

TOELICHTING

op de Handhavingverordening

Aanleiding

De handhavingverordening is het gevolg van een amendement op de Wet werk en bijstand inzake de handhaving van de bijstandwet en de controle op de rechtmatigheid van de financiële verstrekkingen. De indieners beoogden hiermee dat gemeenten in een verordening duidelijk maken hoe zij dit willen bereiken en welke instrumenten daarvoor ingezet worden. Dit amendement is ingevoegd als artikel 8a van de WWB.

Hoogwaardige Handhaving

De gemeente Voorschoten heeft in 2002 al gekozen voor een handhavingstelsel dat bekend staat als Hoogwaardige Handhaving. Dit is op 26 augustus 2003 onderstreept door het besluit van het College om een subsidieaanvraag voor de verdere ontwikkeling en uitvoering hiervan in te dienen. Hoogwaardige Handhaving betreft een samenstel van preventieve en repressieve handhavingmethoden en technieken die versterkend op elkaar inwerken. Belangrijke elementen zijn het werken met risicoprofielen en mede daarop gebaseerde werkprocessen die een risicogestuurde werkwijze van de Sociale dienstverlening mogelijk maken.

De verordening is dan ook op deze elementen van het Hoogwaardig Handhavingsbeleid vormgegeven:

Hoofdstuk 1 maakt de hoogwaardige handhavingmethodiek uitgangspunt van beleid,

Hoofdstuk 2 bestrijkt de preventieve kanten van het handhavingsbeleid,

Hoofdstuk 3 betreft de repressieve kanten daarvan en geeft ook de duidelijke relatie met het terugvorderingbeleid van de gemeente aan. Die relatie is van belang omdat een 'Lik-op-stuk'-houding bij vorderingen en maatregelen enorm versterkend werkt op de preventiezijde van het Hoogwaardig Handhavingsbeleid.

Hoofdstuk 4 betreft andere belangrijke onderdelen van het hoogwaardig handhaven:

1. het betrekken van communicatiemiddelen en methoden bij het versterken van de preventieve kanten van het handhavingsbeleid,
2. de vormgeving van een regionaal handhavingnetwerk waarbij, naast informatie-uitwisseling, met name de samenwerking van de sociaal rechercheurs aan de orde is, en
3. het vaststellen van de beleidscyclus voor het verfijnen van het handhavinginstrumentarium door middel van evaluaties en eventuele beleidsaanpassingen.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemeen

artikel 1 **Begripsomschrijvingen**
Geen nadere toelichting nodig

artikel 2 **Hoogwaardige handhaving**

lid 1 In dit artikel wordt geformaliseerd dat de gemeente kiest voor Hoogwaardige Handhaving als richtinggevend fraudebestrijdingbeleid. Daarmee wordt beoogd dat de inspanningen van de Sociale dienstverlening om bijstandsfraude te voorkomen of tegen te gaan volgens die beleidsmethode plaatsvinden en in de werkprocessen worden ingevoerd.

lid 2 Risicosturing is een werkwijze waarbij menskracht en middelen zeer gericht worden ingezet op basis van geformuleerde risicoprofielen (zie ook artikel 5). Dit betekent dat de controle op de rechtmatigheid van (voortzetting van) een bijstandsuitkering niet voor iedere bijstandsgerechtigde op eenzelfde wijze plaatsvindt, maar gericht is op het frauderisico dat deze vertegenwoordigt. Het woordje 'mede' geeft aan dat de Sociale dienstverlening haar werkwijze niet uitsluitend baseert op risicosturing en risicoprofielen.

