



Haarlem

Beleidsnota Handhaving Participatiewet 2016

Handhaven met zorg

Inhoud

Inleiding	2
Hoofdstuk 1 Aanleiding	3
Hoofdstuk 2 Visie en uitgangspunten	4
2.1 Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven	4
2.2 Formulering van uitgangspunten	4
2.3 Toelichting op de uitgangspunten	5
Hoofdstuk 3 Meten en sturen	10
3.1 Meten	10
3.2 Registreren	10
3.3 Indicatoren	10
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen	11
4.1 Inwerkingtreding Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.....	11
4.2 Aanpassing Wet eenmalige gegevensuitvraag.....	12
4.3 Verhoging aangiftegrens	13
4.4 Aanpassing Participatiewet ten aanzien van fraudeboeten na doorlopen minnelijke schuldregeling...	13
4.5 Inwerkingtreding Wet Huisbezoeken	14
4.6 Bestandskoppeling en internetonderzoek	14
4.7 Wijziging mogelijkheden camera-observatie	15

Inleiding

De afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest rondom de Participatiewet en aanverwante regelingen. De decentralisatie van overheidstaken op het gebied van zorg naar de gemeente en wijzigingen in de fraudewetgeving en ontwikkelingen in de jurisprudentie, het 'Transformatieprogramma Sociaal Domein Haarlem' (BBV 2015/168421) en de vaststelling van het Koersdocument Werk en Inkomen Haarlem (BBV 2016/255654) zijn voorbeelden van ontwikkelingen die rechtstreeks invloed hebben op de wijze waarop er binnen de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid omgegaan wordt met handhaving.

In juli 2016 is het Koersdocument Werk en Inkomen door de raad van Haarlem vastgesteld. De uitvoering is een verantwoordelijkheid van de afdeling Werk en Inkomen. In het Koersdocument wordt de beleidsopgave voor de gemeente Haarlem als volgt omschreven: 'hoe bemiddelen we onze burgers naar betaald werk en als het (nog) niet kan, hoe begeleiden we onze burgers naar andere vormen van participatie in de samenleving zoals vrijwilligerswerk of arbeidsmatige dagbesteding.' Het beleid richt zich op de beantwoording van deze vraag.

In het Koersdocument is ook de strategie nader uitgewerkt hoe we de kansen voor onze klanten vergroten op het meedoen in de samenleving:

- Ken je klant: dat betekent het weer regelmatig spreken van de klant;
- Ken je stad: het zorgen voor participatiekansen in de stad samen met onze partners;
- Verruimen van mogelijkheden op meedoen, door andere contracten af te sluiten met onze re-integratiepartners;
- Vernieuwen, door onder meer in te gaan op initiatieven uit de stad. Vergemakkelijken, door regels te vereenvoudigen of te beperken waar mogelijk;
- Maatwerk: door oog te hebben voor de diversiteit aan doelgroepen in ons bestand.

Het kennen en spreken van de klant is een van de beste manieren om fraude te voorkomen en snel te detecteren. De uitgangspunten van hoogwaardig handhaven zoals genoemd in de voorgaande beleidsnota zijn daarbij nog steeds actueel en dienen ook de komende beleidsperiode als basis voor het handhavingsbeleid. Wel is hoogwaardig handhaven aan herijking toe en wordt steeds meer doorontwikkeld naar natuurlijk naleven. Hoe helpen we de burger zijn verplichtingen na te komen?

Hoofdstuk 1 Aanleiding

In de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive en handhaving is in 2015 opgenomen dat het college tweejaarlijks een handhavingsplan aan de gemeenteraad aanbiedt met daarin het te voeren beleid op het gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet, de behaalde resultaten en de te verwachten resultaten. De laatste beleidsnota Handhaving is opgesteld in 2012 (Beleidsnota Handhaving 2012, Kans en Kracht; handhaven doen we allemaal).

