de wet- en regelgeving natuurlijk zo handhaafbaar mogelijk zijn. Dat betekent dat de uitvoering zodanig georganiseerd moet worden dat er optimaal grip ontstaat op de efficiëntie, de effectiviteit en de fraudebeheersing;
- Het **maatschappelijk draagvlak** wordt verstrekt door een adequaat handhavingsbeleid.

De uitgangspunten van *Hoogwaardig Handhaven* en de doelen die de gemeente Oss op grond van het beleidskader Wwb nastreeft kunnen als volgt worden samengevat:

- Handhaving vormt de basis voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Wet Werk en bijstand.
- Handhaving staat niet op zich, maar hangt samen met het uitstroom-, sociale activerings- en het minimabeleid. Het hoofddoel is dat cliënten zo spoedig mogelijk zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien.
- Handhaving en nalevingsbereidheid dienen te worden geoptimaliseerd door preventief beleid. Een optimale dienstverlening kan, door het vergroten van het gemak voor de cliënt en het wegnemen van belemmeringen, een bijdrage leveren aan de naleving van de rechten en plichten van de cliënten.
- Handhaving vraagt om een actief beleid. Detectie van fraude moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaats vinden door het invoeren van de controle op maat.
- Handhaving dient plaats te vinden met respect voor de cliënt.

De gemeenteraad heeft op 25 november 2003 met bovenstaande uitgangspunten ingestemd. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in de *Handhavingsverordening Wwb*.

2.6 BEOOGDE EFFECTEN *HOOGWAARDIGE HANDHAVING*

De *effecten* die de gemeente Oss hoopt te bereiken met het optimaliseren van haar handhaving - geordend op de vier visie-elementen van de *Hoogwaardige Handhaving* – werden in het activiteitenplan *Hoogwaardige Handhaving* als volgt omschreven:

Vroegtijdig informeren

Door de doelgroepgericht informatievoorziening over rechten, plichten en handhaving te verbeteren, wil de gemeente Oss dat de cliënten beter op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en de gevolgen van het niet naleven van deze regels. Via cliëntenpanels moet worden vastgesteld of dat zo is.

Dienstverlening op maat

De gemeente Oss wil haar dienstverlening optimaliseren wanneer cliëntenpanels daar aanleiding toe geven. Op die manier en door doelgroepgerichte dienstverleningsprogramma's te gebruiken wil de

gemeente drempels, waardoor de cliënt zich moeilijker aan de regels houdt, weghalen en wil zij draagvlak creëren. Daarmee wil de gemeente de wederkerigheid tussen de casemanagers en de cliënten vergroten.

Vroegtijdige detectie

De gemeente Oss wil een efficiëntere en effectievere controlesystematiek invoeren dan de huidige systematiek van heronderzoeken en inkomstenverklaringen. Zij doet dit door middel van het gebruik van signaalsturing en het werken met risicoprofielen. Casemanagers zijn getraind in het detecteren van fraudesignalen. Ondersteuning vindt plaats door het al ingevoerde fraudekompas Oss en de oranje protocollen, aangevuld met het systematisch in kaart brengen en verbeteren van de werkprocessen. Door deze aanpak wil Oss bereiken dat de hoogte van de terugvorderingbedragen omlaag gaat. De gemeente Oss wil met dezelfde besteding aan tijd meer fraude detecteren dan zij nu doet. Daarnaast wil de gemeente Oss voorkomen dat cliënten in een strafrechttraject terecht komen.

Daadwerkelijk sanctioneren

De gemeente Oss wil de geloofwaardigheid van haar handhavingsbeleid continueren. Wie fraudeert, moet metterdaad boeten en twijfelaars moeten zich niet aangemoedigd voelen om over de schreef te gaan. De gemeente Oss blijft een zichtbaar 'Lik op stuk'-beleid voeren. Daarnaast zal beleid er op gericht zijn om handhaving en uitstroom hand in hand te laten gaan. Dat wil zeggen: dat gedetecteerde fraudeurs niet hun (zwarte) baan maar hun uitkering opzeggen. Tevens zal feitelijke terugvordering en incasso het sluitstuk zijn van een effectief handhavingsbeleid.

III. SOCIALE ZEKERHEIDSFRAUDE

Onder sociale zekerheidsfraude wordt verstaan "het ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van een uitkering door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen, dan wel in het geheel niet verstrekken daarvan aan een uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid".

Fraude kan in deze zin mondeling en/of schriftelijk worden gepleegd.

3.1 VORMEN VAN FRAUDE

Oneigenlijk gebruik

Hieronder wordt verstaan het ontvangen van een uitkering volgens de regels van de wet, maar in strijd met of buiten de bedoeling die bij de totstandkoming van die wet heeft bestaan.

Een cliënt ontvangt bijvoorbeeld een uitkering terwijl er voldoende mogelijkheden zijn om uit te stromen naar arbeid.

Misbruik

Misbruik is het genieten van een uitkering in strijd met de wettelijke voorschriften, waarbij het ten onechte genieten aan eigen toedoen is te wijten. Daarvan is sprake indien de gebruiker iets heeft gedaan of nagelaten dat hij niet had behoren te doen of na te laten. Dit kan zijn wanneer het de gebruiker kennelijk duidelijk is, of dat hij redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat hij anders had behoren te handelen dan hij heeft gedaan.

Een cliënt gaat volledig aan het werk en geeft dat niet op waardoor de uitkering "ten onrechte" blijft doorlopen of voert duurzaam een gezamenlijke huishouding en meldt dat niet aan de gemeente waardoor de uitkering "ten onrechte" blijft doorlopen.

Fraude met inkomsten uit "wit" werk

Hieronder wordt verstaan fraude door het niet opgeven van inkomsten uit arbeid of uitkering waarover belasting en premies zijn betaald. Deze vorm van fraude wordt bestreden door verificatie bij de belastingdienst, UWV's, werkgevers et cetera. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om deze vorm van fraude met behulp van geautomatiseerde bestandsvergelijking op te sporen.

Fraude met inkomsten uit "zwart" werk

Fraude van "zwarte" inkomsten kan betrekking hebben op een volledig dienstverband maar ook op enkele uren per week bijklussen (eigen bedrijf). Zowel door de werkgever als door de werknemer worden deze inkomsten niet gemeld bij de belastingdienst/UWV's. Dat betekent dat *administratieve* bewijsvoering voor deze vorm van fraude nagenoeg onmogelijk is.

Voor bestrijding van deze vorm van fraude is het uitkeringsorgaan in belangrijke mate afhankelijk van eigen waarneming en bijvoorbeeld anonieme tips. Een ander nieuw instrument om deze fraude adequaat te kunnen bestrijden is het hanteren van *meervoudige cliëntprofielen* (zie elders).

Vermogensfraude

Op grond van de Abw/Wwb is het toegestaan dat men beschikt over een bescheiden vermogen. Wordt een vermogen boven de in deze wet aangegeven grens verzwegen, dan is er sprake van fraude. Voorbeelden hiervan zijn de spaar -en banktegoeden en het bezit van waardevolle roerende en onroerende goederen, ook van ten laste komende kinderen. Voor wat betreft de aanpak van deze vorm van fraude is de gemeente vaak afhankelijk van toevalligheden of anonieme tips. Met behulp van verificatietechnieken kan deze vorm van fraude zoveel mogelijk bestreden worden. Hierbij valt te denken aan gegevensvergelijking van renteopgaven bij de belastingdienst en kentekenregistratie (Rijksdienst voor het Wegverkeer).

Fraude met woon - en leefvormen, verblijfplaats, bevindgemeente

Hiervan is sprake als een persoon onjuiste informatie verstrekt over gezins- of woonsituatie, waardoor een hoger bedrag aan uitkering wordt verstrekt dan op grond van de feitelijke situatie gerechtvaardigd zou zijn. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en blijf geven zorg te dragen voor elkaar door het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Deze vorm van fraude blijkt in de praktijk moeilijk te bestrijden (vooral de gezamenlijke huishouding). De oorzaak hiervan is dat het bewijsmateriaal meestal moeilijk te leveren is. De dagelijkse praktijk staat vaak haaks op de regelgeving. Het is daarom, ter voorkoming van deze vormen van fraude belangrijk de feiten en omstandigheden bij de aanvraag zorgvuldig vast te leggen en met elkaar in verband te brengen.

Fraude met studiefinanciering of studeren

Het komt voor dat mensen studierend zijn, op basis hiervan een studiefinanciering (kunnen) ontvangen en desondanks, door hier geen mededeling van te doen, een bijstandsuitkering ontvangen. Gegevensuitwisseling via de *Informatiseringsbank* biedt de mogelijkheid een groot deel van deze fraude snel te constateren (bestandskoppelingen ofwel *datamining*).

Ook combinaties van de genoemde fraudevormen kunnen voorkomen. Vast staat dat de ene vorm van fraude eenvoudiger is aan te pakken dan de andere. Juist in het kader van "lik op stuk beleid" is het van belang prioriteiten te stellen in de afhandeling van repressieve fraudezaken.

3.2 FRAUDESTRATEGIEËN

Cliënten kunnen *fraudestrategieën* volgen die in de praktijk via de administratieve controle moeilijk zijn op te sporen. Voorbeelden van fraudestrategieën zijn:

Documentfraude: gemanipuleerde bankafschriften, vals huurcontract.

Procedurefraude: de cliënt heeft kennis van de werkwijze rond de wetsuitvoering en maakt hier misbruik van. Bijvoorbeeld de procedure rond uitnodigingen voor een reïntegratiegesprek traineren.

Verzwijgfraude: de cliënt verzwijgt eenvoudigweg informatie die noodzakelijk is om het recht op uitkering vast te stellen. Het werkt het best wanneer het om informatie gaat die niet via kanalen buiten de cliënt om is te verwerven.

Constructiefraude: de cliënt creëert met opzet een papieren werkelijkheid die zeer moeilijk te weerleggen is. In dit soort gevallen lijkt de cliënt te anticiperen op wat de sociale dienst zou kunnen gaan doen in zijn richting.

3.3 OMVANG FRAUDE

De omvang van sociale zekerheidsfraude in Nederland blijft een onduidelijk begrip. Schattingen van het misbruik van met name bijstandsuitkeringen lopen vaak tientallen procenten uiteen.

Wanneer de officiële fraudestatistiek wordt geraadpleegd, is het aantal fraudegevallen niet spectaculair hoog: 5% bijstandsfraude tijdens de eerste helft van 2002¹. Dit correspondeert met de cijfers van de gemeente Oss uit 2002 (4,5%). Uit een Nipo-onderzoek uit 2000 bleek echter dat 23% van de bijstandsgerechtigden wel eens klusjes uitvoerden zonder dit door te geven aan sociale dienst. Bij die 23% gaat het slechts om één vorm van inkomensfraude. Andere vormen vertoonden een lager fraudepercentage. Deze cijfers duiden op een omvangrijk handhavingsgat.

Op het onderwerp bijstandsfraude heeft jaren min of meer een taboe gerust. Dit heeft vooral te maken met het gegeven dat de bijstand het sociale vangnet is, het absolute minimum waarvan het, zeker voor sommige groepen zoals alleenstaande ouders, zeer moeilijk rondkomen is. De verleiding om te frauderen wordt naarmate men langer in de bijstand zit steeds groter. Daar komt bij dat het plegen van bijstandsfraude – in de vormen als in bovenstaande hoofdstukken werd omschreven – altijd relatief gemakkelijk is geweest en soms ook niet als “echte” fraude wordt gezien. De controle van sociale diensten beperkte zich tot het maandelijks inleveren van een inkomstenverklaring en het (gemiddeld) jaarlijkse heronderzoek. Ook zijn de regels van een sociale dienst niet altijd duidelijk. Met een LAT-relatie bijvoorbeeld gaat iedere sociale dienst weer anders om. En; waar een sociale dienst niet naar vraagt hoeft ook niet verteld te worden.

¹ Bron: *Risicosturing in de bijstand* van StimulanSZ.

Omdat fraude in de bijstand vanuit de bestaande systematiek niet al te moeilijk is uit te voeren en pas na tijdrovend onderzoek aan te tonen bleven cliënten na aangetoonde fraude met forse fraudeschulden zitten. In sommige gevallen liep een uitkering jaren door ondanks (ernstige) fraudevermoedens.

Met betrekking tot de bestrijding van fraude is handhaving op grond van het concept *Hoogwaardige handhaving* een zeer efficiënt middel om zowel de belangen van de overheid (de sociale dienst) als die van de cliënt te behartigen. De sociale dienst beschikt op grond van dit concept over een adequaat handhavingsbeleid waarbij controle wordt ingezet waar dat nodig is en fraude snel wordt gedetecteerd. De cliënt krijgt heldere voorlichting en de regels worden vereenvoudigd; men wordt niet meer onnodig lastiggevallen. Fraude wordt in een vroeg stadium gedetecteerd – soms al bij aanvang van de uitkering – waardoor geen sprake is van torenhoge fraudeschulden dan wel een strafrechtelijke traject. Cliënten worden in feite tegen zichzelf in bescherming genomen.

Een handhavingsbeleid op grond van de methodiek *hoogwaardige handhaving* schept zowel voor cliënten als de sociale dienst duidelijke en heldere kaders.

3.4 AANPAK VAN FRAUDE

De hoofdvraag waar het bij handhaving om gaat, is: “Wat is er nodig om te waarborgen dat de regels worden nageleefd”. Afgeleide vragen daarvan zijn: “Hoe wordt *gecontroleerd* of de regels worden nageleefd” en “hoe wordt *gereageerd* als de regels niet worden nageleefd?”.

Zoals al eerder werd gesteld, bestaat handhaven uit twee elementen, preventie en repressie. *Preventie* richt zich op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Repressie richt zich op het reageren nadat het misbruik of oneigenlijk gebruik is vastgesteld. Om te kunnen nagaan of mensen zich aan de regels houden, moet er *controle* plaatsvinden.

Op grond van het concept *Hoogwaardige Handhaving* richt deze controle zich met name op cliënten met een verhoogd risico; de *controle op maat*. Om het risicoprofiel van een individuele cliënt vast te stellen wil de gemeente Oss gaan werken met meervoudige risicoprofielen. Een andere nieuwe vorm van controle is de *themacontrole* waarbij cliënten met een identiek risicoprofiel worden onderzocht. De controle op maat dient al te beginnen bij het aanvragen van de uitkering.

IV. PREVENTIEVE HANDHAVING

4.1 INFORMATIE EN DIENSTVERLENING

Als cliënten goed geïnformeerd zijn over wet- en regelgeving, de achtergronden van bepaalde verplichtingen kennen, en begrijpen wat er van hen verwacht wordt, neemt de bereidheid om de regels na te leven, meestal toe. Wanneer cliënten slecht geïnformeerd zijn, kan een verkeerd verwachtingspatroon worden opgebouwd.

Voorkomen moet worden dat mensen zelf een eigen invulling aan regels gaan geven omdat regels niet duidelijk zijn dan wel niet begrepen worden. Daarom is het belangrijk om goede, duidelijke informatie te verschaffen aan zowel cliënten van de sociale dienst als aan het publiek, mensen die nog geen cliënt van de sociale dienst zijn. Ook voor deze groep kan het belangrijk zijn te weten wat een sociale dienst te bieden heeft, hoe een sociale dienst met haar cliënten om gaat en wat de gevolgen zijn indien men de regels overtreedt. Wet en regelgeving worden beter nageleefd wanneer:

- cliënten goed geïnformeerd zijn over de regelgeving van de Wwb;
- cliënten de regelgeving en de daaruit volgende controlepraktijk in zijn aard accepteren;
- in geval van overtreding van de regels de gevoelsmatige pakkans voldoende hoog is;
- in geval van geconstateerde fraude de opgelegde en uitgevoerde straf proportioneel maar ook voldoende afschrikwekkend is.

4.1.1 Vroegtijdig informeren

Eén van de vier instrumenten van de *hoogwaardige handhaving* is “het beter en vroegtijdig informeren van cliënten over rechten, plichten en handhaving”. Het is van groot belang dat de cliënten voldoende en tijdig worden voorgelicht, waardoor fraudesituaties uit onwetendheid kunnen worden voorkomen.

Doelen die de gemeente Oss zichzelf heeft gesteld met betrekking tot dit aspect van de <i>hoogwaardige handhaving</i> zijn;
• Het creëren van draagvlak bij cliënt én medewerker voor de nieuwe opzet van de dienstverlening; • Preventie door vroegtijdige informatie over de dienstverlening; • Het bewerkstelligen van een spontane naleving van de regels en de dienstverlening met betrekking tot uitstroom of trajectbegeleiding.

Oss wil deze doelen bereiken door:

- Het opnieuw ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal waarbij de nieuwe opzet van de dienstverlening wordt uitgelegd. Uitgangspunt daarbij is dat de voorlichting actief gestalte krijgt om een preventieve werking te bewerkstelligen.
In het kader van de actieve voorlichting worden in de periode oktober 2004 tot juli 2005 voorlichtingsbijeenkomsten gehouden waarbij iedere cliënt wordt uitgenodigd. In deze bijeenkomsten neemt de methodiek *hoogwaardige handhaving* een belangrijke positie in. Het relevante voorlichtingsmateriaal is verzameld in een infomap welke alle cliënten op deze bijeenkomsten zal worden uitgereikt.
- Het opzetten van doelgroepgerichte informatie (bijvoorbeeld aan de hand van de uitstroomprofielen en risicoprofielen) waardoor het effect van vroegtijdige voorlichting maximaal is.
- De voorlichting ook te richten op andere organisaties, overigens ook met het oogmerk de signaalsturing ten behoeve van de controle verder te ontwikkelen.
- Een actief communicatiebeleid via de media (pers, website gemeente Oss, lokale televisie)

4.1.2 Informatieverplichting cliënten

Wetsartikelen in de Abw en Wwb geven de belanghebbende de verplichting om “mededeling te doen, zo nodig onder overlegging van bewijsstukken, van datgene wat van belang is voor de verlening van bijstand of voor de voortzetting van verleende bijstand”. Het niet nakomen van deze verplichting kan negatieve consequenties hebben voor de verlening of voortzetting van de bijstand.

Het niet, maar ook onjuist of onvolledig verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering relevante gegevens, kan aanleiding geven tot een vermoeden van fraude.

De cliënt is dus verantwoordelijk voor de aanlevering van noodzakelijke en juiste gegevens.

Door het afschaffen van de periodieke hercontroles voor groepen cliënten en het invoeren van een wijzigings- en een statusformulier (zie verder) is het van belang dat al aan de poort alle gegevens die het recht op uitkering bepalen, effectief worden gecontroleerd. Door het afschaffen van de periodieke hercontroles verschuift bij een lopende uitkering de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens naar de uitkeringsgerechtigde zelf. Latere gegevens worden alleen maar gecontroleerd na opgave van de cliënt, door middel van het wijzigings- of statusformulier, of komen aan het licht aan de hand van onduidelijkheden of na aanleiding van de controle op maat. Het is daarom van belang zowel cliënten bij de aanvang van de uitkering uitgebreid over de informatieplicht te informeren als de controle bij de poort te optimaliseren. Een hulpmiddel hierbij is de informatiemap en in de toekomst de polisvoorwaarden (zie onder dienstverlening).

4.1.3 Optimalisering dienstverlening aan cliënten

Naleving van regels wordt gestimuleerd wanneer de dienstverlening van de gemeente ook vanuit haar kant voldoet aan de regels die daarvoor gelden. Regels zullen eerder als zinvol worden geaccepteerd als zij aanhaken bij de situatie van de cliënt. Daarvoor is het van het grootste belang dat de rechten en plichten duidelijk worden gecommuniceerd worden en dat men er zich van vergewist of men de informatie ook begrepen heeft. Een hulpmiddel hierbij zijn de *polisvoorwaarden* die in de toekomst bij het toekennen van een uitkering door zowel cliënt als casemanager worden opgesteld en ondertekend.

Voor het voorkomen van fraude is het van belang dat interne procedures rond de behandeling van aanvragen en dergelijke goed op elkaar zijn afgestemd. De daarbij behorende formulieren en de daarin gestelde vragen dienen zo duidelijk te zijn dat alle van belang zijnde gegevens ingevuld worden. Daarnaast moeten de werkprocessen periodiek geijkt en zo nodig bijgesteld te worden op de actuele situatie. Het streven is er op gericht om de werkprocessen zo transparant mogelijk te houden.

Het “optimaliseren van de dienstverlening zonder belemmeringen, zodat de kans op spontane naleving wordt vergroot” is dan ook een belangrijk uitgangspunt in de *Hoogwaardige Handhaving*.

Doelen van de gemeente Oss met betrekking tot de dienstverlening:
• Creëren van draagvlak bij cliënt en medewerker voor de nieuwe opzet van de klantgericht dienstverlening; • Preventie door middel van het wegnemen van onnodige drempels: “<i>dienstverlening op maat</i>”

Oss wil deze doelen bereiken door:
• Het opzetten van de dienstverlening op maat op basis van cliëntprofielen; • Het invoeren van de <i>informatiemap</i> en (in de loop van 2005) de <i>polisvoorwaarden</i> waarbij cliënt en medewerker een individueel contract ondertekenen voor de uit te voeren dienstverlening waarin rechten, plichten en de gemaakte afspraken centraal staan. Zowel cliënt als medewerker kunnen zich op deze polis beroepen; • Het afschaffen van de drempels voor de dienstverlening (vervallen inkomstenverklaring, afschaffen Rau). De cliënt wordt niet meer overvraagd; • Het meten van de effecten van de dienstverlening (bijvoorbeeld door een cliëntpanel of enquêtes). Bij het meten van de effecten van de dienstverlening zal worden samengewerkt met Cliëntenplatform De Trechter.

4.2 DE POORTWACHERSFUNCTIE (INSTROOMBEPERKING)

In de nieuwe bijstandswetgeving, de Wwb, staat centraal dat werk boven uitkering gaat. Dat betekent dat de instroom naar een uitkering daar waar mogelijk beperkt zal moeten worden. De poortwachter dient er op toe te zien dat een aanvraag om bijstand op goede gronden door de cliënt wordt ingediend. Het is van het grootste belang dat de verzamelde gegevens ten behoeve van de uitkeringsintake van goede kwaliteit zijn. Op basis daarvan wordt het recht op uitkering vastgesteld.

De controle van de bewijsstukken is onder de Wwb een *bevoegdheid* van de gemeente geworden, maar om adequaat te kunnen handhaven dient van deze bevoegdheid optimaal gebruik worden gemaakt.

Controle van gegevens bestaat uit:

- Verificatie: het controleren van de noodzakelijke gegevens aan de hand van documenten of bewijsstukken die door de cliënt worden overgelegd;
- Validering van de gegevens: teneinde zekerheid te krijgen omtrent de volledigheid van de verstrekte gegevens en inlichtingen, kunnen de gegevens bij andere externe instanties worden gecontroleerd.

Naast verificatie en validering kan de instroom ook worden beperkt en fraude in een vroeg stadium worden gedetecteerd dan wel voorkomen door data-analyse (bestandskoppelingen) en het verhogen van de fraudealertheid van de casemanagers. Ook het afleggen van huisbezoeken kan worden ingezet als handhavingsinstrument.

4.2.1 CWI

De *intake* van nieuwe aanvragen ligt conform de SUWI-wet bij het CWI en de afspraken over de kwaliteit ervan en de overdracht van het dossier aan de gemeentelijke opname unit is vastgelegd in de serviceniveauovereenkomst (SNO). Er vindt periodiek overleg tussen gemeente en CWI plaats (het Regionaal ketenoverleg).

Het is de opzet het concept *hoogwaardige handhaving* ook in de aanmeldingsfase bij het CWI in te voeren. Gedacht kan worden aan ondersteuningsonderzoeken bij het aanvragen om uitkering (door de fraudepreventiemedewerker eventueel met ondersteuning door de sociale recherche).