HOOFDSTUK 2 PREVENTIEVE MAATREGELEN

artikel 3 **Informatie en dienstverlening**

lid 1 Het is vanwege het preventieve aspect erg belangrijk dat de klant vanaf de aanvang van een bijstandverstrekking volstrekt duidelijk op de hoogte komt van diens rechten en plichten, zodat daarover geen misverstanden meer bestaan. De klant weet wat er van hem verwacht wordt en waar hij zich aan moet houden, maar ook waar hij recht op heeft en wat hij mag verwachten. De vorm waarin de Sociale dienstverlening de informatie verstrekt is open. Wenselijk is om dit in de vorm van een informatiemap te doen, zodat het ook als naslagwerk is te gebruiken.

lid 2 Dit artikel is bedoeld om duidelijk te maken dat de Sociale dienstverlening naast rechten óók plichten heeft die meestal omgekeerd zijn aan die van de klant. Een klant die de plicht heeft tussentijdse inkomsten op te geven, heeft het recht dat deze inkomsten snel, efficiënt en op een transparante wijze worden verrekend. Als de Sociale dienstverlening vertragingen of fouten maakt bij de verrekeningen kan de klant in een voorkomende situatie mogelijk besluiten die inkomsten niet meer op te geven vanwege de last die hij heeft ondervonden. De Sociale dienstverlening heeft dus de plicht om deze inkomsten snel en deskundig te verrekenen met de minste last voor de klant. Een individugerichte werkwijze betekent dat de Sociale dienstverlening de klant als mens beschouwt en niet als een van een groep. Individugerichte informatie wordt door mensen veel beter onthouden dan algemene informatie en is daarmee effectiever.

artikel 4 **Inlichtingenplicht en bijstandsfraude**

Doel van dit artikel is om duidelijk aan te geven wat onder de term bijstandsfraude wordt verstaan, aangezien dit in de wet niet staat beschreven. Het artikel heeft een duidelijke relatie met artikel 17 lid 1 van de wet. De verwijzing naar de artikelen van de wet Suwi voorkomt dat er een 'gat' zit in de inlichtingenverplichting van klanten die bij het CWI een uitkering hebben aangevraagd en van daaruit naar de Sociale dienstverlening komen. Dit artikel heeft daarmee ook een preventieve werking. De term 'verwijtbaar' is onlosmakelijk gekoppeld aan bijstandsfraude. Het verkrijgen van een uitkering door het doen of nalaten van handelingen of het al dan niet verstrekken van inlichtingen in strijd met de feitelijke situatie, behoren opzettelijk plaats te vinden om als verwijtbaar te kunnen worden aangemerkt. Zonder opzet is er geen fraude, hooguit onterecht ontvangen bijstandsuitkering.

Als criterium voor het vaststellen van opzet geldt dat de bijstandsgerechtigde had kunnen of behoren te weten dat diens handelwijze in strijd is met de werkelijkheid. Het is dan ook heel belangrijk dat de bijstandsgerechtigde geheel op de hoogte is of kan zijn van diens rechten en plichten en welke informatie relevant is bij de verstrekking of voortzetting van bijstand. Het gestelde in artikel 3 voorziet hierin.

artikel 5 **Risicoprofielen en risicogestuurd werken**

lid 1 In artikel 1 wordt aangegeven wat onder risicoprofielen en risicosturing wordt verstaan. In dit lid worden beide begrippen aan elkaar gekoppeld. De Sociale dienstverlening kiest voor Hoogwaardige Handhaving en daarbij hoort een werkwijze die in ieder geval uitgaat van risicosturing. Dit kan alleen als er risicoprofielen zijn.

lid 2 Er is voor gekozen om in de verordening expliciet aan te geven hoe het begrip 'risicoprofielen' moet worden geformuleerd om ongewenste en onbedoelde effecten te voorkomen. Het begrip 'risicoprofielen' kan immers weerstanden oproepen vanwege de kans dat daarvan een stigmatiserende werking kan uitgaan voor bepaalde groepen in de samenleving ten aanzien van fraude. Dat is niet de bedoeling met dit artikel.

lid 3 De werking van risicoprofielen is tijdgebonden. Telkens moet op basis van fraudesignalen, landelijke ontwikkelingen, gemakzuchtigheid binnen de organisatie of het risico dat bestaande risicoprofielen toch uiteindelijk een stigmatiserende of discriminerende uitwer-

king gaan krijgen onderzocht worden of de risicoprofielen nog voldoen. Vandaar dat er gekozen is voor limitering in tijd.