In verband met het uitvoeren van het '213a Onderzoek naar fraudebestrijding bij bijstandsuitkeringen 2016' is het opstellen van een nieuwe beleidsnota uitgesteld totdat het betreffende onderzoek afgerond zou zijn zodat de resultaten uit het onderzoek meegenomen zouden kunnen worden in de nieuwe beleidsnota.

Door wijzigingen in de Wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna te noemen; Fraudewet) is de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive en handhaving per 1 januari 2017 van rechtswege komen te vervallen en daarmee ook het uitgangspunt dat er elke twee jaar een nieuwe beleidsnota opgesteld wordt.

Vanaf 2018 wordt er jaarlijks een Afdelingsplan Handhaving opgesteld waarin onder andere opgenomen wordt wat de resultaten op het gebied van handhaving in het voorgaande jaar geweest zijn en welke onderwerpen in de uitvoering in het betreffende jaar op de agenda staan.

Deze beleidsnota beperkt zich tot de Participatiewet, Inkomensvoorziening oudere en arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw) en Inkomensvoorziening oudere en arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz) en schulddienstverlening.

Daar waar de Participatiewet genoemd wordt zijn ook de IOAW en IOAZ van toepassing.

Het onderwerp handhaving binnen de WMO en Jeugdwet zal apart worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 Visie en uitgangspunten

2.1 Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven

Haarlemmers die verminderd zelfredzaam zijn en deze steun en veiligheid onvoldoende kunnen vinden in hun eigen netwerk, kunnen daarvoor terecht bij de gemeente. Het gaat hier om de individuele verstrekkingen van de Wmo, Schulddienstverlening, de Jeugdwet en de Participatiewet. Een goede ondersteuning bij deze individuele verstrekkingen is een voorwaarde voor het creëren van sociale cohesie in stad en dorp. De binding met de samenleving neemt immers af wanneer er sprake is van werkloosheid, schulden, armoede, het ontbreken van begeleiding en dagbesteding of onveilig opgroeien.

Ons sociale zekerheidsstelsel is gebaseerd op solidariteit. Om dit stelsel in stand te houden is een blijvend draagvlak in de samenleving nodig. Naleving speelt hierin een belangrijke rol want als er regels gesteld worden moeten deze ook gehandhaafd worden. Het onrechtmatig gebruik maken van sociale voorzieningen gaat in tegen het rechtvaardigheidsgevoel van uitkeringsgerechtigden en andere burgers die zich wel aan de regels houden. Niet-naleving kan zo ook leiden tot een verminderde nalevingsbereidheid van andere burgers. Hiermee komen de geloofwaardigheid en uiteindelijk het draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel in het geding.

Ook versterkt handhaving de participatie van de klant in de samenleving en vergroot het daarmee zijn bestaanszekerheid. Wij behandelen onwetendheid anders dan onwil. Wij leggen daarom de nadruk op preventie maar laten repressie uiteraard niet achterwege. Daarbij werkt repressie ook weer preventief. Om te zorgen dat dit in de praktijk ook zo werkt is een goede balans tussen preventieve en repressieve inzet op handhaving cruciaal.

Wij willen het misbruik en het oneigenlijk gebruik van voorzieningen en het niet nakomen van verplichtingen minimaliseren. Het niet nakomen van verplichtingen mag niet lonen en een voorziening wordt alleen door ons aangeboden als dat doelmatig en rechtmatig is.

Gedagsbeïnvloeding vormt de basis van het bevorderen van naleving en daarmee het effectief handhaven. Uit wetenschappelijk oogpunt zijn er drie factoren die bepalen of mensen iets wel of niet doen; motivatie (het willen), vaardigheid (het kunnen) en een trigger (signaal om in beweging te komen). Het 'kunnen' kan beïnvloed worden door procedures makkelijker te maken. Bij triggers helpt het om bijvoorbeeld herinneringsberichten te sturen. Zo zijn er verschillende manieren om het gedrag van mensen te beïnvloeden en daarmee fraude te voorkomen en/of te verminderen. Doel is om het natuurlijk naleven steeds meer te faciliteren.