Het CWI stelt in de huidige systematiek nog niet het risicoprofiel vast. Wel wordt de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart gebracht (uitstroomprofiel).

Het vaststellen van het cliëntprofiel vindt vanuit de huidige opzet nog plaats in de <i>opname-unit</i> . Er wordt echter naar gestreefd dit op korte termijn bij het CWI te laten plaatsvinden.
--

4.2.2 De opname-unit

Een groot deel van poortwachtersfunctie vindt in de *opname-unit* plaats. Hier zal het cliëntprofiel worden bepaald aan de hand van het risico- en uitstroomprofiel. Ook vindt binnen de opname-unit de data-analyse plaats door middel van bestandskoppelingen (zie verder onder *gegevensuitwisseling*)

Na het doorlopen van deze procedure wordt het controle - en dienstverleningstraject vastgesteld.

Een nadeel van deze procedure is dat tussen de eerste intake op het CWI en het vaststellen van het risicoprofiel en data-analyse door de opname-unit een periode van enkele weken kan zitten. In de toekomst zal worden bezien in hoeverre afspraken met het CWI kunnen worden gemaakt om deze periode te vervroegen dan wel een deel van deze verificatiewerkzaamheden al op het CWI plaats te laten vinden. Met name het in een zeer vroeg stadium “matchen” van bestanden kan instroombeperkend werken.

Ook binnen de poortwachtersfunctie is het van belang dat het dienstverlenende deel in de gespreksstrategie wordt versterkt. Helderheid over rechten en plichten, de handhaving van plichten en de sanctiemogelijkheden Extra aandacht dient te worden gegeven aan cliënten die nog niet eerder met de sociale dienst te maken hadden. Deze groep heeft een verhoogd risico ten gevolge van hun onbekendheid met dienstverlening en werkwijze van een sociale dienst.

4.2.3 Stimulering werkaanvaarding

Eén van de preventieve aspecten van de poortwachtersfunctie is het voorkomen van onnodige instroom door het stimuleren van werkaanvaarding. Fraudebestrijding moet zo een onderdeel van het uitstroom - en activeringsbeleid worden.

Een middel tot het voorkomen van onnodige instroom kan onder andere het project *Werkende Weg* zijn, met name voor de groep cliënten met een hoge kans op uitstroom én een hoge kans op fraude (zie onder *cliëntprofielen*).

4.2.4 Verificatie en validatie

Aan een goede besluitvorming dient een gedegen onderzoek vooraf te gaan. Zoals vermeld is de cliënt verantwoordelijk voor de aanlevering van de noodzakelijke en juiste gegevens. De gemeente is verantwoordelijk voor de controle op de juistheid van het aangeleverde materiaal.

Allereerst wordt uit het persoonlijk contact met de cliënt zo veel mogelijk relevante informatie verzameld. Hiernaast zijn er nog verschillende informatiebronnen ter beschikking als aanvulling op en verificatie van de door de klant verstrekte gegevens. Het onderzoek dient zich nadrukkelijk wel te beperken tot datgene wat van belang is voor de verlening van bijstand.

Onderzoek vindt niet alleen plaats bij het indienen van een aanvraag (entreeonderzoek), maar ook bij een onderzoek naar aanleiding van het *statusformulier* (zie verder), een themacontrole en bij een beëindiging.

Verificatie

De te controleren gegevens bij het aanvragen van een uitkering zijn opgenomen in het controleplan. Deze wijken niet af van de praktijk onder de Abw. Bij verificatie kan – naast de door cliënten aan te leveren gegevens - gebruik gemaakt worden van bestandskoppelingen (GBA, de Suwinet-inkijk, het Inlichtingenbureau, Rijksdienst Wegverkeer of andere in- of externe bronnen).

Verificatie vindt plaats met inachtneming van de wettelijke voorschriften die vastgelegd zijn in de *Wet bescherming persoonsgegevens*.

Validatie

Van validatie is sprake als vanuit de dienst, in geval van twijfel, gegevens die door de cliënt zijn aangeleverd op waarheid worden getoetst bij de instantie die het bewijsstuk heeft afgegeven. Het wettelijke kader is neergelegd in de Wwb. Validatie dient te geschieden in overeenstemming met het verificatieprotocol. Het Inlichtingenbureau (IB), Suwinet en andere bestanden (zie onder *gegevensuitwisseling*) zijn bronnen die ten dienste staan van de validatie.

4.2.5 Huisbezoek

Verificatie en validatie vormen een onderdeel van het reguliere onderzoek van de cliënt. Naast de verschillende mogelijkheden die verificatie en validatie bieden en de verbeterde c.q. nog verder te verbeteren bestandsuitwisselingen met derden kunnen huisbezoeken worden uitgevoerd als middel om tot een juiste beslissing te komen.

Bestaande systematiek

Huisbezoeken worden afgelegd als een beslissing slechts kan worden genomen als de situatie thuis wordt waargenomen. Dit zal zich met name voordoen wanneer sprake is van onduidelijkheden over de woon- of leefsituatie (samenwoning, kostgangers, onderhuurders).

Een huisbezoek kan ook worden afgelegd wanneer een (potentiële) fraudeverdenking bij aanvang van een uitkering bestaat.

Afhankelijk van de situatie kan een huisbezoek aangekondigd dan wel onaangekondigd plaatsvinden. Bij een fraudeverdenking zal in de regel een onaangekondigd huisbezoek plaatsvinden.

Over de toelaatbaarheid van onaangekondigde huisbezoeken welke niet door ambtenaren met opsporingsbevoegdheid plaatsvinden (de sociale recherche) heeft geruime tijd onduidelijkheid bestaan doch uit jurisprudentie blijkt dat deze vorm van controle door sociale diensten is toegestaan.

Huisbezoeken in het kader van verificatie worden in de regel door twee casemanagers uitgevoerd of een casemanager samen met de fraudepreventiemedewerker. Bij ernstigere verdenkingen kan ook de sociale recherche in een ondersteunende rol worden ingezet. De verwachting is dat deze ondersteunende rol van de sociale recherche in de komende jaren steeds sterker zal worden in het kader van de instroombeperking en vroegtijdige detectie van fraude.

Het niet meewerken aan een (onaangekondigd) huisbezoek kan opschorting van een uitkering inhouden omdat het recht niet is vast te stellen.

Systematiek volgens hoogwaardig handhaven

Bij het invoeren van de methodiek *Hoogwaardig Handhaven* zal het instrument huisbezoek ook worden gekoppeld aan het cliëntprofiel (risico). Bij cliënten met een hoog risicoprofiel zal meer huisbezoek plaatsvinden.

4.2.6 Fraudealertheid

Fraudealertheid van medewerkers staat voor waakzaamheid bij feiten en signalen die mogelijk op fraude duiden. Tegenstrijdigheden (in dossiers, tussen dossiers en andere bronnen) en (uiterlijke) aanwijzingen (het gesprek in de spreekkamer) dienen door casemanagers te worden opgemerkt en nader onderzocht.

Uit interviews met medewerkers van sociale diensten² blijkt dat er, om tot een goede handhaving te komen, bij veel sociale diensten nog een *cultuuromslag* nodig is. Niet altijd en overal blijken de medewerkers er zich van bewust te zijn dat iedereen een rol bij de handhaving kan en ook moet spelen. Er zal dan ook de nodige tijd gestoken moeten worden in het vergroten van het interne draagvlak. Een en ander heeft een directe relatie met de “dubbele pet” die de casemanager van een sociale dienst van oudsher draagt. Enerzijds belangenbehartiger van de cliënt en vaak ook vertrouwenspersoon, anderzijds uitvoerder van de wet en medehandhaver van rechten en plichten.³

In Oss is de invoering van het concept *Hoogwaardige Handhaving* vanaf eind 2002 begeleid door bureau RADAR. In het kader van deze begeleiding zijn de casemanagers workshops aangebonden en is een fraudekompas (frauderichtlijnen) ingevoerd. In principe is het de medewerkers duidelijk welke taken zij moeten uitvoeren op het terrein van handhaving en welke bevoegdheden zij daarbij hebben. Dit geldt ook voor de bekendheid met de bevoegdheden op het gebied van controle en opsporing.

Een andere stap in het Osse proces van de *Hoogwaardige Handhaving* was het aanstellen van een *fraudepreventiemedewerker* in 2003 die de casemanagers coacht en begeleidt en die tevens een intermediair is tussen consultants, sociale recherche, management en de beleidsafdeling.

² Uit het in opdracht van SoZeWe gehouden onderzoek ten behoeve van de *Handreiking rechten en plichten*.

³ De vraag kan natuurlijk gesteld worden in hoeverre bij fraude nog sprake is van een vertrouwensrelatie.

Het is de bedoeling dat kennis, vaardigheden en fraudealertheid van de medewerkers verdiept worden. Dit is onder andere een van de taken van fraudepreventiemedewerker.

In 2005 is (wederom) voorzien in een training (cursus) voor de casemanagers om de fraudealertheid te verhogen.

4.3 GEGEVENSUITWISSELING

De mogelijkheden tot de uitwisseling van bestanden - binnen de wettelijke kaders van de bescherming van de persoonsgegevens - worden steeds groter. Bestandskoppelingen hebben een directe relatie met de methodiek *Hoogwaardig Handhaven* omdat dit het middel bij uitstek is om in een zo vroeg mogelijk stadium potentiële fraude te detecteren en te voorkomen dan wel bestaande fraude op te sporen.

Verondersteld wordt dat de combinatie bestandskoppelingen én het werken met risicoprofielen een groot deel van mogelijke fraude al aan de voorkant zal verminderen. De taak van de sociale recherche – die minder repressief zal hoeven op te treden door de verwachte daling van het aantal opsporingsverzoeken – verschuift dan deels naar het mede-uitvoeren van ondersteunings-onderzoeken (fraudepreventie).

Huidige bestandskoppelingen

De sociale dienst (CWI, opname-unit, fraudepreventie en sociale recherche) beschikken momenteel over de volgende bestandskoppelingen;

- *Koppeling GBA* (bevolkingsgegevens).
Deze koppeling levert de persoonsgegevens op en de grootte van de huidhouding. Wanneer sprake is van aanvragen door cliënten die niet de Nederlandse nationaliteit hebben kan via deze koppeling de verblijfsstatus worden vastgesteld. Deze bestandskoppeling vindt al op het CWI plaats.
- *Suwinet*
De gemeenten, (vooral het CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) wisselen via het Suwinet gegevens over gemeenschappelijke cliënten met elkaar uit. Ook deze bestandskoppeling vindt direct bij aanvraag op het CWI plaats. De bestandskoppeling wordt zowel bij nieuwe cliënten als bij lopende uitkeringen ingezet.
- *Het Inlichtingenbureau (IB)*
Het Inlichtingenbureau is op 1 september 2001 opgericht en verricht wettelijke taken op grond van de Abw/Wwb en de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi). Eén van die taken is de samenloopapplicatie. Met deze applicatie kan ongeoorloofde samenloop van uitkeringen in het kader van Abw/Wwb, loaw en loaz met studiefinanciering, inkomsten uit

arbeid etc. worden voorkomen. De samenloopapplicatie van het IB vergelijkt momenteel de gegevens van sociale diensten, het UWV en de IBG (studiefinanciering).

Daarnaast vindt periodiek bestandsvergelijking met de belastingdienst plaats met het oog op de detectie van witte fraude. In het laatste geval betreft het bestandsvergelijking met lopende uitkeringen.

- *De Kamer van Koophandel*

De bestandskoppeling met de KvK wordt zowel door het CWI als de opname-unit gebruikt.

- *Rijksdienst Wegverkeer*

De koppeling met de RWD wordt voornamelijk door de fraudepreventiemedewerker en de sociale recherche gebruikt. De koppeling levert informatie op over autobezit (vermogen) maar kan ook worden ingezet bij de themacontroles (zie verder).

Uitbreiding bestandskoppelingen

In de nabije toekomst zullen ook de gegevens van ziektekostenverzekeraars, pensioenfondsen en uitgebreide belastinginformatie (vermogensaspecten) via het IB beschikbaar zijn.

Gemeenten mogen zelf echter ook – binnen de wettelijk kaders – initiatieven ondernemen om tot bestandskoppelingen te komen met instellingen. Vooral bij het uitvoeren van themacontroles zijn bestandskoppelingen onontbeerlijk.

Voorbeelden van gewenste bestandskoppelingen zijn:

- Energiebedrijven
- Ziekenfondsen (wordt via het IB gerealiseerd)
- Het Verificatie Informatie Systeem (de serienummers van gestolen, vermiste of als ongeldig geregistreerde documenten)
- Kadaster
- Woningregister/ woningcorporaties.

*Wettelijke randvoorwaarden bestandskoppelingen*⁴

De wettelijke randvoorwaarden om tot bestandskoppelingen over te gaan worden geregeld in de *Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)*. Op grond van deze wet dienen voorgenomen bestandskoppelingen gemeld te worden aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

In een aantal gevallen geldt deze meldingsplicht echter niet. Op grond van de Abw/Wwb zijn een aantal instanties *wettelijk* verplicht op verzoek van een gemeente inlichtingen te verstrekken over cliënten van een sociale dienst die nodig zijn voor het uitvoeren van de wet. Het verstrekken van

⁴ Bron: Rapportage Stimulantsz *Risicotraining in de bijstand*

inlichtingen op grond van de Wwb hoeft op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens niet gemeld te worden aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

De meldingsplicht aan het CBP geldt wél voor projecten waarin een sociale dienst haar gehele bestand koppelt met gegevens van andere instanties (bijvoorbeeld een energiebedrijf). Het CBP beoordeelt of de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt conform de *WBP*.

Bij het verlenen van toestemming wordt gekeken naar *proportionaliteit* en *subsidiariteit*.

Dit houdt in dat de inbreuk op de privacy in redelijke verhouding moet staan tot het beoogde doel (er mag niet meer gevraagd worden dan nodig is). Als het doel via een andere weg kan worden bereikt die minder inbreuk maakt op de privacy, dan moet die andere weg worden bewandeld.

Fraudebestrijding is in principe een grond voor inmenging van de overheid in de persoonlijke levenssfeer, mits er een substantiële bijdrage geleverd wordt aan de opsporing van fraude. Dit houdt in dat men op basis van testgegevens moet kunnen aantonen hoeveel fraudesignalen een koppeling oplevert. Men mag pas daadwerkelijk onderzoek doen naar deze fraudesignalen na toestemming van het CBP. Verder moet de koppeling zodanig worden uitgevoerd dat alleen gebruik wordt gemaakt van die gegevens die noodzakelijk zijn in het kader van de fraudebestrijding. Op basis van de bovenstaande criteria zal voor een koppeling met een energiebedrijf toestemming worden verleend.

V. REPRESSIEVE HANDHAVING

5.1 INLEIDING

Een effectief fraudebeleid vraagt naast de preventieve maatregelen ook om een goede afdoening van gepleegde fraude, de repressieve handhaving. Repressie heeft betrekking op de activiteiten die verricht worden nadat het misbruik is vastgesteld: het toepassen van sancties en het terug- en invorderen van ten onrechte uitbetaalde bedragen, maar ook uit de activiteiten om fraude te kunnen vaststellen op het moment dat er een vermoeden van fraude bestaat.

Repressie wil dus zeggen dat achteraf actie wordt ondernomen op het moment dat er fraude bestaat, er sprake is van een vermoeden van fraude of als er duidelijke fraudesignalen aanwezig zijn. Daarbij kan het gaan om individuele gevallen of om cliëntgroepen.

Repressief handhaven op grond van het concept *Hoogwaardig Handhaven* kent een aantal instrumenten:

- Risicosturing (de *controle op maat*)
- Signaalsturing
- Themacontroles
- Sanctioneren
- Actieve terugvordering

5.2 DE CONTROLE OP MAAT

Signaalsturing en risicosturing worden beide gebruikt ten behoeve van controle op maat (als onderdeel van *Hoogwaardig Handhaven*). Controle op maat houdt in: hoe meer risico, hoe intensiever de benodigde controle. Bij signaal- en risicosturing wordt dus getracht vooral gevallen met een relatief grote kans op fraude intensief te onderzoeken.

Bij *signaalsturing* worden die bijstandsontvangers onderzocht waarover signalen binnenkomen die mogelijk op fraude wijzen. Op die manier wordt gericht en systematisch getracht fraude te voorkomen of te beperken. Deze signalen kunnen voortkomen uit bestandvergelijking met het Inlichtingenbureau (IB), maar bijvoorbeeld ook intern via een fraudealerte consultant, via een externe melding (serieuze tips), of via andere bestandskoppelingen.

Risicosturing is een systematiek waarbij cliënten met een bepaald risicoprofiel intensiever worden gecontroleerd. De achterliggende gedachte is dat de frauderisico's onder bepaalde cliëntgroepen (cliënten met één of meer gemeenschappelijke kenmerken) hoger zijn dan onder andere cliëntgroepen. Risicosturing beoogt de beschikbare controlecapaciteit in te zetten op die cliëntgroepen die een verhoogd risico hebben.

Risicosturing kan alleen plaatsvinden op basis van een *risicoanalyse*. Dit houdt in dat wordt geanalyseerd welke cliëntgroepen of individuele cliënten met bepaalde profielen een verhoogd risico op fraude hebben. Een dergelijke analyse kan plaatsvinden op basis van verschillende bronnen en methodieken. Het resultaat van een risicoanalyse is één of meer risicoprofielen. Dit is een beschrijving van de kenmerken van cliënten die behoren tot een groep met een hogere fraudekans, en dus in aanmerking komen voor een intensieve controle.

Belangrijk verschil tussen risicosturing en signaalsturing is dat bij risicosturing bepaalde groepen worden onderscheiden met een verhoogd frauderisico en dat signaalsturing zich richt op het onderkennen van individuele situaties met een verhoogd frauderisico.

5.3 RISICOSTURING

Risicosturing is een betrekkelijk nieuw fenomeen binnen de gemeentelijke sociale diensten. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de belastingdienst die al jaren werkt met een systeem van risicosturing. Ook het UWV heeft al het nodige op dit gebied ontwikkeld, en is bezig het systeem verder uit te bouwen. In de branche van zorgverzekeraars is het toepassen van risicosturing een vrij recente ontwikkeling.

Risicosturing behelst de systematiek waarbij cliënten met een verhoogd risicoprofiel intensiever worden gecontroleerd. Hoe meer risico, hoe intensiever de controle. Risicosturing richt zich op bepaalde groepen waarbij een verhoogd frauderisico bestaat, in tegenstelling tot signaalsturing waarbij het gaat om de individuele cliënt. Risicosturing kan plaatsvinden naast de reeds gehanteerde signaalsturing. Het doel van risicosturing is, de beschikbare controlecapaciteit in te zetten op cliëntgroepen op basis van een bepaald profiel.

Een bijkomend voordeel van het werken met risicogroepen op basis van profielen doet zich ook al bij de aanvraag van een uitkering voor. Namelijk: cliënten die op grond van een risicoanalyse niet tot een groep met een verhoogd frauderisico behoren, kunnen het proces om tot een uitkering te worden toegelaten sneller doorlopen, en kunnen hun recht op een uitkering dus sneller effectueren. Als er sprake is van een administratief vast te stellen situatie van verhoogd risico vindt intensieve controle plaats op basis van een, op het specifieke risico gericht, heronderzoeksplan.

Over het rendement van risicosturing voor sociale diensten zijn volgens het rapport *Risicosturing in de bijstand* van StimulanSZ nog geen harde uitspraken te doen. Het rapport stelt dat de eerste resultaten hoopgevend zijn in de zin dat risicosturing kan bijdragen aan de doelstellingen van hoogwaardig handhaven. Uit de beschikbare resultaten tot nu toe blijkt dat controles bij risicogroepen veel fraude aan het licht kunnen brengen⁵.

⁵ In het rapport *Risicosturing in de bijstand* wordt uitgegaan van percentages variërend tussen de **22 en 88%**.

Doelen van de gemeente Oss bij het invoeren van risicosturing:

- Het ontwikkelen en onderhouden van een risicogestuurde controle op basis van risicoprofielen, signaalsturing en themacontrole, waarbij een snelle en effectieve detectie van (mogelijke) overtreding van regels en afspraken mogelijk is (“*de controle op maat*”);
- De controle ondersteunt de overige dienstverlening (het groene traject) of beïnvloedt deze (het oranje traject);
- De nieuwe opzet van controle weet het draagvlak voor de uitvoering te benutten en verder te versterken.

Oss wil deze doelen bereiken door:

- Het ontwikkelen van *risicoanalyse* op basis van *meervoudige cliëntprofielen*;
- Het ontwikkelen van *signaalsturing* door netwerken, koppeling en gebruik applicaties;
- Het verankeren van de fraudealertheid bij medewerkers en hiervoor middelen aanreiken (in service opleidingen, richtlijnen).

5.3.1 Risicoprofielen

Om het frauderisico vast te stellen is een risicoanalyse nodig. Een risicoanalyse kan worden opgesteld aan de hand van het fraudeprofiel van de betreffende cliënt. Om dit profiel vast te stellen bestaan twee methodieken; de **enkelvoudige**- en **meervoudige risicoprofielen**.

Enkelvoudige risicoprofielen

De meeste gemeenten die in het kader van hoogwaardig handhaven risicosturing invoeren werken met *enkelvoudige* profielen⁶. Een enkelvoudig profiel houdt in dat een cliënt op basis van **één** criterium (bijvoorbeeld kamerbewoner, dakloos, parttime werkzaam in de horeca, allochtoon, woonwagenbewoner) behoort tot een risicogroep. Een voorbeeld van de criteria die bij enkelvoudige risicoprofielen worden gehanteerd is in *bijlage 6* opgenomen.

Het nadeel van het werken met enkelvoudige risicoprofielen is de eenzijdige benadering. De controle en de vorm van dienstverlening worden uitsluitend bepaald door het risicoprofiel van de *groep cliënten* waartoe betrokkene behoort. In de optiek van de gemeente Oss zou het cliëntprofiel het resultaat van een analyse van de omstandigheden en eigenschappen van de cliënt moeten zijn én de dienstverlening in relatie tot de kansen en bedreigingen die zich bij de *individuele cliënt* voordoen.

Voor een adequaat en rechtvaardig cliëntprofiel zijn meerdere afwegingen nodig en mogelijk. Enkelvoudige profielen baseren een profiel op een uitgesproken kenmerk (bijvoorbeeld kamerbewoners) en herleiden dit gegeven tot de uiteindelijke vorm van dienstverlening.

⁶ Zoals de gemeente Den Bosch waarmee Oss samenwerkt in het kader van de regionalisering van de sociale recherche.

Hiermee ligt *stigmatisering* op de loer en voor de hand. Er wordt immers aan één absoluut kenmerk een prioriteit gegeven. Ook wordt daarmee over het hoofd gezien dat veel meer factoren een rol spelen.

Meervoudige risicoprofielen

De gemeente Oss heeft de voorkeur voor het werken met **meervoudige** risicoprofielen waaraan iedere cliënt wordt getoetst om het risico vast te stellen. Meervoudige risicoprofielen gaan uit van een risicoscore per (individuele) cliënt die tot stand komt op basis van *combinaties* van cliëntkenmerken. Meervoudig wil zeggen dat een aantal factoren rondom een klant worden gewogen en in een perspectief wordt geplaatst. Het hulpmiddel daarvoor is de *scorekaart*, welke in samenwerking met automatiseringsbureau CMG, StimulanSZ en vijf gemeenten (waaronder Oss) is ontwikkeld. De voorkeur voor het hanteren van een meervoudig risicoprofiel werd al genoemd in het *beleidskader Wwb* waarin werd gesteld dat, indien risicoprofielen worden gebruikt, voorkomen moet worden dat groepen cliënten worden gestigmatiseerd. Een meervoudig risicoprofiel kan dat voorkomen.