lid 4 In dit lid is een afwijking van de geldingsduur van risicoprofielen mogelijk, als na evaluatie blijkt dat de profielen nog voldoen. De onderdelen waarop een of meerdere profielen geëvalueerd worden zijn dezelfde als waarop een risicoprofiel tot stand komt.

artikel 6 **(her-)onderzoek**

lid 1 Met het afschaffen van de RAU moet de gemeente eigen onderzoeksregels stellen. Dit artikel voorziet hier in. In het kader van Hoogwaardige Handhaving wordt beoogd een flexibele onderzoeksmethodiek te realiseren geënt op het risicogestuurd werken van de Sociale dienstverlening. In het (her-) onderzoeksplan kunnen de *'Beleidsregels Verificatie en Validering 2003'* na actualisatie aan de WWB worden betrokken. Er kan ook naar deze richtlijnen worden verwezen. De huisbezoeken in dit lid hebben op zichzelf geen directe relatie met fraude of vermoedens daartoe.

Huisbezoeken worden afgelegd vanuit de reguliere controle op de verstrekte inlichtingen van een bijstandsaanvrager. De uitvoerders hiervan zijn primair de bijstandsconsulenten, al dan niet met behulp van fraudepreventiemedewerkers. Huisbezoeken kunnen zowel onaangekondigd als aangekondigd plaatsvinden en doorgaans tijdens kantooruren. Indien de bijstandsgerechtigde zonder geldige opgave weigert zijn medewerking te verlenen aan een huisbezoek, handelt deze in strijd met diens inlichtingenverplichting.

De consequenties hiervan kunnen zijn het tijdelijk opschorten dan wel uitsluiten van het recht op bijstand op grond van artikel 54 WWB.

In artikel 3 van deze Verordening is al aangegeven dat de bijstandsgerechtigde vooraf op de hoogte gesteld is van zijn rechten en verplichtingen. Dit betreft ook het gestelde over huisbezoeken.

De bevoegdheid tot het doen van een huisbezoek valt onder de Wet op het binnentreden (art. 1, lid 3). De medewerker van de Sociale dienstverlening moet zich vooraf legitimeren bij de bewoner(s) en deze moet toestemming verlenen voor het naar binnen gaan. Ook moet de medewerker het doel van het bezoek vermelden. Indien de bewoner de medewerker binnen laat betekent dit niet dat deze alle kamers mag bezoeken. Ook daarvoor is toestemming vereist door de bewoner.

Uitgangspunt dient te zijn dat de gesprekken met de belanghebbende altijd binnenshuis plaats vinden in verband met de privacy.

Lid 2 De (her-) onderzoeksmethodiek uit het vorig lid kan worden versterkt door alternatieve onderzoeksmethoden. Het gaat dan om o.a. (her-) onderzoeken op basis van onderzoeksthema's of steekproeven, naast introductie van gebeurtenisgestuurde toezending van inkomstenverklaringen. Dit type onderzoek is effectief als ze specifiek gericht en in tijd gelimiteerd wordt toegepast voor de te onderzoeken doelgroep. Het tijdig variëren hierin alsmede het vooraf bekendmaken hiervan (onder andere in het onderzoeksplan en media) stimuleert het preventieve aspect van de Hoogwaardige Handhaving.

Artikel 7 **Fraudesignalen**

lid 1 Dit lid ziet toe op de organisatie en vergaring van informatie over bijstandsgerechtigden. het betreft onder meer informatie van vorige bijstandssituaties, bestaande (oude) fraudesignalen, regionale bijstandsinformatie, informatie van het inlichtingenbureau over werk, inkomen, het GBA, wegendienst e.a.. Deze informatie moet voor daartoe gemachtigde werknemers van de Sociale dienstverlening gemakkelijk georganiseerd, inventariseerbaar en opvraagbaar zijn.

De bedoelde informatie kan in bepaalde situaties ook aan met name de in artikel 66 en 67 van de wet bedoelde derden verstrekt worden indien de relevantie hiervan vaststaat.