2.2 Formulering van uitgangspunten

Hoogwaardig handhaven heeft tot doel om de (spontane) nalevingsbereidheid van klanten te bevorderen. Hiervoor worden zowel preventieve als repressieve instrumenten ingezet. De gedachte hierachter is dat inzet op preventieve activiteiten het draagvlak voor naleving van regels bij mensen versterkt en dat daarmee het draagvlak voor inzet van repressieve elementen vergroot wordt. De uitgangspunten van hoogwaardig handhaven zijn verwerkt in de nieuwe uitgangspunten voor de komende beleidsperiode:

1. Integraliteit
2. Optimale dienstverlening
3. Maatwerk
4. Samenwerking

Deze uitgangspunten sluiten nauw aan bij de leidende patronen uit het 'Transformatieprogramma Sociaal Domein Haarlem' (BBV 2015/168421) waarbij de leefwereld van de burgers het uitgangspunt is en niet de systeemwereld, we het integraal werken als vertrekpunt nemen en er meer ruimte aan professionals geboden wordt.

2.3 Toelichting op de uitgangspunten

Integraliteit

- *Handhaving als integraal onderdeel binnen het gehele proces van dienstverlening*

De afgelopen jaren is ingezet op actieve handhaving aan de voorkant van het aanvraagproces. Binnen het Poortmodel krijgen de klanten informatie over hun rechten en plichten en worden alle dossiers vóór verwerking gescreend door de afdeling Fraudebestrijding. De komende periode wordt ingezet op intensivering van de handhaving tijdens het proces van dienstverlening. Vanuit één van de projecten die voortvloeien uit het Programma implementatie koersdocument werk en inkomen worden alle klanten binnen het zittende bestand periodiek gesproken en wordt ingezet op rechtmatigheid. Ook de klanten die nieuw in de bijstand stromen worden periodiek gesproken; handhaven is immers contact maken en contact houden! Klanten zullen een grotere bereidheid hebben tot naleving van regels als ze hun klantmanager kennen en regelmatig spreken.

Handhaven is een kerntaak van iedere medewerker die klantcontact heeft. Handhaven wordt vaak geassocieerd met controle maar efficiënt en effectief handhaven is veel meer dan dat!

Het is: de klant en zijn situatie leren kennen om maatwerk te kunnen leveren. Het detecteren van fraudesignalen is daarbij onderdeel van het dienstverleningsproces.

De vraag 'Wat heeft de klant nodig om zijn situatie te verbeteren?' is even relevant in ons handhavingsbeleid als de vraag: 'Komt de klant zijn verplichtingen wel na?'. Alleen vanuit die integrale benadering kun je het gedrag van de klant beïnvloeden.

Ieder contactmoment met een klant is een kans, een kans om een klant in beweging te krijgen, zijn eigen regie te laten pakken en om vragen te stellen bij onduidelijkheden. Maar ook om beter zicht te krijgen op de problemen waar de klant mee kampt. Door die benadering weet de klant zich 'in beeld'. De signalen die de klant geeft, zijn voor ons vervolgens weer input om onze dienstverlening te optimaliseren.

- *Handhaven op alle verplichtingen*

Handhaving vindt niet alleen plaats op naleving van de inlichtingenplicht zoals opgenomen in de Participatiewet. Handhaving wordt ook toegepast op arbeids-, reïntegratie, en schuld-dienstverleningsverplichtingen. Hiermee komt de integraliteit van handhaving het meest tot zijn recht. Dit betekent een goede afstemming met samenwerkingspartners en andere afdelingen; het handhaven van bijvoorbeeld de arbeids- en reïntegratieplicht kan niet plaatsvinden als een contractpartner signalen van fraude niet meldt of de klant niet motiveert in het naleven van de verplichtingen. Dit moet een sluitende aanpak zijn en deze benadering zal ook meegenomen worden in de nieuwe aanbestedingsprocedure rondom inkoop van reïntegratietrajecten.