Controle risicoprofielen

Risicoprofielen moeten worden getest alvorens ze in de praktijk kunnen worden toegepast. Dit gebeurt (landelijk) veelal door middel van een steekproef. Een dergelijke test is ook bij de meervoudige risicoprofielen van Oss uitgevoerd.

In het kader van deze test is van alle *geconstateerde* fraudegevallen in Oss in 2003 en 2004 (24 personen) alsnog een risicoprofiel gemaakt met behulp van de scorekaart (zie verder). Uit deze test bleek dat 85% van deze groep (de cliënten bij wie al fraude was aangetoond) op grond van de uitkomsten van de scorekaart een hoog frauderisico had. Op grond van de nieuwe methodiek was op deze groep dus al vanaf de aanvang van de uitkering een intensieve controle toegepast.

5.3.2 De scorekaart

Aan de hand van de scorekaart wordt het individuele profiel bepaald. Wegingsfactoren zijn bijvoorbeeld duur en reden van werkloosheid, woonsituatie, al dan niet deeltijdwerk, leeftijd, vermogenscomponenten, huurwoning etc. Ethniciteit behoort niet tot de wegingsfactoren voor het risicoprofiel omdat uit onderzoek blijkt dat deze factor nauwelijks een rol van betekenis speelt. Het gaat om *objectieve* factoren met zo min mogelijk gevoeligheid voor waarden en normen die de kans op subjectieve beeldvorming door de uitvoering zo veel mogelijk verkleint. De wegingsfactoren zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek naar uitkeringsfraude. De scorekaart is op de lokale situatie in Oss afgestemd.⁷

Het systeem detecteert geen fraude maar berekent de kans erop bij de betreffende cliënt. De door de uitvoering te ondernemen acties worden bepaald door de score die aangeeft welk dienstverleningsprotocol gevolgd moet worden. Dit protocol is een set van stappen aangaande de controle op maat.

⁷ Een voorbeeld van de scorekaart is opgenomen in *bijlage 8*.

Bij de scorekaart worden 20 kenmerken van een cliënt gewogen en ontstaat er een beeld met betrekking tot het risico op bepaalde fraudevormen, te weten: inkomensfraude (uitgesplitst naar witte, grijze en zwarte fraude) vermogensfraude en woonfraude.

Het risicoprofiel kan vervolgens worden verfijnd tot een onderwerp (of thema) waarop de controle kan wordt geïntensiveerd; inkomensfraude, vermogensfraude of woonfraude.

Het soort risico bepaalt het soort controle. Bij een risico op b.v. woonfraude betekent dit dat de overige thema's, mits zij althans geen risico dragen, niet in het protocol voor verificatie worden opgenomen.

Het is de bedoeling dat de scorekaart bij zowel de aanvraag om uitkering wordt gebruikt (de poortwachter) als bij controletrajecten.

5.3.3 De Tafel van Elf

Bij het vaststellen van een meervoudig cliëntprofiel dienen naast het meten van de frauderisico's ook andere factoren betrokken te worden. De afstand tot de arbeidsmarkt moet bepaald worden en daarnaast de vorm van dienstverlening.

Een hulpmiddel voor het bepalen van de vorm van dienstverlening is de *Tafel van Elf*, in 1992 door het Ministerie van Justitie ontwikkelt. In eerste aanleg was dit een checklist voor beleidsmakers in de overheid om bij het opstellen van regels te komen tot een inschatting van de kansen en bedreigingen. De particuliere sector ging deze tafel in toenemende mate gebruiken om de mate van dienstverlening te bepalen. Bij de overheid is de Belastingdienst gebruik gaan maken voor de beoordeling van deze checklist.

De vraagstelling die aan de *Tafel van Elf* ten grondslag is zowel toepasbaar op de *rechtmatigheid* als de *doelmatigheid*. Bij ieder onderwerp ontstaat er een beeld van de cliënt in verhouding tot de dienstverlening⁸. De *Tafel van Elf* kan voor de beoordeling van de dienstverlening de kansen en de bedreigingen in kaart brengen. Het kan, samen met de resultaten van de scorekaart als uitgangspunt dienen voor de bepaling van het cliëntprofiel. Naast de harde data, en de afweging van deze data, kan de *Tafel van Elf* voor de diagnose als checklist worden gebruikt.

5.3.4 Risico-, dienstverlenings- en uitstroombrofiel

De weging van risico's leidt uiteindelijk tot een profiel: het *risicoprofiel*. Het toepassen van de *Tafel van Elf* levert de het *dienstverleningsprofiel* op. Het laatste onderdeel van het cliëntprofiel wat vervolgens dient te worden vastgesteld is het *uitstroombrofiel*; de afstand tot de arbeidsmarkt.

De analyse van het *risicoprofiel*, het *dienstverleningsprofiel* en het *uitstroombrofiel* bepaalt het *cliëntprofiel*. Het cliëntprofiel bepaalt de *controle op maat* en de vorm van *dienstverlening*.

⁸ Een voorbeeld van de *Tafel van Elf* is opgenomen in *bijlage 9*.

Opgemerkt moet worden dat een cliëntprofiel geen statisch gegeven is. Het is heel wel mogelijk dat cliënten in het “groene traject” (met een laag risicoprofiel) op grond van nieuwe gegevens een ander profiel krijgen (herbeoordeling).

5.3.5 Het cliëntprofiel

Het cliëntprofiel is het beeld van de *individuele* cliënt met betrekking tot de doelmatigheid (uitstroomprofiel) en de rechtmatigheid (risicoprofiel) waarbij de samenhang tussen deze twee profielen het karakter van de dienstverlening én de controle bepaalt.⁹

Soorten cliëntprofielen

Onderzoek van het cliëntenbestand in relatie tot de methodiek van de meervoudige risicoprofielen en het uitstroomprofiel levert op dat 4 cliëntprofielen kunnen worden onderscheiden.

Groep 1: lage kans op fraude en lage kans op uitstroom

Het betreft hier die groep cliënten die door medisch, sociale beperkingen of leeftijd zeer beperkte kansen heeft op uitstroom en inkomensverbetering via arbeid. Het frauderisico is laag en beperkt zich tot vermogens- en woonfraude. Een groot deel van deze groep is te vinden in het bestand van de afdeling Zorg en Inkomen. Deze groep maakt 42% van het totale cliëntenbestand uit.

Groep 2: hoge kans op fraude en lage kans op uitstroom

Deze groep beslaat 18% van het cliëntenbestand en bestaat voor een deel uit de groep alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen. Vaak is sprake van een schuldenlast. Hier is de kans op woonfraude (schijnverlating en samenwoning) en wellicht zwart werken groter.¹⁰ Als acties zouden themacontroles en intensieve controles als instrument kunnen dienen.

Groep 3: lage kans op fraude en hoge kans op uitstroom

Deze groep (16% van het totale bestand) bestaat grotendeels uit cliënten van de afdeling Werk en Inkomen die gemotiveerd zijn, een relatief hoge opleiding hebben en te beïnvloeden op het punt van handhaving. Het grootste deel van deze groep heeft werkervaring buiten de zgn. risicobranches. Op deze groep kan een mix van reguliere heronderzoeken, themacontroles en intensieve controles worden toegepast.

Groep 4: Hoge kans op fraude en hoge kans op uitstroom

Bij deze groep (in het bestand van de afdeling Werk en Inkomen) is de kans op zwart werk groot. Hier zou het instrument Werkende weg van toepassing kunnen zijn als dienstverleningsactie. Deze groep is moeilijk te beïnvloeden door voorlichting en via dienstverlening, zodat een directere aanpak de voorkeur heeft (zoals het “afpakken” van tijd). Deze groep maakt 23% van het cliëntenbestand uit.

⁹ Zie schema bijlage 1

Herbeoordeling cliëntenbestand Wwb

In het kader van de invoering van de Wwb dient het gehele cliëntenbestand opnieuw beoordeeld te worden en wel voor 1 juli 2005. Deze herbeoordeling zal tevens worden gebruikt om voor iedere cliënt het cliëntprofiel vast te stellen.

5.4 HET HERONDERZOEKSPLAN

Vervallen van de Rau

De Wwb biedt de mogelijkheid om de RAU te vervangen door een andere wijze van heronderzoeken c.q. verificatie. De omzetting van de *verplichting* tot periodiek herbeoordelen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkering in het kader van de Abw is bij de invoering van de Wwb omgezet in een *bevoegdheid*. In het nieuwe heronderzoeksplan dient vastgesteld te worden welke passende controle op maat moet worden verricht waarbij het gebruik van de beschreven risicoprofielen kan worden ingepast.

Zoals al werd verwoord in het *beleidskader Wwb*, de *Handhavingsverordening Wwb* en de nota *Hoogwaardige handhaving* kunnen het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verstrekken van uitkeringen het best worden gerealiseerd door risicogestuurd management.

In de systematiek onder de Abw en de Rau – het bestaande heronderzoeksplan – moesten alle cliënten maandelijks de inkomstenverklaring (de Rof) in te leveren en werd iedere cliënt periodiek gecontroleerd (het periodieke heronderzoek). De frequentie van controle werd onder andere bepaald door de afstand tot de arbeidsmarkt. De mate van controle was voor iedere cliënt identiek en niet aangepast aan het cliëntprofiel.

De resultaten van de periodieke heronderzoeken Abw met betrekking tot het *detecteren van fraude* zijn mager. In de periode van 1 januari tot 1 juli 2004 bijvoorbeeld gaven 670 uitgevoerde heronderzoeken aanleiding tot 22 ondersteuningsverzoeken aan de fraudepreventiemedewerker; een score van nog geen 3%.¹¹ Deze resultaten ondersteunen de noodzaak tot het gericht en risicogestuurd uitvoeren van heronderzoeken.

Heronderzoeksplan 2005

Het sturingsmechanisme voor het nieuwe heronderzoeksplan dient op grond van het concept *Hoogwaardige Handhaving* het *risico, signaal of thema* te zijn waarbij de rechtmatigheid van de uitkering zal worden gecontroleerd aan de hand van de risico's, de signalen die kunnen worden getraceerd en de thema's waaraan de sociale dienst de prioriteit geeft.

¹⁰ Dit is een groep waarop het minimabeleid van Oss zich met name richt. Deze groep zit vaak in een uitzichtloze situatie. Naast controle is deze groep natuurlijk ook gebaat bij het bieden van perspectief. Bijvoorbeeld door middel van inkomensondersteuning voor de extra kosten, sociale activeringstrajecten, scholing etc.

¹¹ Ook andere gemeenten hebben dergelijke ervaringen. In de gemeente Apeldoorn gaf van alle in 2002 uitgevoerde heronderzoeken slechts 3% aanleiding tot vragen.

Bij de controle binnen het uitkeringstraject van de sociale dienst kan een groen, oranje en rood traject worden onderscheiden. Een groen traject¹² houdt in dat geen sprake is van fraudesignalen en sprake is van een laag risicoprofiel. Een oranje traject¹³ houdt intensieve controle in; cliënt behoort tot een risicogroep of er is sprake van (vage) signalen. Een rood traject houdt concrete opsporing van fraude door de sociale recherche in.



In het nieuwe heronderzoeksplan is de mate van controle afhankelijk van het cliëntprofiel. Dit houdt in dat sommige groepen cliënten minder zullen worden gecontroleerd (het groene traject) en worden ontslagen van de verplichting maandelijks een inkomstenverklaring in te leveren.

Andere groepen zullen – in het kader van het oranje traject – veel meer dan voorheen met de sociale dienst te maken krijgen. Het resultaat is dat de dienstverlening wordt ingezet waar dat nodig is. Dit vergroot de kans op uitstroom en vermindert de kans op (langdurige) fraude.

Het heronderzoeksplan 2005 is als bijlage bij dit beleidsplan gevoegd en is op 21 december 2004 door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.

De verschillen tussen heronderzoeken “oude stijl” en de nieuwe heronderzoeksmethodiek 2005 zijn in bijlage 7 opgenomen.

¹² Voor schema “groen traject” zie bijlage 2

¹³ Voor schema “oranje traject” zie bijlage 3.

5.4.1 Het vervallen van de Rof

De Wwb biedt de mogelijkheid het maandelijks inleveren van de inkomstenverklaring (de Rof) voor sommige groepen cliënten te laten vervallen. Het betreft dan vooral cliënten met een laag risicoprofiel en een lage kans op uitstroom.

De gemeente Oss is in het kader van een pilotproject overigens al in september 2004 gestart met het vrijstellen van het inleveren van de Rof voor de groep cliënten van 65 jaar en ouder.

Rof en fraudesignalering

Het laten vervallen van de Rof voor sommige groepen cliënten lijkt ingrijpend. Echter, het nut van het de maandelijks inkomstenverklaring met het oog op de detectie van fraude kan betwijfeld worden. Uit een recent gehouden interne evaluatie met betrekking tot de ondersteuningsonderzoeken¹⁴ (in het kader van de fraudepreventie) over de periode van 1 januari tot 1 juli 2004 bleek dat van de 7500 ingeleverde inkomstenverklaringen slechts 2 formulieren aanleiding gaven tot een verzoek voor een ondersteuningsonderzoek.¹⁵ Ook andere gemeenten hebben dergelijke ervaringen; in de gemeente Tilburg bedroeg dit cijfer 0,5%.

Het rapport *Risicosturing in de bijstand* bevestigt dit beeld. Hierin staat dat de inkomstenverklaringen in de praktijk nauwelijks detectiewaarde hebben. De cliënt die fraudeert, geeft dit ook op zijn inkomstenverklaring niet op. In de praktijk worden daarom vrijwel nooit fraudesignalen uit een inkomstenverklaring geanalyseerd. De conclusie is dat de inkomstenverklaring in de huidige vorm geen toegevoegde waarde heeft in het kader van detectie van fraudesignalen.

Tijdpad vervallen Rof

Het is de intentie het inleveren van de Rof per 1 juli 2005 te laten vervallen voor de cliënten uit de groepen 1 en 3. Het inleveren van de Rof kan in een later stadium (eind 2005, aanvang 2006) mogelijk ook vervallen voor nader aan te wijzen cliëntgroepen. Een en ander wordt uitgewerkt in het *controleplan* van Publiekszaken, Werk en Inkomen (PWI).

De eerste groep heeft het profiel *laag risico/lage kans op uitstroom* en beslaat ongeveer 42% van het gehele uitkeringsbestand. Deze groep bestaat uit ouderen (die nu al in het kader van de pilot zijn vrijgesteld), chronisch zieken en cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt waarbij ook deelname aan een zorgtraject weinig kansrijk lijkt.

De tweede groep bestaat uit de cliënten met een *laag risicoprofiel en hoge kans op uitstroom*; ongeveer 16% van het cliëntenbestand.

Dit houdt in dat bijna 60% van het cliëntenbestand per 1 juli 2005 zal zijn vrijgesteld van het inleveren van de inkomstenverklaring.

¹⁴ *Rapportage ondersteuningsonderzoeken 2004*; oktober 2004.

¹⁵ Ondersteuningsonderzoeken zijn in Oss een taak van de fraudepreventiemedewerker eventueel in samenwerking met de Sociale Recherche.

Het vrijstellen van het inleveren van de Rof voor deze groepen houdt op grond van het model risicosturing in dat het “groene traject” wordt gevolgd waarbij geen termijn voor heronderzoek meer wordt vastgelegd. De sturing op rechtmatigheid wordt geregeld door middel van de *signaalsturing*. De tweede groep wordt nog wel op doelmatigheid gecontroleerd (sollicitaties).

Voor deze groepen wordt de Rof vervangen door het *wijzigingsformulier* en het *statusformulier*. Het vervallen van de periodieke heronderzoeken voor deze groepen heeft tot gevolg dat capaciteit ontstaat om andere groepen met een verhoogd risico (het oranje traject) intensiever te controleren en te begeleiden.

5.4.2 Het wijzigingsformulier

In plaats van de maandelijks in te leveren inkomstenverklaring krijgen groepen cliënten op wie het groene traject van toepassing is een (voorgedrukt) *mutatieformulier* toegezonden; het wijzigingsformulier. Dit formulier moet worden geretourneerd wanneer sprake is van wijzigingen in de omstandigheden van cliënt. Gedacht moet daarbij worden aan wijzigingen in de gezinssamenstelling, het verwerven van inkomsten, het verrichten van vrijwilligerswerk etc.

5.4.3 Het statusformulier

Naast het wijzigingsformulier ontvangen cliënten in het groene traject een statusformulier. Op het statusformulier staan de cliëntgegevens vermeld zoals die bij de gemeente bekend zijn. Van de cliënt wordt gevraagd de gegevens te controleren en het formulier ondertekend terug te sturen. Door het ondertekenen van dit formulier verklaart de cliënt dat de informatie juist is, zodat het recht op uitkering kan worden vastgesteld. Bij de verwerking van het statusformulier door de sociale dienst kunnen een aantal standaardcontroles worden uitgevoerd. Het verwerken van het statusformulier wordt nader uitgewerkt in het *controleplan* – de uitwerking van het fraudebeleidsplan. Het *controleplan* is als bijlage opgenomen.

5.5 SIGNAALSTURING

Bij signaalsturing gaat het er om dat de sociale dienst actie onderneemt wanneer er een signaal van mogelijk onrechtmatig handelen binnen komt. Uit de gesprekken, documenten, en inlichtingen die de cliënt geeft, de gegevens van het Inlichtingenbureau, andere bestandskoppelingen en externe signalen kunnen onduidelijkheden naar voren komen. In eerste instantie krijgt de cliënt de gelegenheid deze onduidelijkheden te verklaren (het groene traject). Indien de onduidelijkheden niet naar tevredenheid worden verklaard, wordt er een intensievere controle uitgevoerd (het oranje traject). Indien tijdens dat traject blijkt dat de onduidelijkheden niet verklaard kunnen worden en dat er fraude is gepleegd, waarbij het te verwachten fraudebedrag hoger is dan € 6.000,- volgt opsporing (overdracht naar het rode traject).

Fraudeprotocollen

Om de uitvoering te ondersteunen worden *fraudeprotocollen* gerealiseerd die gebruikt kunnen worden bij de hiervoor genoemde situaties. De fraudeprotocollen bestaan uit een set met stappen in de vorm van handelingen, vragen en keuzen die de casemanager moet volgen na vaststelling van het cliëntprofiel. Sprake zal zijn van *inkomensprotocollen* (zwarte fraude, witte fraude en grijze fraude), een *vermogensprotocol* en een *protocol gezamenlijke huishouding*.¹⁶

5.6 THEMACONTROLES

Een nieuw item in het kader van de hoogwaardige handhaving is de *themacontrole*; een controle die zich specifiek richt op één onderwerp. Themacontroles kennen een ander uitgangspunt dan risicoanalyse en zijn aanvullend. Aan themacontroles gaan geen risicoanalyses vooraf, de themagroepen zijn administratief detecteerbaar door middel van bestandanalyse (eigen bestanden) dan wel bestandskoppelingen (Rijksdienst Wegverkeer, energiebedrijven, woningbouwverenigingen).

De basis van themacontroles wordt niet gevormd door fraudesignalen maar door een gemeenschappelijk kenmerk van *groepen* cliënten. Themacontroles vormen een completering van de instrumenten die bij *Hoogwaardig Handhaven* worden ingezet.

De keuze voor het onderwerp kan voortvloeien uit bijvoorbeeld de signalen die uit de groene en oranje trajecten voortkomen. Als er uit deze signalen een trend kan worden herleid, dan kan dit resulteren in een themacontrole. Bijvoorbeeld, als blijkt dat witte fraude in bepaalde periodes toeneemt dan kan daarvoor een themacontrole worden aangewend.

Een andere bron kan een thema zijn waarop normaliter niet of niet intensief wordt gecontroleerd. Bijvoorbeeld omdat de bron niet direct tot de (normale) verificatie behoort of als deze bron (nog niet) door de sociale dienst te verwerken is. Een voorbeeld van een dergelijke themacontrole is het energieverbruik. Met de bron - de energieleverancier - kunnen afspraken over het gebruik van de bron worden gemaakt.

Een product kan ook tot een themacontrole leiden. Bijvoorbeeld, bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen. Steekproefsgewijs kan de verstrekking daarvan worden gecontroleerd.

Tot slot kan een combinatie van signalen en trends worden gebruikt voor een thema. Een voorbeeld van een combinatie van factoren kan het bezit van een diesel - of LPG auto zijn door mensen die volledig zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichting.

Resultaten themacontroles Oss

In Oss zijn in de eerste helft van 2004 enkele themacontroles uitgevoerd bij wijze van proef. De resultaten van deze themacontroles zijn opgenomen in *bijlage 5*.

¹⁶ Zie schema bijlage 4

5.7 SANCTIONEREN

5.7.1. Sanctioneren in het kader van de *Hoogwaardige handhaving*

Het vierde instrument (beleidslijn) bij *hoogwaardige handhaving* is het *daadwerkelijk* sanctioneren.

Doelen die Oss zich stelt in het kader van dit instrument zijn:

- Het bewerkstellingen van een snelle afdoening bij regelovertreding of het niet naleven van afspraken. Een snelle afdoening benut het draagvlak en kan deze vooral ook versterken.
- Het ontwikkelen van lik op stukbeleid waarbij handhaving en uitstroom elkaar aanvullen.

Oss wil deze doelen bereiken door:

- Het “lik op stukbeleid” tot uiting te laten komen in het maatregel- en terugvorderingbeleid. Dit versterkt de effecten van risicosturing (preventie).;
- Het expliciet communiceren van dit beleid in de voorlichting aan cliënten.

5.7.2 Het sanctiebeleid onder de Abw

Medio 1997 werd voor de Abw de “*Wet Boeten Maatregelen Terug- en Invordering*” ingevoerd, later gevolgd door *het Maatregelenbesluit*. Daarin was vastgelegd welke gedragingen van de cliënt strijdig waren met de wettelijke verplichtingen en welke maatregel vervolgens werd opgelegd.

Deze maatregelen bestonden uit verlaging van de bijstand gedurende een bepaalde periode, met een per gedraging vastgesteld percentage. Voor gedragingen die niet in de wet zelf waren vastgelegd stond het de gemeente vrij een eigen maatregelbeleid toe te passen.

Daarnaast kende de wet de verplichting om aan cliënten een boete op te leggen als deze ten onrechte (een te hoog bedrag aan) bijstand had ontvangen ten gevolge van het niet voldoen aan de inlichtingenplicht (fraude).

Met de invoering van de Wwb is het Maatregelenbesluit komen te vervallen en is het opleggen van de boete afgeschaft. Dit betekent dat de gemeenteraad in een verordening (de afstemmingsverordening) moest vast te leggen bij welke gedraging en met welk percentage de uitkering verlaagd dient te worden indien de klant zijn verplichtingen niet nakomt, dan wel een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid toont voor de voorziening in het bestaan.

5.7.3 Afstemmingsverordening Wwb

In het beleidskader Wwb werd al aangegeven dat in de nieuwe maatregelverordening beleid zou worden opgenomen met betrekking tot ernstige misdragingen en dat het afstemmingsbeleid fijnmaziger geregeld zou worden dan in de bestaande verordening Abw het geval was.

In de nieuwe verordening die per 1 januari 2005 in werking treedt is het volgende geregeld.