- lid 2 Met de term 'informatie' zoals in dit lid bedoeld worden, naast informatie uit officiële bronnen, ook (anonieme) klikbrieven, eigen waarnemingen of waarnemingen van derden bedoeld. De informatie hoeft niet persé te bestaan uit harde bewijsstukken, vermoedens van fraude behoren hier ook toe. Deze informatie wordt bij de Sociale dienstverlening beheerd, zodat er een eenduidige verantwoordelijkheid hiervoor bestaat. Daar wordt bevestigd welke acties moeten worden ondernomen in overleg met de medewerker die het primaire contact met de bijstandsgerechtigde onderhoudt.
- lid 3 Met dit lid wordt vastgelegd dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de soorten informatie en de wijze waarop die bij de Sociale dienstverlening binnenkomen als het gaat om (vermoedelijke) fraudesignalen.

HOOFDSTUK 3 REPRESSIEVE MAATREGELN

artikel 8 **Opsporing en controle**

- lid 1 Dit artikel heeft tot doel de sociale recherche zo effectief mogelijk in te zetten, gegeven de beschikbare capaciteit. Te vage fraudesignalen zijn in eerste instantie niet geschikt om als opdracht te dienen voor de sociale recherche. Dit verandert naarmate de aanwijzingen concreter zijn. Duidelijk moet zijn dat onderzoek van de sociale recherche een toegevoegde waarde heeft voor het hard maken van fraudesignalen. Bij het risicogestuurd werken zal de sociale recherche primair en snel worden ingeschakeld bij personen die vallen binnen de risicoprofielen. Risicoprofielen vormen dan een concrete aanleiding tot het doen van onderzoek.
- lid 2 Het stellen van een tijdlimiet in een onderzoek naar bijstandsfraude voorkomt dat zaken erg lang open blijven staan en capaciteit bij de sociale recherche wegnemen. Verondersteld mag worden dat bij langdurige onderzoekszaken de fraude hetzij té complex is of het fraudesignaal té vaag om de fraude te kunnen vaststellen. In beide situaties dient het rechercheonderzoek te worden beëindigd, behoudens specifieke uitzonderingen. Vanuit het perspectief van Hoogwaardige Handhaving wordt vooral ingezet op preventie van fraude en dit wordt het meest gediend door relatief snel op te sporen fraude.

artikel 9 **Vaststellen bijstandsfraude**

- lid 1 Behoudens het voorlichtingsmateriaal over rechten en plichten dat een bijstandsgerechtigde ontvangt bij aanvang van de uitkering (artikel 3), ontvangt deze ook bij specifieke gebeurtenissen op de individuele situatie gerichte informatie, los van formele bescheiden, zoals beschikkingen. In artikel 4 is al aangegeven wat onder fraude wordt verstaan.
- lid 2 Bij omvangrijke fraude kan aangifte worden gedaan bij het OM. Zij hanteren momenteel een bedrag € 6000 of meer als aangiftegrens.

artikel 10 **Terugvordering en maatregelen**

- lid 1 Bijstandsfraude is een misdrijf. Vandaar dat naast terugvordering van het schadebedrag ook altijd een sanctie (maatregel) aan de orde is op de lopende bijstandsuitkering. De hoogte van de maatregel wordt bepaald door het gestelde in de Afstemmingsverordening. Een maatregel kan slechts worden toegepast als de bijstandsuitkering wordt gecontinueerd of binnen 1 maand na vaststelling van de bijstandsfraude wordt hervat.
- lid 2 Om uitdrukking te geven aan het 'lik-op-stuk' aspect van het Hoogwaardig Handhavingbeleid zal er zo snel als mogelijk uitvoering moeten worden gegeven aan zowel het terugvorderen van de ten onrechte genoten bijstand als het toepassen van een maatregel. Voor de betrokken bijstandsgerechtigde kan dit als een hard(-vochtig) beleid overkomen, het primaire doel is echter om potentiële bijstandsfraudeurs af te schrikken en zodoende de preventieve werking van het beleid te stimuleren. De terugvordering van bijstand vindt in alle gevallen plaats en bij iedereen op wie op grond van de artikelen 58, 59 en 60 van de wet terugvordering mogelijk is.