Intrekken Wet boeten en maatregelen

In het kader van het invoeren van de Wet werk en bijstand wordt de Wet boeten en maatregelen (Wbm) ingetrokken. Dit betekent dat de gemeente per 1 januari 2005 geen boetes op grond van de Wwb meer kan opleggen maar dat de uitkering in bepaalde gevallen kan worden verlaagd (afgestemd). Het betreft hier met name het niet of in onvoldoende mate voldoen aan de inlichtingenplicht waarvoor voorheen een boete werd opgelegd. Het verlagen ('afstemmen') van de bijstand ten gevolge van het niet voldoen aan de inlichtingenplicht is in de nieuwe verordening opgenomen.

Uitgangspunten Wet werk en bijstand in relatie tot afstemmingsbeleid

Met betrekking tot het afstemmingsbeleid worden sommige verwijtbare gedragingen "milder" behandeld dan onder de werking van de Abw het geval was, andere echter zwaarder.

Een en ander heeft een directe relatie met het uitgangspunt van de Wwb waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger om in zijn levensonderhoud te voorzien centraal staat. Eerst als mensen hiertoe niet in staat blijken te zijn kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning van de overheid.

Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat er meer nadruk is komen te liggen op de verplichting van de bijstandsgerechtigde om alles in het werk te stellen om zo snel mogelijk weer zelfstandig in zijn levensonderhoud te voorzien. De aan de bijstand verbonden verplichtingen zijn dan ook vooral op dit doel gericht en worden zoveel mogelijk afgestemd op de individuele mogelijkheden en omstandigheden van de belanghebbende.

Vertaling uitgangspunten Wwb in verordening

Uitgangspunt van de verordening is het beginsel, dat de uitkering wordt afgestemd op het nakomen van de verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de wet en de verplichtingen die bij beschikking aan de belanghebbende zijn opgelegd en het al dan niet blijken geven van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

De afstemmingsverordening moet in samenhang met de *Handhavingsverordening* en de *Reïntegratieverordening* worden gezien.

Op grond van de in de handhavingsverordening en onderhavig fraudebeleidsplan neergelegde visie heeft de gemeente zichzelf tot taak gesteld cliënten zeer uitvoerig en vroegtijdig te informeren over rechten en plichten. Specifieke voorwaarden worden in de toekomst in een "polis" vastgelegd.

Cliënten worden – in tegenstelling tot voorheen – niet meer “lastig gevallen” met diverse bureaucratische controlesystemen.

In de reïntegratieverordening is een breed scala aan arbeidsreïntegratiemiddelen voor cliënten opgenomen. De gemeente Oss investeert veel in cliënten; niet alleen wat betreft de reïntegratiemiddelen maar ook op andere terreinen (minimabeleid, schuldhulpverlening). Enerzijds wil de gemeente de nadruk op uitstroom leggen voor die groep mensen voor wie dat in principe mogelijk is. Dit kan een traject in het kader van het project Werkende weg zijn, een ander arbeidsreïntegratietraject of een voortraject.

Het grote belang van de plicht tot arbeidsinschakeling komt in de afstemmingsverordening tot uitdrukking in de onderverdeling in categorieën van gedragingen. Aan gedragingen die de arbeidsinschakeling rechtstreeks schaden wordt in overeenstemming met de strekking van de wet een relatief zwaar gewicht toegekend. Vooral het weigeren van een traject in het kader van het project Werkende weg wordt cliënten zwaar aangerekend. Ook zeer ernstige misdragingen (agressie) ten opzichte van het college en de in zijn opdracht werkende ambtenaren en medewerkers wordt aangemerkt als een gedraging van de zwaarste categorie.

Anderzijds worden diverse verwijtbare gedragingen waarvoor voorheen een maatregel van 5 of 10% werd opgelegd op grond van de nieuwe verordening afgedaan met een waarschuwing. Het betreft hier het voldoen aan verschillende, bij toekenning van de uitkering, opgelegde verplichtingen. Het niet of te laat voldoen aan deze verplichtingen heeft echter geen gevolgen voor het recht of de hoogte van de bijstand. Ook het kortdurend niet ingeschreven staan bij het CWI houdt op grond van de nieuwe verordening een waarschuwing in plaats van een maatregel in.

Afstemmen uitkering bij ernstige misdragingen

Op grond van de Wwb heeft de gemeente de mogelijkheid de uitkering af te stemmen bij “zeer ernstige misdragingen” van cliënten ten opzichte van ambtenaren of burgemeester en wethouders. Onder de werking van de Abw was in dergelijke gevallen alleen het opleggen van een tijdelijk betredingsverbod mogelijk. Onder misdragingen worden in de Wwb diverse vormen van agressie verstaan waarbij sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat “in het normale menselijk verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd”. In de nieuwe verordening kan dergelijk gedrag de consequentie hebben dat een maatregel van 100% gedurende 1 maand wordt opgelegd. Ook kan als bijkomende voorwaarde worden opgelegd dat cliënten een cursus omgangsvormen (omgaan met agressie) moeten volgen. Hiervoor worden trajecten ingekocht.

Afstemmen uitkering bij fraude

Met het Openbaar Ministerie bestaat de afspraak dat, in gevallen waarbij er sprake is van fraude met een benadelingsbedrag dat hoger is dan € 6000,= bruto, altijd het strafrechtelijk traject gevolgd wordt, dat wil zeggen dat aangifte gedaan wordt bij het Openbaar Ministerie.

Het is de bedoeling dat deze taakverdeling tussen gemeenten en het OM blijft bestaan, ook al kent de Wwb de bestuurlijke boete niet en zullen gemeenten bij fraude (in casu het niet nakomen van de inlichtingenplicht) een maatregel moeten opleggen.

Het doen van aangifte wegens fraude sluit het opleggen van een maatregel niet uit. Beide sancties kunnen samen gaan. Uitgangspunt is dat het OM bij de straftoemeting rekening houdt met de maatregel die is opgelegd door het bestuursorgaan. Dit is het principe van 'anrechnung'.

Omgekeerd ligt het echter niet voor de hand om over te gaan tot het opleggen van een maatregel, als het OM inmiddels een sanctie heeft opgelegd. Het 'una via' beginsel (geen samenloop van sancties op dezelfde onrechtmatige gedraging dan bij beslissing van één enkel overheidsorgaan) verzet zich daar tegen. De centrale raad voor beroep heeft zich in het (recente) verleden geregeld uitgesproken tegen 'dubbele bestraffing'.

5.8 TERUGVORDERING

Terugvordering van teveel of ten onrechte verstrekte bijstand was onder de Abw een verplichting. Sinds de invoering van de Wwb is invordering een bevoegdheid en mag de gemeente een eigen invorderingsbeleid vaststellen. De gemeente Oss wil een efficiënt terugvorderingsbeleid uitvoeren. De hoofdlijnen van dit beleid zijn vastgelegd in de handhavingsverordening.

Het past in de methodiek van *Hoogwaardige* handhaving dat besluiten tot terugvordering (evenals het besluit tot het nemen van een maatregel) ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In principe dient een vordering altijd te worden terugbetaald. Indien inning niet via de minnelijke weg mogelijk is, dan zal de gemeente alle wettelijke mogelijkheden moeten benutten om de openstaande bedragen uiteindelijk te innen. Dit houdt in dat aan de gronden en wijzen van terugvordering bij de invoering van de Wwb vrijwel niets wijzigt. Een uitzondering is de mogelijkheid dat op grond van de nieuwe handhavingsverordening fraudeschulden buiten invordering kunnen worden gesteld indien dit een schuldsanering mogelijk maakt.

6. DE SOCIALE RECHERCHE

6.1 TAKEN SOCIALE RECHERCHE

De sociale recherche speelt een belangrijke rol bij de handhaving van de Algemene bijstandswet. Opsporing begint waar controle eindigt. In de keten van de *Hoogwaardige handhaving* vormt de repressie de laatste schakel in de handhavingsketen.

De sociale recherche beschikt over medewerkers met bijzondere opsporingsbevoegdheid. Van deze bevoegdheden wordt gebruik gemaakt, wanneer langs andere weg er geen betrouwbaar beeld van de situatie van de uitkeringsgerechtigde kan worden verkregen. Bij vermoedens van fraude die waarschijnlijk het bedrag van € 6.000,= te boven gaan, of indien er sprake is van recidive, wordt in principe altijd de sociale recherche ingezet, mede vanwege het strafrechtelijke vervolgtraject, dat bij een dergelijke fraudeomvang naast de terugvorderingsprocedure dient te worden gevolgd.

Taken sociale recherche Oss

Van oudsher richt de Sociale Recherche zich vrijwel uitsluitend op de repressieve handhaving, met het oogmerk om te voorkomen dat controle en opsporing door elkaar gingen lopen.

Oss wijkt van dit patroon af in die zin dat de sociale recherche de laatste jaren in toenemende mate werd ingezet bij de ondersteuningsonderzoeken. De sociale recherche heeft dus een ondersteunende functie aan de voorkant van het uitkeringsproces. Deze rol van de sociale recherche is in 2004 deels overgenomen door de fraudepreventiemedewerker.

De sociale recherche van Oss voert momenteel ook opsporingsonderzoeken uit voor de gemeenten Bernheze, Lith en Maasdonk in het kader van een inkoopovereenkomst. Deze gemeenten kopen op jaarbasis een aantal uren bij de gemeente Oss in. Oss heeft 2 fte sociale recherche.

Toekomstige taken sociale recherche Oss

Ook bij de methodiek *Hoogwaardige handhaving* zal de sociale recherche in Oss deels blijvend worden ingezet voor de ondersteuning van de fraudepreventiemedewerker. Gedacht kan worden aan het vaststellen van de te controleren groepen in het kader van themacontroles en het houden van huisbezoeken bij cliënten met een hoog risicoprofiel bij de aanvraag om een uitkering.

De sociale recherche wordt dus breder inzetbaar.

6.2 ONTWIKKELINGEN SOCIALE RECHERCHE

De organisatie van de sociale recherche is aan verandering onderhevig. Het rijk heeft eind 1999 besloten meer samenhang en helderheid aan te brengen in de organisatie van de bijzondere opsporingsdiensten. De oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) per 1 januari 2002 vormt hiervan een nadere uitwerking. De SIOD zal alleen de zware opsporingszaken gaan afhandelen. Dit betekent dat het merendeel van de opsporing van de bijstandsfraude onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten blijft.

Regionalisering sociale recherche

De in gang gezette wijzigingen op het opsporingsterrein hebben ook gevolgen voor de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Zo is het streven een landelijk dekkend netwerk aan gemeentelijke opsporingssamenwerkingsverbanden tot stand te brengen. Om deze schaalgrootte te bereiken wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de intergemeentelijke samenwerking stimuleren. Hiertoe heeft het ministerie per 1 januari 2002 de Tijdelijke stimuleringsregeling opsporingssamenwerkingsverbanden¹⁷ afgekondigd met het doel het streven naar samenwerking tussen de gemeenten op het terrein van de sociale recherche ook op financieel gebied extra kracht bij te zetten. Om een beroep te kunnen doen op deze regeling moet er tussen twee of meer gemeentebesturen een overeenkomst gesloten zijn, waarin is vastgelegd dat er een opsporingssamenwerkingsverband wordt opgezet dan wel wordt uitgebreid.

Regionalisering van de sociale recherche wordt door Oss gezien als een middel om te komen tot kwaliteitsverbetering. Het invoeren van dit concept zou vanuit deze visie moeten leiden tot een goede bedrijfsvoering met hoge kwaliteitseisen. Elke gemeente op zich heeft baat bij de bundeling van kennis en ervaring op het gebied van handhaving, het elkaar helpen bij de bemensing van complexere of omvangrijke fraudezaken en het gezamenlijk projectmatig aanpakken van structurele fraude. Fraudebestrijding vraagt om een professionele aanpak vanuit bijzondere kennis, methodieken, bevoegdheden en toerusting. Het bundelen daarvan geeft een beter draagvlak voor een doelmatige en doeltreffende inzet van die expertise en leidt tot slagvaardig optreden en een hoge pakkans.

Samenwerking schept mogelijkheden voor een gerichte aanpak van complexe of omvangrijke fraudezaken, voor een gezamenlijke aanpak van structurele fraude en fraude die over de gemeentegrenzen heen gaat. Daarnaast biedt samenwerking de mogelijkheid uitgebreide themacontroles te houden omdat meer formatie beschikbaar is.

Vanuit deze visie dient *regionale* samenwerking positieve resultaten op te leveren voor het *lokale* beleid.

¹⁷ Later opgevolgd door de *Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw*

Samenwerking sociale recherche Oss - Den Bosch

Op grond van de *Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw* stelt het ministerie subsidie ter beschikking aan gemeenten die hun activiteiten op het terrein van de sociale recherche gaan regionaliseren. Deze subsidie is door Oss en Den Bosch aangevraagd in het kader van het sinds 2004 bestaande samenwerkingsverband tussen de twee gemeenten.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een samenwerkingsverband met de gemeenten Boxtel, Heusden, Haaren, Sint Michielsgestel, Schijndel en Vught en sinds 1 januari 2004 ook met Oss. Het verband beschikt over 10 fte sociale recherche (inclusief Oss). In 2005 zal ook de gemeente Uden deel van dit samenwerkingsverband gaan uitmaken. De samenwerking tussen Oss en Den Bosch is vastgelegd in een plan van aanpak.

De gemeente 's-Hertogenbosch werkt met dienstverleningscontracten waarbij deelnemende gemeenten uren inkopen. Men is – evenals Oss - geen voorstander van gemeenschappelijke regelingen. Met het opmaken van contracten wordt rekening gehouden met de wensen en het beleid van de betreffende gemeente.

In principe neemt 's-Hertogenbosch de sociaal rechercheurs van de aangesloten gemeenten in loondienst. In het kader van de samenwerking tussen Den Bosch, Oss, Lith, Bernheze en Maasdonk is naar aanleiding van het collegebesluit van Oss van 9 september 2003 voor een afwijkende constructie gekozen. Bij het aangaan van het samenwerkingsverband per 1 januari 2004 zijn de twee sociaal rechercheurs van Oss in dienst van de gemeente Oss gebleven. Dit zal minimaal voor de duur van 1 jaar zijn. De werkzaamheden voor het samenwerkingsverband Den Bosch vinden plaats op uitleenbasis. De sociale recherche wordt vanuit de afdeling Handhaving van Den Bosch aangestuurd doch is afgesproken dagdelen fysiek in de oorspronkelijke gemeente aanwezig (organisatorische concentratie/fysieke deconcentratie).

Evaluatie samenwerking Oss – Den Bosch

Naar aanleiding van een in begin 2005 te houden evaluatie vindt nieuwe besluitvorming plaats over de voortzetting van de samenwerking na 1 juli 2005. Dit kan voortzetting van de overeenkomst zijn door het in dienst nemen van de Osse rechercheurs door Den Bosch of een voortzetting van de detachering. Ook andere samenwerkingsvarianten kunnen aan de orde komen.

Operationeel plan Oss - Den Bosch

Het plan van aanpak regelt de samenwerking tussen Oss en 's-Hertogenbosch op hoofdlijnen. Omdat deze samenwerking op details nog moet worden uitgewerkt is tevens een operationeel plan gemaakt. In dit plan wordt omschreven welke onderdelen uit het plan van aanpak nog nader moeten worden uitgewerkt. Het betreft hier onder andere de softwarekeuze ten behoeve van de registratie van fraude en het genereren van managementinformatie, het tijdpad waarbinnen de sociaal rechercheurs van Oss binnen Team Handhaving van Den Bosch gaan werken, het afstemmen van de werkprocessen en de evaluatieonderdelen.

7. VERANTWOORDING AAN DE GEMEENTERAAD

Door middel van het beleidskader en de verordeningen zijn de beleidskaders en beleidsdoelen door de raad vastgesteld. Het college voert het beleid uit en dient zich naar de gemeenteraad te verantwoorden over de realisatie van de doelen en de daarvoor ingezette middelen.

Over de volgende onderwerpen zal aan de gemeenteraad worden gerapporteerd:

- het beleid van de gemeente inzake terugvordering van teveel of ten onrechte betaalde bijstand: de efficiency;
- De effectiviteit van het beleid;
- Een evaluatie van de risicosturing en de risicoprofielen;
- Een evaluatie van de themacontroles;
- Een evaluatie van de samenwerking tussen Oss en Den Bosch (regionalisering sociale recherche)
- de toekomstige beleidsacties ter verbetering van de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Het is de bedoeling in de toekomst ook te rapporteren over de kosten en opbrengsten van het handhavingsbeleid (onderdeel van de effectiviteit). Om dit te kunnen meten dient eerst managementinformatie te worden ontwikkeld.

Meetpunten ten aanzien van effectiviteit en efficiency:

- het aantal afgewezen aanvragen op grond van fraude;
- het aantal beëindigde uitkeringen op grond van fraude;
- het aantal ondersteunings- en opsporingsonderzoeken;
- het aantal uitgestroomde klanten, en de reden van uitstroom;
- de prioriteiten in de handhaving;
- het aantal fraudesignalen en de signaalbronnen;
- het aantal verlagingen in verband met het schaden van de inlichtingenplicht;
- het aantal terugvorderingen;
- de gemiddelde hoogte van de terugvorderingen;
- de hoogte van invorderingen;

8 FINANCIËEL KADER

Uit landelijk onderzoek blijkt dat het moeilijk is om aan te geven wat nu precies het financiële rendement is van Hoogwaardig Handhaven. Bij de implementatie van het concept Hoogwaardige Handhaving blijken in de regel extra gelden en/of formatie nodig te zijn. Een deel van de invoeringskosten en scholingskosten rond de implementatie van het concept *Hoogwaardige handhaving* in Oss worden gedekt door de aangevraagde en inmiddels ontvangen subsidie op grond van de *Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving* ad 74.000 euro.

Invoering Hoogwaardige Handhaving

De uitvoering van het fraudebeleidsplan zal in Oss plaatsvinden binnen de bestaande financiële en personele kaders. Dit lijkt in principe mogelijk omdat de gemeente Oss al vanaf 2003 actief is met het invoeren van de uitgangspunten van de hoogwaardige handhaving waardoor een aantal vereisten al zijn gerealiseerd.

- Een deel van het implementatietraject is al door de (voormalige) afdeling Zorg en Inkomen met ondersteuning van bureau *Radar* uitgevoerd. Het betreft hier de nulmeting, de quick-scan, het plan van aanpak en dergelijke. Ook hebben al interne cursussen fraudealertheid voor de casemanagers plaatsgevonden (welke binnenkort worden herhaald) en is het fraudekompas ingevoerd.
- Een ander (belangrijk) deel van het traject is door de fraudepreventiemedewerker in de eerste helft van 2004 gerealiseerd. Het betreft hier het realiseren van een *concept heronderzoeksplan*, het uitvoeren van een *bestandsanalyse* en het maken van een overzicht van de *cliëntprofielen*. Daarnaast is de *scorekaart* al ingevoerd waarbij gewerkt gaat worden met *meervoudige risicoprofielen*. Bevindingen en analyses uit deze onderzoeken zijn in onderhavig fraudebeleidsplan verwerkt. Tevens is een rapportage gemaakt van de resultaten van fraudepreventie nieuwe stijl over het eerste half jaar van 2004. Bevindingen uit deze rapportage (o.a. fraudescore's) zijn eveneens in het fraudebeleidsplan verwerkt.
- De vertaling van de beleidsuitgangspunten van de *Hoogwaardige Handhaving* naar de *uitvoering* is al door de betreffende kwaliteitsmedewerker opgepakt. Het controleplan Werk, Zorg en Inkomen en het Heronderzoeksplan Wwb zijn beide in concept gereed.

Uitvoering Hoogwaardige handhaving

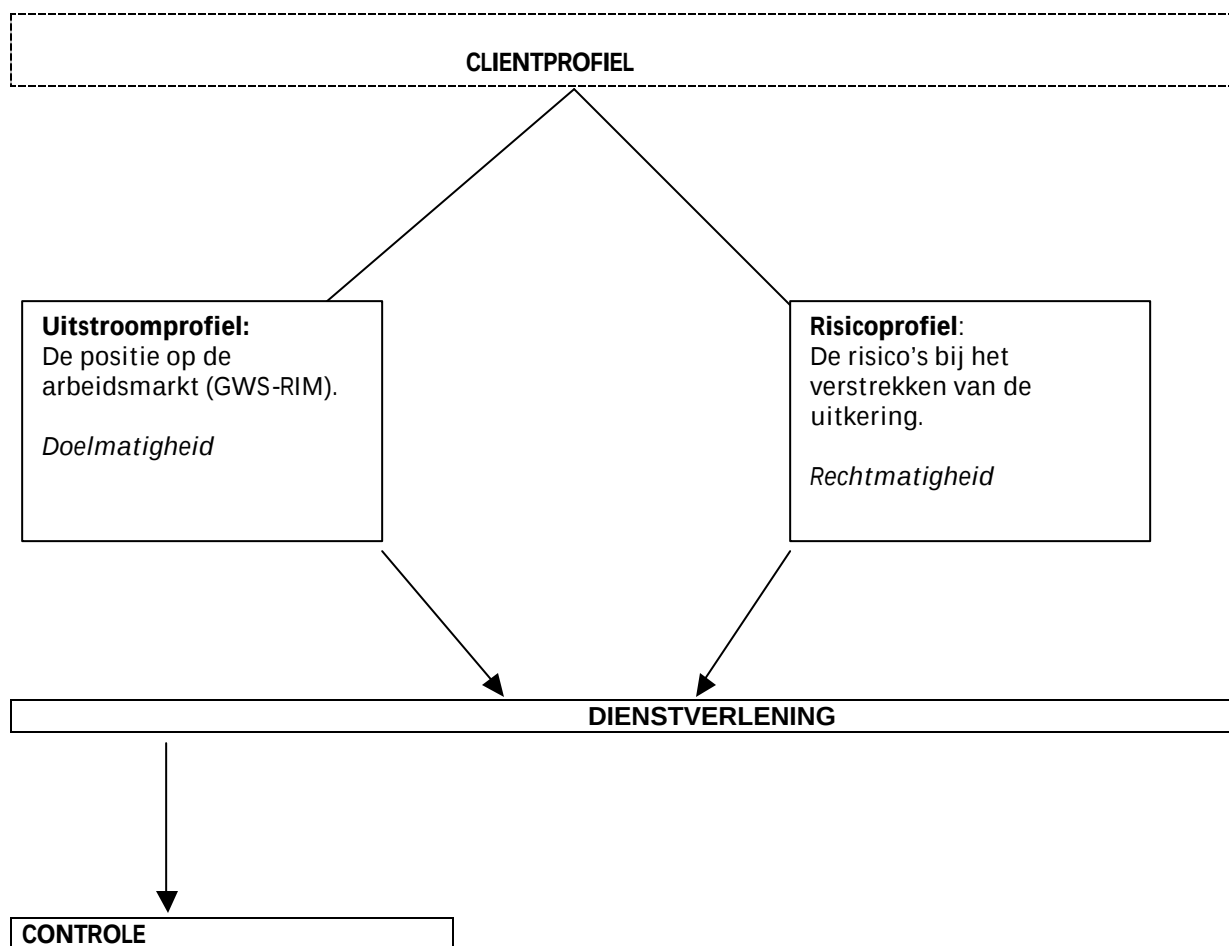
Door een andere methodiek in het kader van handhaving ten opzichte van het handhavingsbeleid onder de Abw, wordt de rechtmatigheid van de te verstrekken, lopende of reeds verstrekte uitkeringen op nieuwe manieren gecontroleerd. Dit kan enerzijds leiden tot extra uitvoeringskosten maar anderzijds een besparing opleveren omdat bijvoorbeeld de rechtmatigheidcontroles voor een deel van het cliëntenbestand niet meer of minder frequent uitgevoerd hoeven te worden.

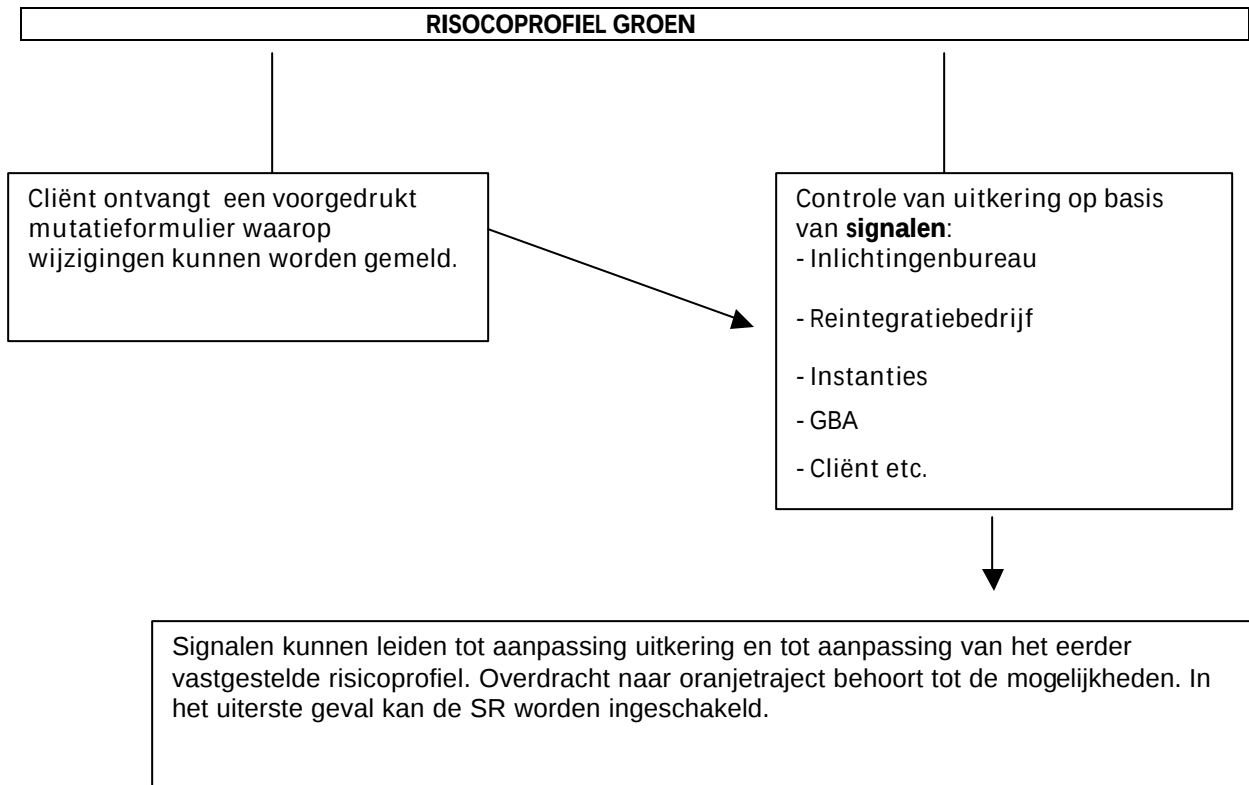
Hetzelfde doet zich voor bij de controle op fraude: het invoeren van risicoprofielen waardoor een deel van het cliëntenbestand minder gecontroleerd hoeft te worden levert een besparing op welke echter weer (deels) teniet wordt gedaan door het invoeren van de (extra) themacontroles.

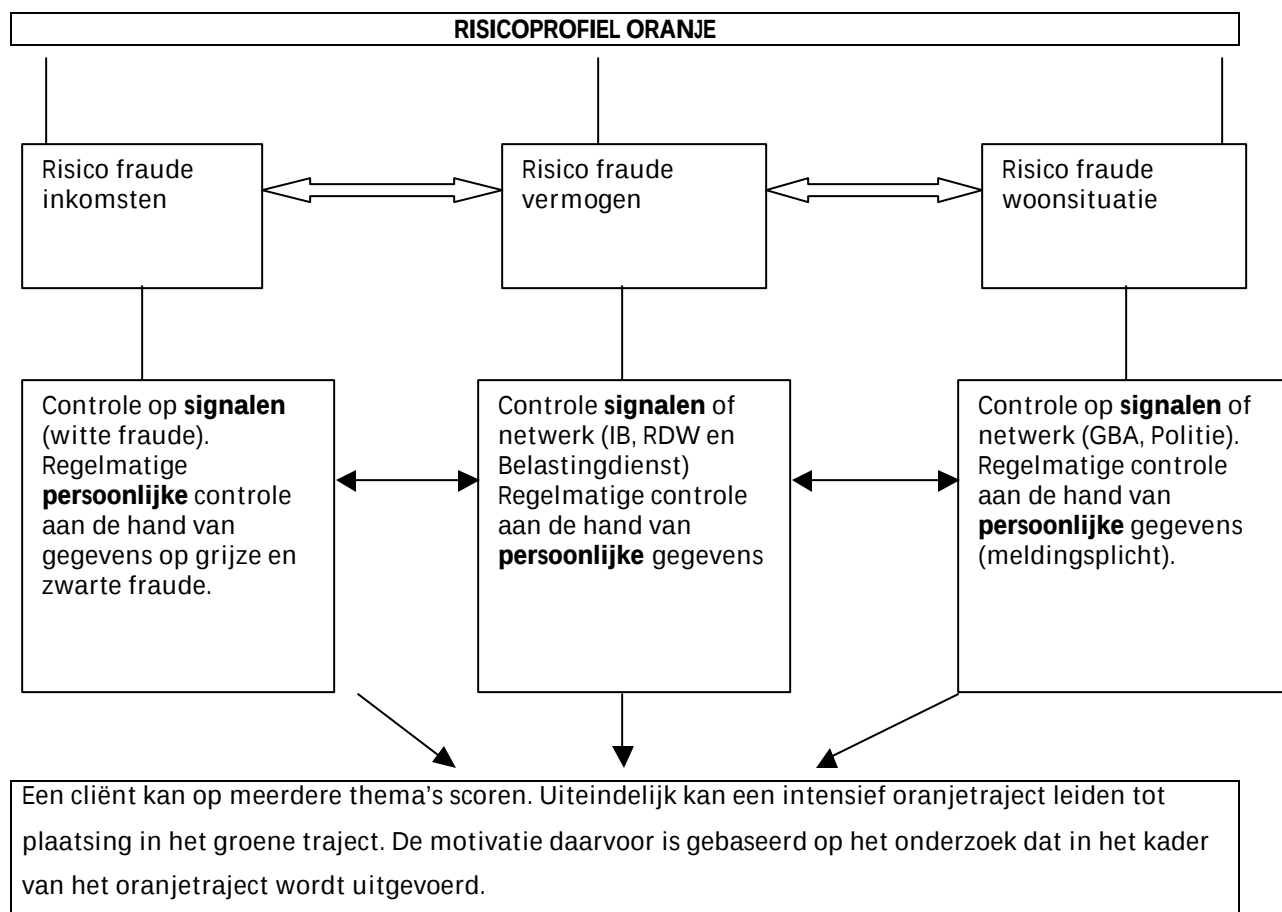
Het is nu nog niet aan te geven of daadwerkelijk een besparing zal worden gerealiseerd dan wel sprake zal zijn van extra kosten. Het laatste kan het geval zijn indien sprake mocht zijn van een groter aantal risicogroepen dan verwacht welke intensief moeten worden gecontroleerd. In de tweede helft van 2005 kan hierover meer worden gezegd.

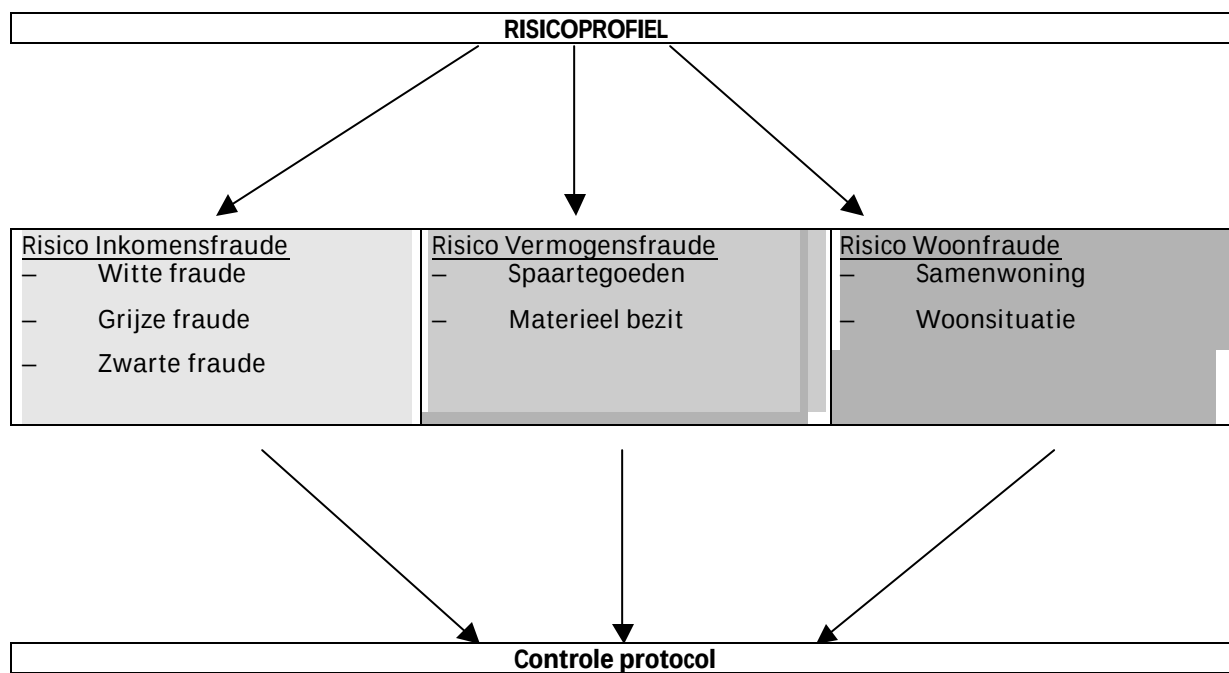
Duidelijk is echter wel dat uitkeringslasten kunnen worden bespaard door de invoering van de risicoprofielen omdat (aantoonbaar) meer fraude wordt geconstateerd en de capaciteit wordt ingezet waar die nodig is. Vooral de risicocontrole aan de poort kan zowel uitkeringslasten als uitvoeringskosten besparen.

De grootste besparing is echter te verwachten bij de bijstandsverstrekkingen omdat het toepassen van de *Hoogwaardige Handhaving* (bij een gelijkblijvende conjunctuur) leidt tot minder bijstandsklanten.









- **Themacontrole herziening belastbaar inkomen (Belastingdienst)**

In sommige gevallen herziert de belastingdienst een reeds vastgesteld belastbaar jaarinkomen. De reden hiervan is meestal een ander – niet aangemeld – inkomen of vermogen.

Door de fraudepreventiemedewerker is een selectie gemaakt van een groep cliënten waarvan het risicoprofiel (aan de hand van de scorekaart) laat zien dat een hoge kans bestaat op inkomensfraude. Van de groep die aan dit profiel voldeed is 20% geselecteerd (6 uitkeringssituaties) en aan de belastingdienst verstuurd. Dit resulteerde in 4 gevallen in een herziening van het belastjaar inkomen. Op basis van deze bestandsvergelijking werden 2 uitkeringen beëindigd en bij 2 uitkeringen volgde een terugvordering van teveel verstrekte bijstand.

De steekproef had tot gevolg dat afspraken met de belastingdienst zijn gemaakt tot het aanleveren van bestanden bij herziening van het belastbaar jaarinkomen.

- **Themacontrole vermogenssignalen**

Sinds mei 2004 zijn vermogenssignalen beschikbaar gesteld door de Belastingdienst. Een vermogenssignaal kan wijzen op een vermogen dat hoger is dan het van toepassing zijnde vrij te laten vermogen in de bijstand.

Er zijn in 105 signalen door de Belastingdienst aangeleverd over 2002. Naar aanleiding van deze signalen zijn 5 cliënten geselecteerd. Twee uitkeringen werden beëindigd. In twee gevallen was sprake van een opgegeven spaarrekening.

- **Themacontrole “Vreemde eend in de bijt”**

Deze controle richtte zich op woonfraude waarbij een partner of kind elders wordt ingeschreven om negatieve effecten op de bijstandsuitkering te voorkomen.

Na selectie was sprake van 70 uitkeringssituaties. In 10% van deze situaties bleek sprake van een andere woonsituatie dan aan de sociale dienst doorgegeven. Twee uitkeringen werden vervolgens beëindigd.

Daarnaast zijn nog de themacontrales **Rijksdienst Wegverkeer** (25 cliënten geselecteerd, 2 beëindigd op grond van vermogen omdat bezit auto onbekend was) en **Inwonende kinderen** uitgevoerd (17 selecties, 5 onderzocht, in 3 gevallen constructiefraude waardoor uitkering werd herzien).

BIJLAGE 6 SCHEMA ENKELVOUDIGE RISICOPROFIELEN

Voorbeelden van enkelvoudige profielen zoals door sociale diensten worden benoemd

Woonfraude
• kamerbewoners, • dak- en thuislozen • alleenstaande ouders (met gezinsuitbreiding) • gescheiden • 'verlaten door partner', of zelf partner verlaten • kostganger hebben/krijgen • kostganger zijn/worden • meerdere uitkeringen op één adres, • heeft financieel afhankelijke kinderen • relatief veel verhuizingen • postadressen
Inkomstenfraude
• groep met bijverdiensten • mensen met courante beroepen (waar veel vraag naar is; horeca, autohandel, bouw, glazenwassers) • voorheen werkzaam geweest in risicobranche • oefent risicoberoep uit • gewezen zelfstandige dan wel recent door dienst afgewezen aanvraag daartoe • onduidelijk zijn over (inkomsten uit) beroep • mensen die zeggen arbeidsongeschikt te zijn of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn bevonden • maatregelongevoelige cliënten • komt afspraken slecht na/breekt traject af • solliciteert weinig
Vermogensfraude
• gewezen zelfstandige dan wel recent door dienst afgewezen aanvraag daartoe
Algemeen
• eerder gefraudeerd • agressief gedrag • heeft/werpt veel beperkingen op • mensen met schulden • afkomstig uit minderheidsgroep

BIJLAGE 7 SCHEMA VERSCHILLEN HERONDERZOEKEN ABW – WWB

Verschillen bestaand en nieuw heronderzoeksplan

Huidige heronderzoeksmethodiek	Toekomstige heronderzoeksmethodiek
• 1 op 1 controle (iedere cliënt wordt gecontroleerd) • Termijnen heronderzoek vastgesteld aan de hand van enkelvoudige criteria, de leeftijd. • Systeem (GWS) geeft passief melding aan de hand van ingeboekte werkprocessen • Vraagstelling heronderzoek is algemeen, de periode voorafgaande aan het onderzoek is het thema • Gegevens die noodzakelijk zijn voor het heronderzoek zijn algemeen gesteld, voor iedereen geldt in beginsel dezelfde verplichtingen • Sturing geschiedt op basis van afhandelingstermijnen en werkvoorraad • Werkproces heronderzoek verloopt via diverse schijven (van balie naar casemanager). Completering en afdoening zijn in principe geschieden. • Heronderzoek voert tot een besluit	• Selectieve controle aan de hand van risico- en uitstroomprofiel • Termijnen onderzoek worden vastgesteld a.aan de hand van profielen en thema's en zijn variabel. • Risicoprofiel, signalen, thema's en doelmatigheid vormen sturing voor werkprocessen • Vraagstelling onderzoek is individueel en vooraf bepaald (controle op maat) • Verificatie gaat op basis van de vraagstelling, welke vooraf is bepaald, o.a. met protocollen De verificatie geschiedt op basis van gegevens die niet bekend (kunnen) zijn • Sturing geschiedt op basis van risico's • Werkproces verloopt via een schijf, bij cliëntcontact casemanager, bij geen cliëntcontact AJM • onderzoek leidt tot besluit en (eventueel) tot herziening profiel

Rapport van cliënt: A.

Algemene opmerking:

Fraudevorm	Score	Oranje?
Witte fraude	148	Nee!
Grijze fraude	148	Nee!
Zwarte fraude	0	Nee!
Vermogensfraude	0	Nee!
Woonfraude	0	Nee!

Datum Scorekaart	03-12-041
------------------	-----------

Kernvariabele

Arbeidsverleden

Arbeid	Geen, o uur
Arbeidsongeschikt	0% t/m 15%
Beroep	Overig
Gewezen Zelfstandige	Nee

Woonpositie

Woonsituatie	Huurder
Bij familie	Nee
Meer dan 4 medebewoners	Nee
Aanvraag bij eerste maal kamerbewoning	Nee
Heeft medebewoner of onderhuurder	Nee

Partner

Partner Uitgesloten	Nee
Gehuwd/Verlaten	Nee

Reden aanvraag

Reden aanvraag	Overig
Verblijf belanghebbende bij familie	Nee
Verblijf ex-partner bij familie	Nee
Erkende kinderen	Nee

Algemene variabele

Financieel

Woonlasten	191 t/m 212 euro
Inkomen voor aanvraag Wwb/loaw	972 tot 1080 euro
Schuldpositie	2725 euro of minder

Leefvorm

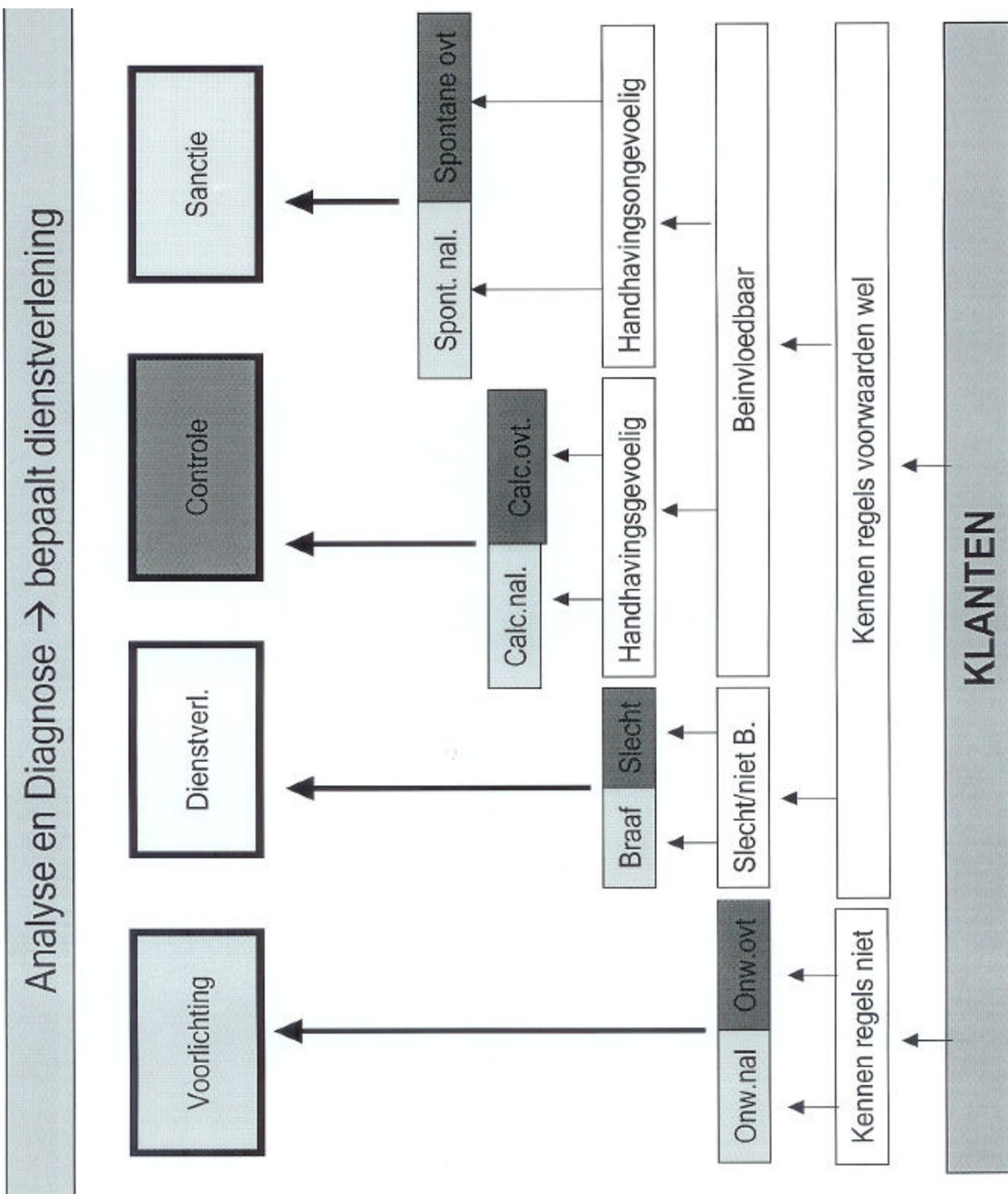
Leefvorm	Alleenstaande
----------	---------------

Opleiding

Opleiding	Middelbaar Beroepsonderwijs
Opleiding afgerond	Ja

Overig

Leeftijd	25 tot en met 30 jaar
Geslacht	Man
Bijstandsverleden	Geen
Ex-gedetineerd	Geen detentieverleden



HERONDERZOEKSPLAN 2005

WET WERK EN BIJSTAND (I-EN W-DEEL)

WET WERK EN BIJSTAND (DEBITEUREN)

IOAW/IOAZ/BBZ

NOVEMBER 2004

WOORD VOORAF

Voor u ligt het nieuwe heronderzoeksplan WWB en loaw-loaz-Bbz, dat het plan van 2003 vervangt binnen het kader van de Algemene bijstandswet (Abw) en in het overgangsjaar 2004 nog van toepassing was in Oss. Het heronderzoeksplan was in de Abw een gemeentelijke uitwerking van de verplichting naar de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU). Het lokaal heronderzoeksplan bood in zekere mate de ruimte eigen beleidskeuzen rond rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole van de verstrekte uitkeringen en reïntegratievoorzieningen, te realiseren.

De Wet werk en bijstand (WWB) streeft onder andere deregulering na en stelt een heronderzoeksplan zoals in de RAU niet meer verplicht. Het geheel afschaffen van heronderzoeksactiviteiten is daarmee niet bedoeld of het gevolg. Immers, de gemeente blijft verplicht in de verantwoording aan de minister te rapporteren over de rechtmatigheid van de verstrekkingen. Het betekent dus een systematisch blijven auditen van de uitvoering via de interne controletaken.

In dit nieuwe heronderzoeksplan, wordt de nieuwe besturing op klantniveau weergegeven van de dienstverlening (= controle op + aanbod van ondersteuning) van de afdeling Werk en Inkomen. Onderliggende noviteit is de risicogestuurde controle op de uitvoering van inkomensverstrekking en reïntegratieondersteuning. Het eerste effect van de nieuwe besturing is dat de één-op-ééncontrole een lagere frequentie zal kennen en dat controleactiviteiten op maat zijn. Dat wil zeggen dat niet voor iedere klant evenveel of dezelfde controleactiviteiten worden voorgeschreven of vastgesteld. De risicosturing vindt zijn concrete vorm in de indeling van het klantenbestand in vier risicogroepen, die elk hun specifieke geheel van dienstverlenende activiteiten met zich meebrengen.