artikel 11 Communicatie fraudezaken

De bedoeling is om effectief gebruik te maken van de media om bijstandsfraude te ontmoedigen; bijvoorbeeld door maandelijks vermelding van omvang van het aantal ontdekte fraudegevallen en de omvang van het schadebedrag en de getroffen sancties hierbij. Ook interviews over (mislukte) bijstandsfraude kan een stevige rol spelen om het doel te bereiken.

artikel 12 Regionale samenwerking

De samenwerking van de sociale recherche binnen de regio is heel belangrijk. Dit artikel geeft aan dat de Sociale dienstverlening zich blijft inspannen om deze samenwerking helder gestalte te geven, zodat fraudesignalen sneller kunnen worden opgepakt en capaciteit gericht kan worden ingezet.

artikel 13 Handhavingsbeleid

- lid 1 De beleidscyclus van Hoogwaardige Handhaving is een proces waarbij evaluatie van ingezet handhavingsbeleid leidt tot aanpassingen die op hun beurt weer leiden tot verbeteringen in de uitvoering daarvan. Dit artikel is bedoeld om deze permanente ontwikkeling vast te stellen. In alle leden van dit artikel is de evaluatie gesteld op een jaarlijks terugkerende verplichting voor De Sociale dienstverlening. Lid 1 betreft de evaluatie van de doelstellingen en activiteiten van het algehele handhavingsbeleid.
- lid 2 Door de behaalde resultaten in de fraudeaanpak kan een verschuiving plaatsvinden van soorten bijstandsfraude. Dit kan van invloed zijn op de gebruikte risicoprofielen die daarmee afnemend effectief kunnen zijn en aangepast moeten worden. Evaluaties van toegepaste Risicoprofielen zijn dan ook noodzakelijk om de effectiviteit hiervan te kunnen waarborgen. Als na evaluatie blijkt dat de profielen goed voldoen is aanpassing daarvan niet aan de orde.
- lid 3 Het risicogestuurd werken met risicoprofielen is een onderdeel van Hoogwaardige Handhaving. Het is echter niet gezegd dat deze instrumenten blijvend effectief zijn voor een vroegtijdige opsporing van bijstandsfraude of de ontmoediging daarvan. Dit moet blijken uit de evaluaties van het handhavingsbeleid. Indien de effectiviteit dusdanig gering is kan op grond van dit lid artikel 5 buiten werking worden gesteld zonder dat de handhavingverordening hoeft te worden aangepast.
- lid 4 In het vervolg op het gestelde in lid 1 is van belang te weten wat het rendement is geweest van het (her-) onderzoeksplan en de daarbij gebruikte methoden en frequenties. Op basis daarvan kan overwogen worden het plan aan te passen.

HOOFDSTUK 5 SLOT EN OVERGANGSBEPALINGEN

artikel 14 **Inwerkingtreding artikelen 5 en 6 van deze verordening**

lid 1 Vanwege de algehele invoering van de WWB wordt er een groot beroep gedaan op de organisatie. In dat verband is het wenselijk zijn om complexe processen als risicogestuurd werken in samenhang met risicoprofielen 6 maanden later te doen ingaan.

lid 2 Mede op grond van de in het vorige lid genoemde redenen is het mogelijk gemaakt om het (her-) onderzoeksplan uiterlijk 6 maanden later te doen ingaan.

lid 3 Dit lid maakt het mogelijk om de evaluaties als bedoeld in artikel 13 gelijktijdig te laten plaatsvinden, zodat beleidsaanpassingen synchroon kunnen ingaan.

artikel 15 **Hardheidsclausule**

Geen nadere toelichting nodig.

artikel 16 **Citeertitel**

Geen nadere toelichting nodig.

artikel 17 **Inwerkingtreding verordening**

Geen nadere toelichting nodig.