De nieuwe besturing en dienstverlening zal een groot deel van de klanten en het personeel vrijwaren van bureaucratische lasten en administratieve drempels die een doelmatige en doeltreffende dienstverlening in de weg staan. Daar waar frauderisico's en reïntegratiekansen klein zijn wordt minder dienstverlening aangeboden, daar waar risico's en kansen juist groot zijn vindt méér dienstverlening plaats. De doelen zijn helder: rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inzet van de personele en financiële middelen van de gemeente alsmede versterking van de gemeente als uitvoerder van vraaggericht werken. Heldere communicatie zal moeten realiseren dat door transparantie van de dienstverlening de gemeente door de burgers wordt gezien als een betrouwbare en duidelijke lokale overheid.

We hopen dat aldus de individuele benadering die de WWB beoogt, wordt versterkt en recht doet aan elke afzonderlijke klantsituatie.

Over de regelingen loaw, loaz en Bbz valt te vertellen dat het bestaande heronderzoeksplan ongewijzigd blijft. De regelingen zijn beperkt in volume en de bestaande risico's kunnen met de bestaande controlesystematiek voldoende worden beperkt.

Wat betreft het heronderzoeksplan Debiteuren is om praktische redenen risicosturing vanaf 2005 nog niet haalbaar en de prioriteit is daar nu de bestaande beheerssituatie veilig te stellen. Risicosturing als ingrijpend nieuw besturingsbeginsel vergt nog te veel van medewerkers en productie.

INHOUDSOPGAVE

Wet Werk en Bijstand

1. Risicogestuurde dienstverlening
- 1.1 Inleiding
2. Rechtmatigheids- en doelmatigheidscontroles ineen
3. Van fasengestuurde naar risicogestuurde heronderzoeken
4. Het concept actieve caseload
5. Actieve caseload en sluitende aanpak
6. Heronderzoekssystematiek WWB
7. De inhoud van het heronderzoek WWB I-deel en W-deel
8. Heronderzoek periodieke bijzondere bijstand

loaw, loaz en Bbz

9. Heronderzoekssystematiek loaw en loaz
- 9.1 loaw en loaz: nagenoeg dezelfde systematiek
- 9.2 De Bbz

Heronderzoeksplan afdeling Terugvordering Verhaal en Boeten

11. Voortzetting bestaande heronderzoekssystematiek

1. RISICOGESTUURDE DIENSTVERLENING (WET WERK EN BIJSTAND)

1.1 Inleiding

De intrede van hoogwaardige handhaving per 1 november 2003 en de handreikingen die de minister van Sociale Zaken en Werk heeft gegeven om de WWB naar de juiste geest uit te voeren, hebben de grondslag gelegd voor de nieuwe wijze van werken. We hebben onze kernwerkzaamheden als sociale dienst eenvoudigweg dienstverlening genoemd en de nieuwe visie heet dienstverleningsconcept Werk en Inkomen.

Waar de idee risicosturing aanvankelijk door de fraudepreventiemedewerker specifiek werd gebruikt als de kans waarop een klant risico kan opleveren in de rechtmatigheidssfeer, is in de loop van 2004 door inzichtvergroting risicosturing verbreed tot de kansen op reïntegratie van de klant. Op zich moesten we via de heronderzoeken altijd al beide aspecten tegelijk beoordelen, maar de praktijk liet zien dat ontvlechting ontstond. Oorzaken voor het ontstaan van een ondoelmatige dienstverlening zijn:

Het casemanagement slaagde er nog niet in uit te kristalliseren tot het daadwerkelijk voeren van regie over de caseload. Casemanagers namen de ruimte te exploreren hoe dat zou moeten en vertaalden de laaggelegde verantwoordelijkheid in het overlaten van de rechtmatigheidsaspecten aan de administratief-juridisch medewerker. De casemanagers bleken meer affiniteit te hebben met de reïntegratietaken en hielden zich liever niet meer met de controle bezig. In een goed uitgevoerde regierol zouden werkzaamheden en resultaten van rechtmatigheid en doelmatigheid moeten leiden tot de individueel gerichte maatwerkacties, die niet aan een van de functies specifiek is gebonden.

De volgende redenen zijn er voor de risicogestuurde dienstverlening:

- In de WWB zijn de financiële risico's geheel voor rekening van de gemeente. Risicosturing betekent een vroegtijdig moment van analyse en wegnemen van risico's die zich kunnen wijzigen. Door de niet los te koppelen hogere graad van informatisering kan de ontwikkeling van verstrekte uitkeringen en ingezette reïntegratieinstrumenten op effectiviteit worden getoetst. Dat is thans nog maar op minimaal niveau het geval. Doelmatigheidsvergroting tussentijds leidt tot verkorting van de reïntegratieacties en duur van de uitkering door eerdere uitstroom.
- Bedrijfsmatig werken realiseren: meer kansen voor denken in kosten en baten, meer rationeel werken door hogere graad van informatisering (ICT uitnuttend) en methodieontwikkeling bij medewerkers. Door selectiever en gericht klanten te kiezen waarmee de taakstellingen qua uitstroom, handhaving en algemene dienstverlening worden gerealiseerd.

2 RECHTMATIGHEIDS- EN DOELMATIGHEIDSCONTROLES IN EEN

In de nieuwe organisatiestructuur vanaf mei 2001 wordt een caseload beheerd door de productverantwoordelijke eenheid (pve), waarin administratieve-medewerkers en casemanagers samen het casemanagement realiseren. Zij informeren elkaar en nemen ook taken van elkaar over. In de praktijk is een taakverdeling gegroeid waarbij de administratief-medewerker de periodieke heronderzoeken (RAU) schriftelijk afhandelde en soms ook telefonisch klantcontact had. De casemanager werkte aan de reïntegratieactiviteiten (doelmatigheid) en had klantgesprekken.

Deze werkverdeling bleek in de praktijk niet te voldoen: het leidde tot een achterstand in de uitvoering van de heronderzoeken. Dat heeft per 1 juli 2004 geleid tot afschaffing van de heronderzoeken voor klanten waarvan de casemanager dacht dat die geen extra aandacht behoeften. In de gevallen waarin uit redenen van rechtmatigheid en doelmatigheid onderzoek nodig werd bevonden, werd het heronderzoek uitgevoerd. Als het ware een voorloper van het beginsel controle op maat. Maar deze maatregel is feitelijk negatief gegenereerd: een achterstand in de werkbeheersing kon zo worden opgelost. Structureel is er sprake van een inadequate besturing naar het model casemanagement.

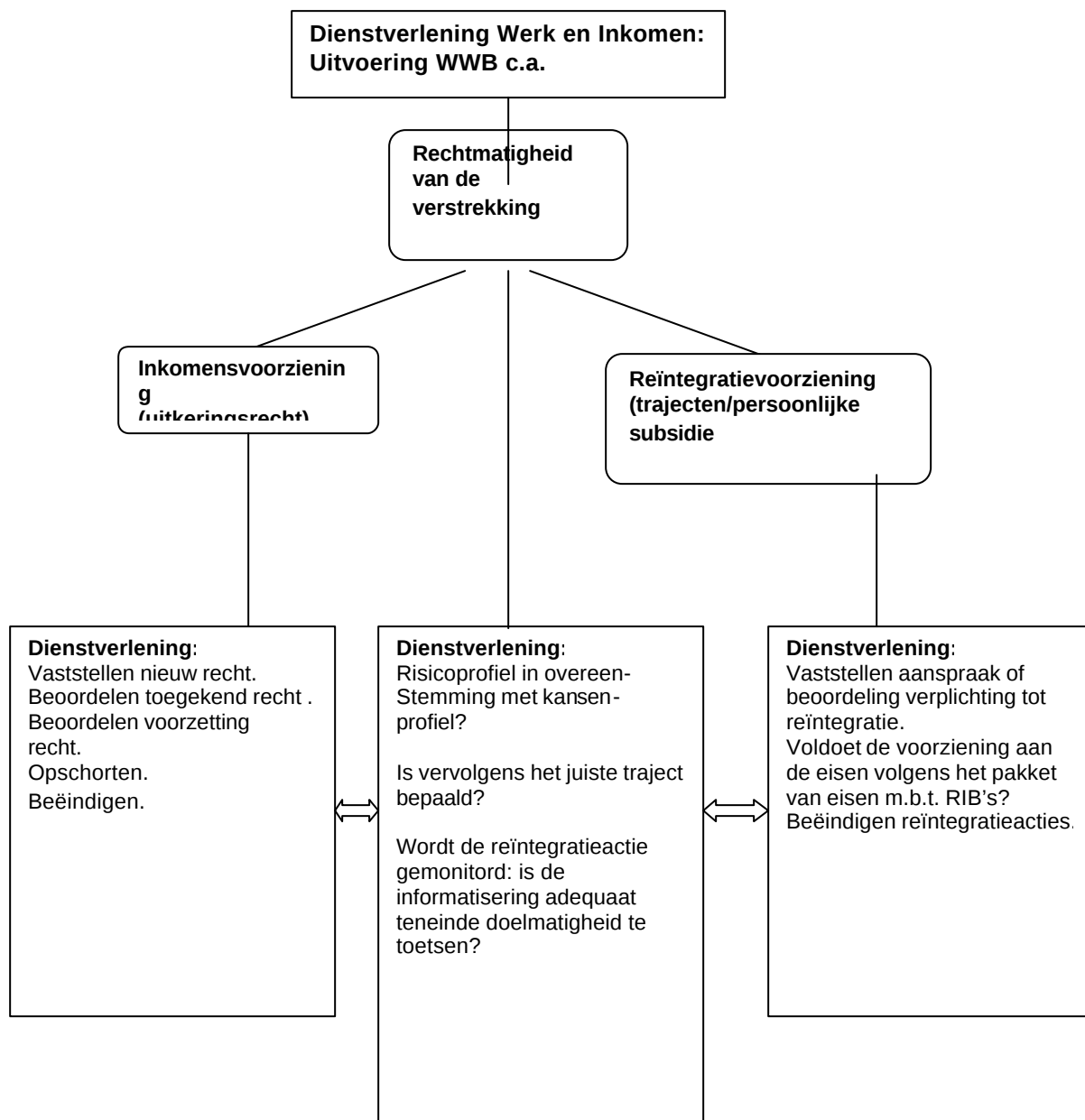
Met het concept van de risicogestuurde benadering kan de kunstmatige en feitelijk op workflowmanagement gebaseerde scheiding van rechtmatigheid en doelmatigheid geen stand meer houden. Argumenten zijn:

- De klant is ondeelbaar: tegelijk worden hem rechten toegekend en verplichten opgelegd die voortkomen uit dezelfde rechtsbetrekking. Het opnieuw onderzoeken daarvan is één actie. Eigenlijk is er nog maar één pijler en kernbegrip waarop de dienstverlening is terug te voeren: rechtmatigheid van a) de verstrekte uitkering en die van b) de verleende integratieinspanningen. Sub a betekent dat of de (juiste) uitkering mocht worden verstrekt en aan de juiste persoon. Sub b hetzelfde maar bijvoorbeeld of het juiste traject aan de juiste persoon en tegen de juiste kosten is verstrekt. Kanttekening is dat het sub b bedoelde vergeleken met sub a, nog geen harde en dus eenvoudiger te toetsen criteria kent. Reïntegratie kent meer maatwerk en zachtere criteria die vaak subjectief van karakter zijn.
- De onderzoeksaspecten zijn ondeelbaar: de WWB verenigt de Abw en de Wiw zodat de gemeente als uitvoerder één effectieve dienstverlening kan gestalte geven met minder administratieve overhead als gescheiden rapportages, verantwoordingsinformatie en overdrachtsmomenten plus extra communicatie. De regietaak van de casemanager kan alleen werken vanuit één leidend beginsel: rechtmatigheid niet los van doelmatigheid.
- Rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspecten lopen constant door elkaar: frauderisico's en reïntegratiekansen blijken in vergaande mate twee zijden van dezelfde dienstverlening te zijn. Ervaringsgegevens over de huidige praktijk laten zien dat gevallen voorkomen waar de fraude-

risico's groot zijn maar door een ondoelmatig reïntegratietraject de kansen van de klant om uit te stromen geen recht wordt gedaan, en de pve niet voldoende toekomt aan effectieve onderlinge afstemming van de klantactiviteiten.

Dit inzicht is voortgekomen uit de eerste ervaringsgegevens met meervoudige klantprofielen en het gebruik van een scorekaart waarmee profielen worden bepaald. De scorekaart is een hulpmiddel (applicatie) om het begin te maken van een risico-/kansenprofiel van de klant.

Schema: Rechtmatigheid : organieke relatie inkomensverstrekking en reïntegratievoorziening



3. VAN FASENGESTUURDE NAAR RISICOGESTUURDE HERONDERZOEKEN

De heronderzoeksplannen in de Abw gebruikten de afstand van een klant tot de arbeidsmarkt als ordeningsbeginsel voor de frequentie van heronderzoeken. Die afstand werd uitgedrukt in de vier fasen, die ooit door de Arbeidsvoorziening waren ingevoerd. Fase 1 waren de klanten met kortste afstand en het best bemiddelbaar en de fase vier met de grootste afstand en het moeilijkst of niet meer bemiddelbaar. Fase 4 was nog eens onderverdeeld naar type reïntegratiebelemmering in de fasen 4 tot en met 9.

De fasengestuurde heronderzoeken kenden drie frequenties: 6, 12 en 18 maanden. Deze laatste termijn is de maximale die volgens de Abw mocht worden gehanteerd. De dienstverlening was echter gelijk voor alle klanten ongeacht hun fasenindeling. De verplichting de heronderzoeken uit te voeren leverde op dat de gemeente vooral lette op de tijdige afhandeling ervan. De minister zette daarop de meeste druk door te wijzen op de financiële sancties die anders zouden worden opgelegd. De interne controle leverde in ieder geval nooit grote financiële fouten op en in het verleden kreeg de gemeente maatregelen opgelegd vanwege niet tijdige afhandeling.

Deze nadruk op de verplichting en in het bijzonder de tijdigheid van afhandeling, heeft verhinderd dat de gemeente niet systematisch resultaatgericht werkte en haar handelen woog in termen input/output. Het is pas van de laatste drie jaar dat informatie rond trajectplaatsing en uitstroom systematisch en frequent worden vastgelegd, ook al was dat verplicht voor de Monitor Scholing en Activering (MOSA). Je zou kunnen zeggen dat de sociale dienst altijd reactief was in dienstverlening: klanten bepaalden de agenda. Eigenlijk horen casemanagers aan de hand van hun taakstellingen Deze situatie is geen voor Oss specifieke maar is een landelijk beeld.

De WWB geeft de aanleiding ons te bezinnen op de effecten van onze dienstverlening in het bijzonder en een impuls aan de ontwikkeling van bedrijfsmatig en resultaatgericht werken.

De risicogestuurde heronderzoeken zijn de meest in het oog springende vernieuwingen in het nieuwe heronderzoekplan. De frequentie is gebaseerd op het (meervoudige) profiel dat bij de klant(groep) hoort. Er zijn vier profielen en vier klantgroepen, voor wie vier “pakketten” van dienstverlening zijn vastgesteld. Elk pakket bevat vaste en optionele onderdelen. Deze laatste worden gekozen wanneer signalen van informatiebronnen of individuele factoren daartoe aanleiding geven. Vaste onderdelen zijn onder andere het ROF, mutatie- en statusformulier en het periodieke heronderzoek. Optionele onderdelen is alles wat valt onder controle op maat: signaalgestuurde, thema- en intensieve controles, mogelijk ook experimenten die een mix van voorgaande onderdelen kan zijn voor een afgebakende groep en in een dito periode.

4 HET CONCEPT ACTIEVE CASELOAD

Anders dan de heronderzoeken in de RAU die als massa maandelijks werden aangemaakt, berust voortaan de frequentie in handen van het casemanagement. Na de herbeoordelingen voor de WWB in de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2005, stelt het pve de frequentie vast aan de hand van het klantprofiel. Het pve stelt zelf vast welke activiteiten worden uitgezet en voor welke klanten.

Leidend voor het casemanagement zijn:

- De kwantitatieve taakstelling volgens het dynamisch afdelingsplan en het reïntegratieplan. Aan het begin van het nieuwe dienstjaar is bekend hoeveel klanten in de komende 12 maanden in traject worden genomen. Risicosturing moet er toe bijdragen dat de casemanager de realisatie van zijn taakstelling doelmatig over het jaar inplant: wie is het meest kansrijk bij plaatsing?
- De beperkte actieve caseload: het doelmatig inplannen kan met het concept actieve caseload. De casemanager behoudt het aantal klanten dat hij op 1 januari 2005 heeft, maar verbijzondert binnen dat totaal een beperkt aantal klanten waarop intensiever acties worden gezet. Hij bepaalt de agenda en wie er op staat. Criteria zijn a) de kwantitatieve taakstelling b) de handhavingsdoelstelling c) de zorgdoelstelling, d) activiteiten als aanvragen bijzondere bijstand, kinderopvang e.d. De casemanager is als regisseur er het best mee bekend met welke mix van deze criteria zijn taakstelling kan worden gepland en gerealiseerd. Omdat de omvang van de actieve caseload afhankelijk is van factoren als: de grootte van de taakstelling, de omvang van de caseload en van het dienstverband van de casemanager, de "moeilijkheidsgraad" van zijn caseload, en de omvang van de diverse bijkomende werkzaamheden, kan op deze plaats geen indicatie worden gegeven van hoe groot de actieve caseload moet zijn. Hetzelfde geldt voor de intervallen waarin planning plaatsvindt, maar het ligt in de rede op maandbasis te plannen en te monitoren.

5 ACTIEVE CASELOAD EN SLUITENDE AANPAK

In de WWB is de verplichting van de sluitende aanpak niet meer dwingend voorgeschreven. De gemeente diende iedere nieuwe jongere binnen 6 maanden en iedere andere nieuwe klant binnen 12 maanden op een reïntegratietraject bij een reïntegratiebedrijf (RIB) te hebben ondergebracht. In de praktijk leidt dat niet tot doeltreffende acties binnen korte termijn. De gemeentelijke verordening gaat echter nog uit van de sluitende aanpak. Op zich hoeft dit uitgangspunt niet op gespannen voet te staan met het concept van de beperkte actieve caseload. Vanwege de speciale zorg voor de arbeidskansen van jongeren blijft de sluitende aanpak voor jongeren wenselijk en nodig.

De beleidsafdeling Zorg en Veiligheid van de dienst Stadsbeleid gaat ermee akkoord dat in het reïntegratieplan (beleidsuitwerking van de reïntegratieverordening) een aanpassing volgt bij wijze van aanvulling op het uitgangspunt sluitende aanpak (als gevolg van nieuw inzicht). Deze aanvulling is er in de vorm van vermelding van het concept actieve caseload. Naast het inhoudelijke argument dat via de actieve caseload risicogestuurd en doeltreffend werken kan worden gerealiseerd, willen we ook een pragmatisch argument noemen: de sluitende aanpak is geen 100% situatie maar vertoont in werkelijkheid een lager haalbaarheidspercentage. Met de actieve caseload zal het percentage niet lager worden maar de doeltreffendheid (echte uitstroom) wél. Financieel is er dus winst te boeken.

6. HERONDERZOEKSSYSTEMATIEK WWB

Tabel 1. Klantprofielen en dienstverleningsaanbod Wet Werk en Bijstand

Klantprofiel 1 Lage kans op fraude/Lage kans op uitstroom 42% van het klantenbestand (n = 550) Dienstverlening: Maandelijks ROF afgeschaft Eenmalig mutatieformulier 1 x per jaar statusformulier Heronderzoek: tenminste 1 x per 24 maanden Reïntegratie: sociale activering (zorg) Optioneel: Signaalgestuurde ¹⁸ controles Themacontrole Intensieve controles	Klantprofiel 2 Hoge kans op fraude/Lage kans op uitstroom 18% van het klantenbestand (n = 250) Dienstverlening: Maandelijkse toezending ROF 1 x per jaar statusformulier Heronderzoek: tenminste 1 x per 12 maanden Reïntegratie: reguliere trajecten Optioneel: Signaalgestuurde controles Themacontrole Intensieve controles Experimenten (pilots)
Klantprofiel 3 Lage kans op fraude/Hoge kans op uitstroom 16% van het klantenbestand (n = 200) Dienstverlening: Maandelijks ROF afgeschaft Eenmalig mutatieformulier 1 x per jaar statusformulier Heronderzoek: tenminste 1 x per 12 maanden Reïntegratie: reguliere trajecten Optioneel: Signaalgestuurde controles Themacontrole Intensieve controles	Klantprofiel 4 Hoge kans op fraude/Hoge kans op uitstroom 23% van het klantenbestand (n = 300) Dienstverlening: Maandelijkse toezending ROF 1 x per jaar statusformulier Heronderzoek: tenminste 1 x per 2 maanden Reïntegratie: bijzondere trajecten (Werkende Weg e.a.) Optioneel: Signaalgestuurde controles Themacontrole Intensieve controles Opsporing Experimenten (pilots)

¹⁸ Signaalgestuurd = de start van een controle is gegenereerd door signalen uit informatiebronnen als het Inlichtingenbureau, de Belastingdienst, het SUWI-net, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Informatiebeheergroep, het ministerie van VROM, de Kamer van Koophandel, woningcorporaties, het ministerie van Justitie (inclusief politie en Openbaar Ministerie), andere gemeenten e.a.

7. DE INHOUD VAN HET HERONDERZOEK WWB I-DEEL EN W-DEEL

Aan het onderzoek worden de volgende eisen gesteld:

Het betreft een onderzoek naar de rechtmatigheid zoals in afbeelding 1 is weergegeven.

Inkomensdeel:

- Controle op het uitkeringsrecht over de periode vanaf het laatste moment dat het bestaande recht is toegekend: kring rechthebbenden, norm, vorm, voldoen informatieplicht, afstemming.
- Beoordeling van voortzetting van het recht.
- Instrumenten: signaalgestuurd, gespreksvoering, huisbezoek.

Werkdeel:

- Beoordeling van de rechtmatigheid van de reïntegratievoorziening: vanuit de arbeidsverplichting en/of aanspraak van rechtswege?
- Beoordeling voortgang reïntegratieactiviteit: klant.
- Beoordeling voortgang reïntegratieactiviteit: reïntegratiebedrijf.
- Beoordeling voortzetting reïntegratievoorziening.
- Instrumenten: signaalgestuurd, gespreksvoering, huisbezoek, prestatieindicatoren RIB, Pakket van eisen voor RIB.

De nadere uitwerking hiervan is in de vorm van een qua omvang beperkte richtlijn en werkinstructie. In het kader van Hoogwaardig Handhaven zijn ook de werkprocessen Heronderzoek en Reïntegratieonderzoek gewijzigd.

8. HERONDERZOEK PERIODIEKE BIJZONDERE BIJSTAND

Deze heronderzoeken zijn een verbijzondering van het Inkomensdeel WWB. In het bestaande heronderzoeksplan 2003 wordt deze groep eens per 12 maanden herbeoordeeld. Deze termijn is de draagkrachttermijn. De onderzoeksonderwerpen zijn die van het Inkomensdeel WWB:

- Controle op het uitkeringsrecht over de periode vanaf het laatste moment dat het bestaande recht is toegekend: kring rechthebbenden, norm, vorm, voldoen informatieplicht, afstemming.
- Beoordeling van voortzetting van het recht.
- Instrumenten: signaalgestuurd, gespreksvoering, huisbezoek. De laatste twee optioneel.

Het heeft de voorkeur deze onderzoeken geheel signaalgestuurd af te handelen. In een groot aantal gevallen gaat het om bijstand in structureel niet-mutatiegevoelige klantsituaties zoals invaliditeit, chronisch ziektebeeld e.d. De administratief-juridisch medewerker kan deze systeemgestuurde onderzoeken snel screenen op eventueel te starten extra onderzoeksactiviteit als een (telefoon)gesprek, correspondentie of een huisbezoek.

9. HERONDERZOEKSSYSTEMATIEK IOAW (IOAW, IOAZ EN BBZ)

9.1 ioaw en ioaz: nagenoeg dezelfde systematiek

De rijksoverheid schrijft voor dat heronderzoeken (RAU) voor deze regelingen voorgeschreven blijven. Dat betekent dat aan opzet en uitvoering geen wijziging hoeft te worden aangebracht in de het heronderzoeksplan van 2003. Het gaat hier om een relatief beperkt groep met kleiner frauderisico's vergeleken met de WWB-klanten. In de ioaw en ioaz met name is het vermogen geen onderdeel van de middelentoets. Wat betreft het risico op inkomensfraude: door de aard van de doelgroep met hun arbeidshandicap en de hogere leeftijd, is er eveneens een kleine kans op enige vorm van fraude. Deze risico's kunnen voldoende worden beoordeeld met de bestaande systematiek.

Op dit moment (december 2004) is ongeveer 20% van het bestand herbeoordeeld in het kader van de nieuwe regels omtrent arbeidsverplichtingen voor mensen ouder dan 57,5 jaar. De resultaten zijn dusdanig dat het merendeel ontheffing krijgt van de arbeidsverplichtingen. Op basis van deze voor de doelgroep representatieve resultaten concluderen we dat de ioaw- en ioazklanten in de risicogestuurde benadering onder klantprofiel 1. Het verschil met de WWB is dat wettelijk de ioaw en ioaz maximaal 18 maanden als heronderzoekstermijn toestaan.

Tabel 2. Klantprofielen en dienstverleningsaanbod loaw en loaz

Klantprofiel 1 Lage kans op fraude/Lage kans op uitstroom 100% van het klantenbestand (n = 135) Dienstverlening: Maandelijks ROF afgeschaft Eenmalig mutatieformulier 1 x per jaar statusformulier Heronderzoek: tenminste 1x per 18 maanden Reïntegratie: sociale activering (zorg) Optioneel: Signaalgestuurde controles Themacontrole Intensieve controles

9.2 De Bbz

Het aantal klanten in de Bbz is beperkt (n= 10) en wordt door een gespecialiseerde externe medewerker beheerd en beoordeeld. De een op een-controle kan hier door de beperkte werklast die eraan vastzit ongewijzigd worden gehandhaafd.

Een versterking van risicobeperking (hoogwaardige handhaving) kan in de loop van 2005 in de vorm van een afzonderlijk advies van de fraudepreventiemedewerker worden uitgebracht. Oriënterende gedachten zijn hieromtrent al uitgewisseld binnen de afdeling.

10. HERONDERZOEKSPLAN AFDELING TERUGVORDERING VERHAAL EN BOETEN

Het streven was er bij de afdeling Zorg en Inkomen om ook het heronderzoeksplan van deze afdeling te baseren op risicosturing met instrumenten als een scorekaart en protocollen voor de per profiel uit te voeren dienstverlening. Maar de volgende factoren hebben ons hiervan doen afzien:

- De uitwerking van risicosturing dient geheel anders eruit te zien dan voor de verstrekking uit inkomens- en werkdeel. Het vergt nog te veel onderzoek en ontwikkeling om dit tijdig (dus nu) gereed te hebben. En daar waar we voor inkomens- en werkdeel externe expertise konden krijgen, moet nu alles geheel opnieuw worden ontwikkeld.
- De afdeling Terugvordering Verhaal en Boeten is sinds dit jaar na enige jaren op orde. Het is zaak deze verworven stabiele situatie qua personele bezetting en workflow te consolideren. Sterk ingrijpende innovaties met nieuw te stellen eisen aan kennis en vooral in cultuur van het personeel, zullen de verworven stabiele situatie onder druk zetten.

Daarom zal het bestaande heronderzoekplan 2003 worden voortgezet met enkele wijzigingen in de frequentie van de onderzoekstermijnen voor sommige onderdelen. Op grond van ervaring is er de inschatting dat daarmee recht wordt gedaan aan reële risico's (in casu tamelijk lage risico's).

Heronderzoeksplan debiteuren WWB, loaw/loaz en Bbz

SITUATIE	WIJZE VAN UITVOERING
0. Aflossing door inhouding op de lopende uitkering bij vorderingen met een looptijd korter dan 3 jaar (niet fraude - vordering) cq 5 jaar (fraudevordering).	geen heronderzoek . De aflossing is middels verrek gesteld.
1. Aflossing door inhouding op de lopende uitkering bij vorderingen met een looptijd langer dan 3 jaar (niet fraude - vordering) cq 5 jaar (fraudevordering).	heronderzoek na 3 cq 5 jaar voor beoordeling ambt verrekening met de uitkering in de tussentijd volde
2. Aflossing na beëindiging van de uitkering middels acceptgirokaart of automatische betaling bij vorderingen met een looptijd langer dan 3 jaar (niet fraude) cq 5 jaar (fraude) bij berekende draagkracht	heronderzoek eens per twee jaar naar draagkracht bijstellen. Met (aflossingen op) nieuwe schulden w heronderzoeken uitvoeren, in het tweede, vierde en debiteur niet naar draagkracht afgelost (door welk debiteur kan wel een voorstel doen 50% tegen fina
3. Aflossing na beëindiging van de uitkering middels acceptgirokaart of automatische betaling bij vorderingen met een looptijd korter dan 3 jaar (niet fraude) cq 5 jaar (fraude)	geen heronderzoek. De aflossing wordt geautomat intern signaal op basis waarvan beslag wordt geleg
4. Aflossing na beëindiging van de uitkering middels agk of automatische betaling bij rentedragende geldleningen Zoals Bbz en Besluit Kredieythypotheek.	heronderzoek een keer per jaar naar betalingsgedr deze debiteuren een extra controle. Wordt cfm afs afspraak afgelost dan nadere actie (contact met de
5. Aflossing na beëindiging van de uitkering middels door SZW gelegd beslag op loon of uitkering.NB: dit geldt ook indien SZW de deurwaarder heeft verzocht beslag te leggen.	heronderzoek een keer per jaar naar betalingsgedr deurwaarder. Geen contact met de debiteur.
6. Geen aflossing mogelijk na beëindiging van de uitkering.	heronderzoek een keer per jaar naar de mogelijke jaar daarop nieuw onderzoek. Is dit wel mogelijk, z
7. De debiteuren wordt op basis van een uitspraak van de rechter in de WSNP opgenomen.	Heronderzoek na 45 maanden jaar, te rekenen van het WSNP-traject zijn normaliter geen wijzigingen uitsluitel geven over wat er verdere met de (restai
8. Alle andere gevallen.	Heronderzoek een keer per jaar (hoofdregel artikel geval.

Heronderzoeksplan Verhaal WWB

Toelichting * en **:

De praktijk laat zien dat er slechts geringe wijzigingen zijn in het inkomen. Loonsverhogingen doen zich weinig

SITUATIE	WIJZE VAN UITVOERING
1. Er wordt definitief afgezien van verhaal.	Geen heronderzoek. Zaak rapporteren en dos:
2. Er is een rechterlijke uitspraak aanwezig (met daarin vaststelling van draagkracht) inzake alimentatie of verhaal.	Heronderzoek eens per 5 jaar naar draagkrach datum rechterlijke uitspraak.
3. Onderzoek 1 ^e vaststelling → bijdrage wordt vastgesteld.	Heronderzoek eens per 3 jaar naar wijzigingen.
4. Er kan geen bijdrage worden opgelegd a.g.v. bijzondere omstandigheden (niet zijnde het ontbreken van draagkracht). Plus alle andere gevallen.	Heronderzoek eens per jaar naar de mogelijkh
5. Bijdrage vastgesteld op basis van draagkrachtberekening.	Heronderzoek eens per drie jaar naar draagkra <u>Toelichting hieronder*</u>
6. Er kan geen bijdrage worden opgelegd wegens het ontbreken van draagkracht.	Heronderzoek eens per drie jaar naar draagkra <u>Toelichting hieronder**</u>

voor en wanneer de inkomens lager zijn, melden klanten zich zelf teneinde lagere onderhoudsbijdrage te verzoeken. De geringe loonsstijgingen hangen mogelijk samen met de economische stagnatie van de afgelopen jaren in de lagere loonsferen.

CONTROLEPLAN HANDHAVINGSUITVOERING WZI

1.1 INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf

1. Inleiding
- 1.1 Van Abw naar WWB: risico's en kansen
- 1.2 Klantprofielen bepalen dienstverleningstraject: besturing rechtmatigheid en doelmatigheid
- 1.3 Controles: draagvlak voor de lokale sociale zekerheid door effectieve en transparante... uitvoering
- 1.4 Het nieuwe kader in de controleplanning: hoogwaardige handhaving gekoppeld aan een doeltreffende dienstverlening

2. Het concept Hoogwaardig handhaven in Oss: rechtmatigheid en doelmatigheid leiden naar doeltreffende dienstverlening en uitstroom
- 2.1 De kenmerken van hoogwaardig handhaven
- 2.2 Meerjarenplan
- 2.3 Doelen van handhaving
- 2.4 Risico's en risicogestuurd management
- 2.4.1 De risico's bij de klant
- 2.4.1 Risico's bij Werk Zorg en Inkomen
- 2.5 Hoogwaardig handhaven door Werk Zorg en Inkomen
- 2.5.1 Intensievere controle aan de poort
- 2.5.2 Instrumenten bij hoogwaardige handhaving
- 2.5.3 Klantprofielen en protocollen: ordeningsmechanisme voor risicogestuurde controles op maat

1.2 WOORD VOORAF

Dit controleplan handhavingsuitvoering Wet Werk en Bijstand is integraal onderdeel van het Fraudebeleidsplan (Hoogwaardige handhaving), waartoe de Verordening Handhaving Wet Werk en Bijstand opdracht geeft in artikel 2 derde lid.

In dit controleplan worden aangegeven de doelen, methoden en meetwijze waarop Werk Zorg en Inkomen invulling geeft aan de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Oss, 1 december 2004

H. de la Croix

Afdeling Zorg en Inkomen

1. INLEIDING

1.1 Van Abw naar WWB: risico's en kansen

De Wet Werk en Bijstand (WWB) geeft de gemeenten een grotere mate van beleidsvrijheid door deregulering en de volledige financiële verantwoordelijkheid over de wetsuitvoering. Zo is de verplichting om periodieke heronderzoeken uit te voeren komen te vervallen en mag de gemeente zelf bepalen hoe zij rechtmatigheid, handhaving en doelmatigheid organiseert. Oss heeft in het invoeringsjaar 2004 gekozen voor voortzetting van het heronderzoeksplan 2003 in afwachting van een vervangend concept. De heronderzoeksfrequentie in de RAU is altijd bepaald door de afstand tot de arbeidsmarkt, de fasenindeling 1 tot 4, die de klant had. In dit nieuwe controleplan bepalen meervoudige klantprofielen met welke frequentie en op welke aspecten een klant wordt gecontroleerd.

In het document van de projectgroep waarop het Werkoverleg Werk Zorg en Inkomen op de meeste beslispunten positief heeft besloten (mei 2004), is de term *meervoudige klantprofielen* niet expliciet gebruikt. Evenmin in de verordening Handhaving Wet Werk en Bijstand. In het vóór 1 januari 2005 uit te brengen fraudebeleidsplan zal dan wél expliciet sprake zijn van meervoudige klantprofielen.

Dus waar hieronder wordt gesproken van *klantprofielen* worden bedoeld de *meervoudige klantprofielen*.

Kortweg nog eens de definitie ervan: deze profielen worden bepaald aan de hand van een scorekaart waarin kwantitatieve parameters of wegingsfactoren zijn geordend die van toepassing (kunnen) zijn op de te analyseren klant. Deze wegingsfactoren zijn bijvoorbeeld duur en reden van werkloosheid, woonsituatie, al dan niet deeltijdwerk, leeftijd, vermogenscomponenten, huurwoning e.a. Het gaat om objectieve factoren met zo min mogelijk gevoeligheid voor waarden en normen die de kans op subjectieve beeldvorming door de uitvoerder zo veel mogelijk verkleinen. Het gaat om een statistisch onderbouwde methodiek die door experts in en buiten gemeenteland is beproefd, en niet fraude detecteert maar de kans erop bij de betreffende klant berekent. Welke acties de uitvoerder vervolgens neemt wordt bepaald door de score die hem vervolgens aangeeft welk dienstverleningsprotocol hij moet nemen. Dit protocol is een set van stappen aangaande de dienstverlening in casu *controle op maat*.

Tot slot willen we benadrukken dat meervoudige klantprofielen, het gebruik van de scorekaart, fraudekompas en dienstverleningsprotocollen zijn gebaseerd op zoveel mogelijk geobjectiveerde data. Ze dienen ook als een statistisch instrumenten te worden gezien die de uitvoerder beter dan nu in staat stellen klantanalyses te maken. De combinatie van uitstroomkansen en rechtmatigheidsrisico's doen recht aan een individuele benadering van de klant zonder de mogelijk stigmatiserende effecten van enkelvoudige profilering in termen als allochtoon, woonwagenbewoner, oudere, alleenstaande ouder en dergelijke. Maatschappelijk, politiek en ethisch moet zo draagvlak bestaan voor een hoogwaardiger uitvoering van de wet die gebaseerd is op wetenschappelijke (geobjectiveerde en beproefde) kennis en methoden.

1.2 Klantprofielen bepalen dienstverleningstraject: besturing rechtmatigheid en doelmatigheid, controle op maat

De algemene opvatting bij management en medewerkers is dat de RAU-heronderzoeken zoals we die altijd hebben gekend en uitgevoerd, een grote belasting van mensen en middelen vormden, maar weinig opleverden in de zin van doelmatigheid, rechtmatigheid en handhaving. De werkgroep Kwaliteit en Risicobeheer van de Projectgroep Implementatie WWB werkt sinds februari 2004 aan een concept dat de gehele uitvoering van de WWB herzielt en moderniseert. Het project en concept *Hoogwaardig handhaven* staat aan de basis van het nieuwe dienstverleningsconcept. Nieuw is het beginsel van risicosturing dat aan de dienstverlening voorafgaat. De beleidsafdeling, het management en de medewerkers gaan samen uitmaken waar in de dienstverlening risico's op fraude en ondoelmatigheid en kansen op sociale activering en doeltreffende uitstroom liggen. In de handhavingsverordening die per 1 januari 2005 van kracht is, heeft de politiek zich uitgesproken voor dit beginsel. Centraal staat de vaststelling van meervoudige klantprofielen die gaan bepalen welke activiteit Werk Zorg en Inkomen gaat toepassen op een klant. Er zullen vier klantprofielen worden beschreven en per profiel hoort een passende dienstverlening. Een van de onderdelen van dienstverlening is de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van de verstrekte of te verstrekken uitkering. De afschaffing van het periodieke heronderzoek zoals de RAU voorschreef, wordt dus vervangen door een systeem van gedifferentieerde *controles op maat*, waarvoor voor iedereen in eenzelfde frequentie dezelfde soort controles stonden. Het betekent in ieder geval *geen aselechte één-op-ééncontroles* meer.

De 4 meervoudige klantprofielen:

A. Lage kans op uitstroom en lage kans op fraude

De groep klanten die door medisch, sociale beperkingen of leeftijd kleine kansen heeft op uitstroom en inkomensverbetering via werk. Het frauderisico beperkt zich tot vermogens- en woonfraude. Veel te vinden bij de afdeling Zorg en Inkomen. Er loopt sinds september reeds een pilot waarin de doelgroep 65+ geen ROF meer hoeft in te leveren.

B. Hoge kans op uitstroom en lage kans op fraude

De klanten bij Werk en Inkomen die gemotiveerd zijn en te beïnvloeden op het punt van handhaving. Het gaat om numeriek het grootste deel van de klanten bij Werk en Inkomen. Op deze groep kan een mix van reguliere heronderzoeken, themacontroles en intensieve controles worden toegepast. Nadere analyse zal namelijk uitwijzen dat na toepassing van datamining de scores grotere variaties weergeven. Een variatie in dienstverlening ligt dan in de rede.

C. Lage kans op uitstroom en hoge kans op fraude

Bij Zorg en Inkomen met name de groep alleenstaande ouders. Hier is de kans op woonfraude (schijnverlating en samenwoning) en wellicht zwart werken groter. Als acties zouden themacontroles en intensieve controles als instrument kunnen dienen.

D. Hoge kans op uitstroom en hoge kans op fraude

Bij Werk en Inkomen een groep waarbij de kans op zwart werk groot is. Hier zou het instrument *Work first* (*Werkende weg*) van toepassing kunnen zijn als dienstverleningsactie. Deze groep is moeilijk te

beïnvloeden door voorlichting en via dienstverlening, zodat directere aanpak de voorkeur heeft (met name het “afpakken” van tijd).

1.3 Controles: draagvlak voor de lokale sociale zekerheid door effectieve en transparante uitvoering

Waarom de rijksoverheid in de vorm van de verplichte RAU en het Verslag over de Uitkering (Vodu) controles liet uitvoeren lijkt een overbodige vraag waarop een antwoord door de vanzelfsprekendheid waarmee de gemeente de verplichting uitvoerde eveneens overbodig lijkt geworden. Toch is het zinvol hieraan nog in het kort aandacht te geven.

De omzetting van de verplichting tot periodiek herbeoordelen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkering in een bevoegdheid, neemt niet de noodzaak weg voor de gemeente om zich te blijven bezinnen op de vraag hoe in de WWB rechtmatigheid en doelmatigheid worden getoetst. Deze blijven immers noodzakelijk onderdeel van een goede bedrijfsvoering. Maatschappelijk en politiek zal de vraag blijven of de publieke middelen op de juiste wijze worden aangewend. Waar eerder de rijksoverheid in verplichte vorm controleactiviteiten verlangde, is de gemeente nu gedwongen na te denken welke controleactiviteiten passend zijn in de specifieke lokale bestuurs- en uitvoeringssituatie. Kortom: door welke controleactiviteiten blijft draagvlak behouden voor de lokale sociale zekerheid en haar uitvoeringsorgaan? De meest pragmatische en eenvoudigste oplossing ligt in voortzetting van de wijze van controleren zoals de RAU die aangaf. De gemeente Oss maakte in de Abw al gebruik van de (nog beperkte) beleidsruimte door het maken van een heronderzoeksplan. In dit plan kon de gemeente enigszins zelf uitmaken in welke frequentie het klantenbestand werd gecontroleerd. De aspecten waarop de controle zich richtte waren altijd dezelfde: rechtmatigheid van de verstrekte uitkering en afmeten van doelmatigheid en doeltreffendheid van de aangeboden reïntegratieinspanning. Aan de juistheid van deze controleaspecten hoeft op zich niet te worden getwijfeld, maar in de praktijk werd de uitvoering van de RAU routinematig afgehandeld zonder de nodige diepgang. Veelal werden uitkeringsrechten *ongewijzigd gecontinueerd*. Daarmee kwamen waardevolle meetaspecten als kwaliteit van bedrijfsvoering, dienstverlening en mate van handhaving op afstand te staan. Nu de gemeente volledig financieel verantwoordelijk is geworden voor de wetsuitvoering is het bewustzijn ontstaan dat de huidige wijze van dienstverlening de nodige financiële risico's kent, die op hun beurt weer een risico vormen voor het bestaande brede draagvlak onder de lokale sociale zekerheid.

Het gemeentebestuur zal evenals voorheen de rijksoverheid controle willen houden over de wetsuitvoering en haar effectiviteit. De begroting van de sociale zekerheid is nu niet meer los te zien van de totale gemeentelijke financiële huishouding. Een tekort op de begroting moet nu binnen de gemeente zelf worden verantwoord, zoals een overschot binnen bereik kan komen van de algemene middelen van de gemeente. Kortom, een goede besturing is in hoge mate gewaarborgd door een effectieve controle, die betrouwbare sturingsinformatie over alle segmenten in de uitvoering oplevert.

In de WWB blijft de externe verantwoordingsverplichting over de uitvoering formeel bestaan. Het Vodu is gehandhaafd, de financiële jaaropgave blijft, bovendien kost elke onterecht verstrekte uitkering € 15.000,-- en als noviteit moet de gemeente in februari van het nieuwe jaar een voorlopig

verslag over de uitvoering aan het ministerie geven. De conclusie is dat de vraag of er niet meer gecontroleerd moet worden op rechtmatigheid en doelmatigheid buiten elke twijfel staat.

Het gemeentebestuur en zijn ambtenaren moeten vaststellen welke passende controle op maat moet worden verricht. De gemeente heeft de overtuiging dat rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid het best worden bereikt door risicogestuurd management. Waarom? Omdat dit een hoge mate van systematisch en kwantificeerbaar werken met zich meebrengt die steunen op hoogwaardige expertise en betrouwbare methodieken. De effecten van dienstverlening zijn beter dan voorheen meetbaar en bruikbaar voor een optimale besturing van de uitvoering. Aldus zal voor politiek en de samenleving een overtuigend draagvlak kunnen worden behouden voor de lokale sociale zekerheid. Tegelijk is de klant gediend met heldere dienstverlening door een transparante en kwalitatief betrouwbare overheid. In een beperkt klantentevredenheidsonderzoek in november 2003 door de afdeling Zorg in Inkomen, is gebleken dat klanten zich uitspraken voor een goede controle op de verstrekkingen. Zij zien daarin een borg dat de dan verstrekte uitkering geheel gerechtvaardigd is en maatschappelijk acceptabel. Een niet onbelangrijk resultaat omdat we steeds ervan zijn uitgegaan dat de klant gemiddeld tégen controle zou zijn.

1.4 Het nieuwe kader in de controleplanning: hoogwaardige handhaving gekoppeld aan een doeltreffende dienstverlening

Het wezenlijke en nieuwe bij hoogwaardige handhaving is niet de eenzijdige versterking van de repressieve kant en het opleggen van sancties. Het gaat juist om daaraan toe te voegen en winst te nemen door preventie van fraude te versterken. De uitwerking van het concept Hoogwaardige handhaving staan in hoofdstuk 2.

2. HET CONCEPT HOOGWAARDIG HANDHAVEN IN OSS: RECHTMATIGHEID EN DOELMATIGHEID LEIDEN NAAR DOELTREFFENDE DIENSTVERLENING EN UITSTRO OM

2.1 De kenmerken van hoogwaardig handhaven

A. Preventieve sfeer

- I. De klant krijgt betere en vroegtijdige voorlichting over zijn rechten en plichten, en de wijze waarop WZI de verplichtingen handhaaft. Waar nodig voorlichting op maat geven.
- II. Optimaliseren van klantgerichte dienstverlening door het wegnemen van administratieve drempels en overbodige procedures. Wat we al weten moeten we niet steeds opnieuw vragen. Aldus kan het draagvlak bij de klanten bestaan en blijven zij ontvankelijk voor de noodzaak van controle en spontane naleving van de regels.

Deze twee aspecten staan in de Verordening afstemming bijstand en de Verordening handhaving Wet Werk en Bijstand.

B. Repressieve sfeer

- I. Controle en opsporingsgerichte detectie door vroegtijdig constateren van overtredingen en (risico's op) fraudesituaties. Hierbij gaat het om snel signalen op te vangen en te onderzoeken.
- II. Consequente en voortvarende sanctionering: wie fraudeert wordt gestraft. Ten onrechte ontvangen uitkering wordt volledig terugbetaald. De afschaffing van het Boetenbesluit socialeverzekeringswetten is vervangen door een bepaling in de Verordening afstemming bijstand (art. 9, 10) en in de Verordening handhaving Wet Werk en Bijstand (art. 4 en 6) is de terugbetaling geregeld.

2.2 Meerjarenplan

De ambitie is om het concept structureel deel te laten uitmaken van de bedrijfsvoering en uitvoeringscultuur. Tevens dient zij samen te lopen met andere ambities als het Organisatie Ontwikkelingstraject (OOT) en operatie PROSESSOR. Onze aanvulling op de visie over handhaving is dat het feitelijk gaat om de dienstverlening in zijn totaliteit. Voor Werk Zorg en Inkomen is dit samen te vatten met de steekwoorden *rechtmatigheid-handhaving* en *doelmatigheid-doeltreffendheid*.

De realisatie van het concept strekt zich uit over de periode 2003 – 2006 en wordt eind 2004 voor het eerst geëvalueerd. Het eerste beleidsplan zal 1 januari 2005 gereed zijn. Ter versterking van het concept en de projectmatige uitvoering is per 1 november 2003 H. ter Braak als preventiemedewerker aangesteld. De projectgroep die door de externe adviseur E. Sluijters van Radar wordt begeleid, bestaat uit de preventiemedewerker en de kwaliteitsmedewerkers P. Nederlof en H. de la Croix.

2.3 Doelen van handhaving

- **Werk boven inkomen:** al bij de poort van het CWI begint de handhaving door te weren wie zelf in het bestaan kan voorzien en bij doorgang alert te blijven op frauderisico's. Immers, het gaat om vaak geheel nieuwe klanten over wie weinig of niets bekend is. Alertheid, vroegtijdige detectie en opsporing dienen versterkt te worden, met zo mogelijk innovatieve benaderingen.
- **Rechtmatige uitkeringen:** alleen uitkering voor wie het nodig heeft.
- **Rechtmatig reïntegratieaanbod:** wie een traject aangeboden krijgt moet er ook aanspraak op kunnen maken. Is het aanbod in overeenstemming met zijn reële kansen en hoe verhoudt dit zich tot zijn fraudegevoeligheid?
- **Vermindering bijstandsfraude:** versterking poortwachtersfunctie en actieve screening van het bestaande klantenbestand door heronderzoeken, themacontroles, spontane controles en huisbezoeken, verbetering dienstverlening en voorlichting, instelling klantpanels en uitzetten van enquêtes. Dit kan door direct klantcontact, dataonderzoeken, plenaire bijeenkomsten of alleen schriftelijk.
- **Spontane naleving van wet- en regelgeving:** aandacht voor versterking van deze nalevingsbereidheid. Vermijden onnodige strafrechtzaken: het is wenselijk en uiting van doeltreffende uitvoering wanneer de klant niet in een strafrechtelijk traject geraakt. Dan is het frauderisico niet tijdig gedetecteerd, de handhaving loopt achter en de financiële schade

voor de publieke middelen is vergroot. Niet in het minst is een (nieuwe) belemmering ontstaan bij de klant om voorspoedig uit te stromen.

- **Optimale handhaafbaarheid:** de organisatie van de uitvoeringsaspecten rond handhaving moeten doelmatig en doeltreffend zijn. Medewerkers moeten het als een attitude en techniek bezitten, in de werkprocessen zijn de handhavingsmomenten geïntegreerd, doelen moeten bij iedereen duidelijk zijn.
- **Politiek draagvlak:** dit is reeds bestaand en uit zich in de nieuwe verordening.

2.4 Risico's en risicogestuurd management

2.4.1 De risico's bij de klant

Eenvoudigweg een deel van het klantenbestand fraudeert om allerlei motieven met de uitkering. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en een gebrekkige kennis van de leefomstandigheden maken dat de sociale dienst moeite moet doen fraude te detecteren. Anonieme tips van derden lijken in eerste instantie erg bruikbaar maar om juridisch fraude aan te tonen is een tweede, ook al is de klant gehouden aan de rechtsplicht tot informatieverstrekking. Alleen de juiste vragen en zonodig met een goede tactische aanpak leiden tot de juiste informatie door de klant die nodig is om een beëindiging en/of aanpassing van het recht op uitkering juridisch sluitend te maken. Bekend is de moeizame praktijk van het aantonen van gezamenlijke huishoudens. Het moet echter mogelijk zijn om detectie te versterken door gebruik van wetenschappelijk gekwalificeerde methoden en technieken. Deze kunnen worden vertaald in bruikbare instrumenten als een scorekaart, een strategie voor gesprekken of protocollen die in een onderzoek moeten worden gebruikt. Hierover later in dit plan meer.

Een eerste stap naar systematischer en rationalisering van het werk is eerst eens te bekijken wat het verschijnsel fraude inhoudt. Klanten kunnen fraudestrategieën volgen die in de praktijk moeilijk zijn te detecteren op administratieve (=niet via opsporing) wijze:

- **Identiteitsfraude:** vervalst paspoort, ander SOFI-nummer gebruiken.
- **Documentfraude:** gemanipuleerde bankafschriften, vals huurcontract.
- **Procedurefraude:** de klant heeft kennis van de werkwijze rond de wetsuitvoering en maakt handig misbruik hiervan. Bijvoorbeeld de procedure rond uitnodigingen voor een reïntegratiegesprek traineren.
- **Verzwijgfraude:** de klant verzwijgt eenvoudigweg informatie die noodzakelijk is om het recht op uitkering vast te stellen. Het werkt het best wanneer het om informatie gaat die niet via kanalen buiten de klant om is te verwerven. Verzwijgen van witte fraude blijft slechts kort buiten onze waarneming.
- **Constructiefraude:** de klant creëert met voorbedachten rade een papieren werkelijkheid die zeer moeilijk te weerleggen is. In dit soort gevallen lijkt de klant te anticiperen op wat de sociale dienst zou kunnen gaan doen in zijn richting.

2.4.2 Risico's bij Werk Zorg en Inkomen

De mate van risico's worden niet in het minst mede bepaald door de sociale dienst zelf. Gebrek aan handhaving, onduidelijke regels en voorlichting, een uitvoeringspraktijk met veel bureaucratische en administratieve drempels en slechte dienstverlening door ontijdige acties en onheuse klantbejegening maken de dienst tot een weinig gezaghebbende overheid. Opmerkelijk is het hoge percentage onafgemelde afspraken waaraan voor de klant vaak geen gevolgen zijn verbonden.

Wat zijn de risico's bij Werk Zorg en Inkomen:

- **Dienstverlening:** in de regel zijn de klanten blijkens enquêtes tevreden over de dienstverlening. Het betekent dat er voldoende draagvlak is voor de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt en welke beleidskeuzen de gemeente heeft gemaakt op het punt van minimabeleid en reïntegratie. Toch is dit klantenbeeld ontoereikend om een volledig beeld te geven van de dienstverlening in al zijn facetten. Zo heeft tot in 2003 nooit een daadkrachtig en doeltreffend handhavingsbeleid bestaan, zodat klanten ook in beperkte mate voor confronterende situaties hebben gezorgd, leidend tot sancties of beëindiging van de uitkering. De wijze waarop reïntegratieactiviteiten vorm krijgen is zeer gericht op het niet in gevaar brengen van het traject, waardoor in de praktijk confrontaties met werkelijk opleggen van maatregelen beperkt blijven. Ten slotte is het minimabeleid ruimhartig waardoor men veelal tevreden is over de besluiten van de gemeente. Ook is het geringe beroep op de klachtenprocedure een bevestiging van de tevredenheid onder de klanten.
- **Bedrijfsvoering:** in de ruime betekenis gezien. De werkprocessen zijn nog niet handhavingsproof. De werkprocessen zijn niet ingericht op integratie van scorekaarten, risicoprofielen, fraudeprotocollen en externe databases als die van het GBA, Inlichtingenbureau, SUWI-net. De informatisering is nog niet ingericht op meting van risico's, kansen op handhaving en van resultaten. Hieraan wordt in de projectgroep in het laatste kwartaal van 2004 aandacht besteed. Ook moet iedere medewerker consequent het informatiesysteem vullen met de relevante data, zodat eenduidige informatie ontstaat die metingen mogelijk maakt. De besturing is nog niet gebaseerd op risicoanalyses en kansberekeningen waardoor een optimale handhavingspraktijk nog niet mogelijk is.
Evaluatie: dit moet worden ontwikkeld. Juist op dit punt moet veel ontwikkeld worden.
Informatie uit het verleden dient in een database beschikbaar te zijn voor analyse en risicobepaling van klanten in het heden.
- **De medewerkers:** het klinkt dramatisch om de medewerkers het label risicofactor op te plakken. Objectief gezien echter komen in hen samen de aspecten die de dienstverlening betreffen. De voortreffelijke dienstverlener hoeft niet bang te zijn een groot risico te vormen omdat hij immers veel draagvlak bij zijn klanten heeft. Maar hoe zit het met de grote middengroep van medewerkers? Een scholingsaanbod zal moeten tegemoetkomen in de kanteling naar

dienstverlening die naast grote zorg voor inkomensverstrekking en trajectaanbod, de rechtmatigheid daarvan in dezelfde mate tot zijn werktaak maakt en moet voorzien van de daarbij horende houding.

2.5 Hoogwaardig handhaven door Werk Zorg en Inkomen

Het concept dat we volgen is gebaseerd op risicosturing en kansen benutten. De risico's in eerste instantie die bij de klanten bestaan en de kansen op uitstroom. In het kort is hoogwaardige handhaving een wijze van dienstverlening die rechtmatigheidsbewaking en doelmatigheid van uitstroomactiviteiten niet los van elkaar kan zien. Rechtmatigheid betekent in dit geval niet alleen die van de inkomensvoorziening maar net zo goed die van de bepaling van het reïntegratieaanbod. Te allen tijde is de eerste doelstelling van de casemanager werk boven inkomen. Reïntegratietrajecten zijn altijd een middel en geen doel op zich. Hiermee is niets nieuws gezegd: we hebben het stoplichtenmodel van Radar aangenomen als een methodiek om te komen tot de juiste keus in dienstverlening. In de huidige praktijk is het consequent en systematisch gebruik niet gevolgd. Een oplossing is deze fase in het werkproces te integreren als een verplichte stap. Dienstverlening op basis van inkomende signalen in de vorm van tips, van de klant zelf en van andere informatiebronnen als de belastingdienst, Inlichtingenbureau, SUWI-net, de GBA, zorgverzekeraars, woningcorporatie, energiebedrijf en andere moet in de vorm van protocollen zijn in te bouwen in de werkprocessen. Hoogwaardig handhaven is dus gebaseerd op *risicosturing* en *signaalsturing*.

Deze principes zullen concreet moeten leiden tot een planning van uit te voeren themaonderzoeken, gerichte schriftelijke controles, intensieve controles en een goed onderbouwd nieuw heronderzoeksplan gebaseerd op klantprofielen.

2.5.1 Intensievere controle aan de poort

Het gaat om versterking van de poortwachtersfunctie teneinde instroom te beperken: *werk boven inkomen*. De intake ligt conform de SUWI-wet bij het CWI en de afspraken over de kwaliteit ervan en de overdracht van het dossier aan de gemeentelijke opname unit is vastgelegd in de serviceniveauovereenkomst (SNO). Regelmatig komen de partners gemeente en CWI bijeen in het Regionaal ketenoverleg (REKO). De kwaliteitsafspraken tussen gemeente en CWI zijn momenteel goed te noemen. De fraudpreventiemedewerker ziet echter meer kansen in de aanmeldingsfase bij het CWI om ook daar hoogwaardige handhaving in te voeren. Met ondersteuningsonderzoeken bij medewerkers van de opname unit zijn inmiddels sinds begin 2004 positieve ervaringen opgedaan en zijn er resultaten geboekt in de vorm van afwijzing van uitkeringen. Met name een begin van bestandsvergelijking en bestandsanalyse (datamining) gecombineerd met huisbezoeken in de aanvraagfase, hebben een toekenning van uitkering voorkomen wegens gebleken onrechtmatigheid.

Voorstellen:

- Gebruik van een scorekaart om het klantprofiel te bepalen.

- Na bepaling klantprofiel wordt aangegeven welk fraudeprotocol moet worden gevolgd al naar gelang de aard van de kans van risico op welke fraudevorm.
- Data- en dossieranalyse “achter de schermen” met behulp van interne en externe bestanden als SUWI-net, Inlichtingenbureau, belastingdienst, Rijksdienst voor het Wegverkeer, zorgverzekeraar etcetera.
- Versterken dienstverlenend deel in de gespreksstrategie. Helderheid over rechten en plichten, de handhaving van plichten en de sanctiemogelijkheden.

De aandacht voor handhaven en poortwachtersfunctie moet ons niet uit het oog laten verliezen dat een merendeel van de klanten niet fraudeert en dat er klanten zijn die geringe zelfredzaamheid bezitten. Zij zullen moeite hebben met begrijpen en naleving van de verplichtingen. Zij zijn onbewust niet-nalevers en mogelijk weinig te beïnvloeden ook al zijn ze bereid te voldoen aan de plichten. In overeenstemming met het model van analyse en diagnose van de *Tafel van elf*, is voor deze groep dienstverlening door voorlichting en een gesprek het meest passend.

Klanten die nog niet eerder met de sociale dienst te maken hadden, vormen een extra risico wegens hun onbekendheid met de dienstverlening en wegens onze onbekendheid met hun achtergrond. Het meest passend is om alle hierboven genoemde vijf onderdelen en vormen van dienstverlening te gebruiken:

Klant meldt zich → data-/dossieronderzoek → scorekaart → fraudeprotocol → dienstverlenend en rechtmatigheidsgesprek → huisbezoek → rapport → besluit en beschikking. Waar zwarte fraudekans groot lijkt: een werkfirstbaan aanbieden en dus geen uitkering.

Extra aandacht behoeft de eerste zes maanden na opname in de uitkering. De klant die qua afstand tot de arbeidsmarkt zich in fase 1 bevindt, wordt geacht zelf uit de uitkering te geraken in deze periode. De gemeente start nog niet met actieve reïntegratie. Opvallend is dat een merendeel het op eigen kracht lukt uit te stromen. Wie nog in de uitkering blijft, blijkt er voor langere tijd aan verbonden te blijven. De vraag is of hier meer kansen liggen tot uitstroom door striktere handhaving.

2.5.2 Instrumenten bij hoogwaardige handhaving

De scorekaart

Dit hulpmiddel helpt in een vroeg stadium het risicoprofiel van de klant te bepalen zonder uitvoerig onderzoek en met nog beperkte hoeveelheid wegingsgegevens. De scorekaart is even goed bruikbaar om het bestaande klantenbestand nader te profileren en systematisch in beeld te brengen.

Oss zal gebruik maken van een door o.a. de gemeente Utrecht en automatiseringsbedrijf CMC ontwikkelde scorekaart, die door de fraudepreventiemedewerker op maat wordt gebracht voor onze lokale situatie. Voorbeeld: de vleesindustrie is hier extra aanwezig en daarmee een verhogende factor voor risico op zwart werken.

De scorekaart bestaat uit een aantal parameters in de vorm van klantgegevens als adres, reden werkloosheid, opleiding en werkervaring, woonsituatie, schuldenlast, woonlasten, soort woning e.a.

Deze factoren krijgen een kengetal die een gewicht krijgt in de totaalscore. Deze laatste geeft aan welk fraudeprotocol de casemanager moet volgen in zijn dienstverlening. Op termijn zal de nu nog betrekkelijk eenvoudige, maar betrouwbare scorekaart worden verfijnd zodat de *kans* op fraude nauwkeuriger wordt vastgesteld en fraude eerder wordt gedetecteerd.

Fraudeprotocollen

Deze zijn een set met stappen in de vorm van handelingen, vragen en keuzen die de casemanager moet volgen na vaststelling van het cliëntprofiel. De volgende fraudeprotocollen worden in gebruik genomen:

1. Inkomensprotocollen:

- Zwarte fraude
- Witte fraude
- Grijs fraude

2. Vermogensprotocol

3. Protocol gezamenlijke huishouding

2.5.3 Cliëntprofielen en protocollen: ordeningsmechanisme voor risicogestuurde controles op maat

Het gebruik van scorekaart en bepaling van klantprofielen brengt ordening aan in het klantenbestand. Deze wordt ingedeeld naar een van de vier kwadranten van dienstverlening. Elk kwadrant is een combinatie van rechtmatigheids- en reïntegratieactiviteiten behorend bij een profiel.

Deze ordenende werking heeft gevolgen:

- De mate van controle wordt gedifferentieerd: voor een groot deel van het klantenbestand kunnen door lage risicoprofielen de maandelijkse controles via het ROF vervallen.
- In plaats van het ROF krijgt de klant jaarlijks een *statusformulier* (is alles nog hetzelfde?) en een *wijzigingsformulier* (zelf tussentijdse veranderingen opgeven) toegestuurd.
- Nieuwe soorten controle ontstaan die passen bij de verschillende profielen.

Ad 1. Per 1 september 2004 hoeft de doelgroep 65+ de ROF niet meer maandelijks in te leveren. Dit is een pilot en op deze beperkte groep met weinig risico's van ruim 85 personen is de scorekaart toegepast. In de loop van de herbeoordelingsonderzoeken voor de WWB zal blijken hoe de risicoprofielen zich spreiden. Dan wordt nader vastgesteld wie worden gevrijwaard van de maandelijkse ROF. Er wordt ook voorzien in juist handhaven van maandelijkse of intensieve controles in geval van klanten met een hoog risicoprofiel. Per saldo zal de uitvoeringsdruk voor de administratief-juridisch medewerkers verminderen waardoor ruimte ontstaat om data- en dossieronderzoeken te verrichten. Hiermee kan snelle detectie en voortvarende uitstroom worden ingezet door de casemanager.

Ad 3. Nieuwe vormen van controle passend bij de risicoprofielen:

- De reeds genoemde **vervanging van het ROF** door status- en wijzigingsformulier is een risicogestuurde controle.
- De RAU-heronderzoeken worden vervangen door een **nieuw heronderzoeksplan** waarbij de indeling in een van de vier risicokwadranten de frequentie van onderzoeken bepaalt.
- **Gerichte schriftelijke, administratieve controles op projectbasis.** Fraudepreventiemedewerker en kwaliteitsmedewerkers zetten projectmatige controles op aan de hand van prioritering van risicobeheersing. Selectie bijvoorbeeld op basis van doelgroepen, postcode, duur van bijstand, alleenstaande ouders, kamerbewoning e.a.
- **Signaalgestuurde onderzoeken:** tips, eigen opgaven klant, van medewerkers door gebruik fraudeprotocollen, van externe informatiebronnen. Deze leiden tot een specifiek onderzoeksitem. Aard: intensieve controles: naar aanleiding van signalen of een duidelijke risicobeheersingsactie kan een dergelijk onderzoek volgen. Bijvoorbeeld bij een onopgehelderd signaal. Verzwijgfraude, procedurefraude en constructiefraude moeten worden bewezen.
- **Themaonderzoeken:** kwaliteitsmedewerkers en fraudepreventiemedewerker bepalen het gebruik hiervan nader als een extra instrument van risicobeheersing. Het is de bedoeling dat dit een intensief (qua input tijd, faciliteiten en mensen) onderzoek is. Zie hierboven.

Een risicogestuurde mix van deze controles moet leiden tot minimaliseren van de kansen op fraude en de kansen op doeltreffende uitstroom.

De controleactiviteiten zijn ondergebracht in een controleplanning op jaarbasis. Zie ook de hierna volgende tabel.

Risicogestuurde controles op maat 2004 - 2005				
Onderwerp	Activiteit	Prestatieindicator	Uitvoerder	Frequentie / wanneer
Heronderzoeksplan WWB nieuwe stijl				
1. Pilot doelgroep 65+	Vrijstellen van maandelijkse controles	Besluit DMT op beslisdocument	Kwaliteitsmedewerker Zorg en Inkomen Adm.-jurid. medewerker Applicatiebeheer	Besluit: augustus 2004 Ingangsdatum: 1-9-2004
2. Doelgroep <i>laag-laag</i>	Vrijstellen van maandelijkse controles	Besluit DMT op beslisdocument	Kwaliteitsmedewerkers WZI Adm.-jurid. medewerker Applicatiebeheer	Heronderzoeksplan gereed : november 2004. Herbeoordeling: 1-1-2005 tot 1-7-2005
3. Doelgroep <i>laag-hoog</i>	Vrijstellen van maandelijkse controles	Besluit DMT op beslisdocument	Kwaliteitsmedewerkers WZI Adm.-jurid. medewerker Applicatiebeheer	Heronderzoeksplan gereed : november 2004. Herbeoordeling: 1-1-2005 tot 1-7-2005
4. Doelgroep <i>hoog-laag</i>	Vrijstellen van maandelijkse controles	Besluit DMT op beslisdocument	Kwaliteitsmedewerkers WZI Adm.-jurid. medewerker Applicatiebeheer	Heronderzoeksplan gereed : november 2004. Herbeoordeling: 1-1-2005 tot 1-7-2005
5. Doelgroep <i>hoog-hoog</i>	In ieder geval maandelijks controle. N.t.b.: gedifferentieerde hogere frequentie	Besluit DMT op beslisdocument. Nieuwe type ROF (naar gelang risicogrootte)	Kwaliteitsmedewerkers WZI Adm.-jurid. medewerker Applicatiebeheer	Heronderzoeksplan gereed : november 2004. Herbeoordeling: 1-1-2005 tot 1-7-2005
Instroomfase				
6. Versterking poortwachtersfunctie	Standaard huisbezoek. Standaard datamining. Standaard protocollen. Stoplichtenmodel	Besluit DMT op herinrichting werkproces Opname unit en werkinstructie. Evaluatie SNO-afspraken.	Kwaliteitsmedewerker W&I. Fraudepreventiemedewerker. Hoofd afdeling W&I. Directeur CAI.	Per 1 januari 2005.
7. Versterking dienstverlening fase 1 – klanten bij Opname unit	Risicoscan: differentiëren uitstroomambities in de 6-maandenperiode.	Besluit DMT op herijking ambities op uitstroom in fase 1 (6-maandenperiode)	Kwaliteitsmedewerker W&I. Fraudepreventiemedewerker. Hoofd afdeling W&I.	Per 1 januari 2005.
8. Gericht administratieve controles op projectbasis. Voorkeur: met klantcontact	Selectie uit bestand: woonwageneigenaren. N = 15. Bijzondere wijze van herbeoordelen voor	Besluit DMT. Vermogensvaststelling i.v.m. eigen woonwageneigenaren: beschikking.	Kwaliteitsmedewerker W&I. Fraudepreventiemedewerker. DMT. Stadsbeleid: afd. Zorg en	Eenmalig. Uiterlijk gereed 1-1-2006

	WWB.		Veiligheid. Casemanager.	
Onderwerp	Activiteit	Prestatieindicator	Uitvoerder	Frequentie / wanneer
9. Signaalgestuurde onderzoeken	Volledig administr. onderzoek incl. klantcontact. Zonodig: opsporing.	Rapport + besluit. Ambitie: beëindiging of herziening.	Adm.-jur. medewerker. Casemanager.	Afhankelijk van <i>n</i> signalen.
10. Themaonderzoeken (intensief)	Volledig administr. onderzoek incl. klantcontact. Zonodig: opsporing. Kwaliteitsmedewerkers en fraudepreventie-medewerker kiezen thema's n.a.v. risicoscan.	Rapport + besluit. Ambitie: beëindiging of herziening.	Kwaliteitsmedewerkers en fraudepreventiemedewerker: maken schema n.a.v. risicoscans lopende processen en bestaande bestand. Adm.-jur. medewerker. Casemanager.	Nader te bepalen. Beginnen: 1 ^e kwartaal 2005.

Tabel 1. Overzicht risicogestuurde controleactiviteiten op maat 2004 – 2005.

De activiteiten in deze tabel worden nader uitgewerkt in een uitvoeringsplan dat in november 2004 gereed moet zijn. Dit volgens afspraak d.d. 5 oktober 2004 tussen kwaliteitsmedewerkers en de preventiemedewerker.