Optimale dienstverlening

- *De burgers op een begrijpelijke, heldere en toegankelijke wijze informeren*

Communicatie is een onderwerp waarover soms nog wel eens te licht en te eenzijdig gedacht wordt. Mensen zijn namelijk verschillend en moeten op verschillende wijzen gevoed worden met informatie. Informatie over de procedure rondom en het recht op een uitkering, informatie over de mogelijkheden van participatie en informatie over de rechten en plichten die hij heeft vanaf het moment van aanvraag van een uitkering. Deze verschillen zitten bijvoorbeeld in de vorm van communicatie (digitaal, schriftelijk, mondeling), het denkniveau van de klant, de afstand tot de arbeidsmarkt die de klant heeft en de wijze van informatieverwerking (visueel, auditief, kinesthetisch). Mensen die bijvoorbeeld visueel zijn ingesteld hebben behoefte aan schriftelijke informatie, auditief ingestelden aan informatieve workshops en kinesthetisch ingestelden onthouden zaken door deze te doen.

De wijze van klantbenadering begint al vóórdat de klant een aanvraag gaat doen en zich telefonisch of via internet over het eventuele recht op een uitkering informeert. Vervolgens zullen alle (fysieke) klantcontacten bij kunnen dragen aan het informeren van de klant en het daarmee beïnvloeden van de natuurlijke naleving van verplichtingen.

Optimale informatievoorziening en gedragsbeïnvloeding door informatievoorziening vereist een communicatieplan waarin alle bovenstaande punten worden uitgewerkt. Dit zal opgenomen worden in het Afdelingsplan Handhaving 2018.

Onderzoeksbureau Ipsos heeft in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan onder 5275 uitkeringsgerechtigden uit 7 gemeenten. Met behulp van dit onderzoek wordt vastgesteld hoe groot uitkeringsgerechtigden de detectiekans (de kans om betrapt te worden op fraude) inschatten. De gedachte is dat een hoog kennisniveau en een hoog ingeschatte detectiekans basisvoorwaarden zijn ter preventie van uitkeringsfraude. Vastgesteld is dat men de detectiekans inschat tussen de 67 en 81 procent. De gemiddelde bekendheid van de plichten ligt voor alle deelnemende gemeenten rond de 87%.

- *Processen vereenvoudigen*

Onze organisatie is voortdurend in beweging om bestaande processen te vereenvoudigen en daarmee effectiever en efficiënter te maken. Zowel ten bate van de dienstverlening aan de klant als van de interne bedrijfsvoering. Vereenvoudiging van processen vergroot de mate van naleving van regels. Het gaat hierbij niet alleen om het 'lean' inrichten van processen of het verkorten van processen maar bijvoorbeeld ook over het voorkomen van dubbel uitvragen van gegevens bij de klant en het dubbel registreren van gegevens door klantmanagers. Het is de kunst om het perfecte evenwicht te vinden tussen dat wat (wettelijk) moet, dat wat nodig is om (beleids)doelen te bereiken en het belangrijkste; dat wat de klant helpt bij het realiseren van maximale zelfsturing in het proces van financiële zelfstandigheid en participatie in de maatschappij.

Belangrijk is ook dat de klant weet dat de gemeente al veel gegevens kan inzien vóórdat de klant een formulier heeft ingevuld of een gesprek met zijn klantmanager heeft gehad. Bijvoorbeeld dat hij inkomsten uit arbeid heeft gehad of in het bezit is van een voertuig. Het informeren van de klant is een vorm van preventie.

Een voorbeeld hiervan is digitalisering van het invullen van de maandelijkse inkomstenformulieren. Maar ook het digitaliseren van de aanvraag om bijstand zou kunnen bijdragen aan een vereenvoudiging van processen. Preventie is ook het maandelijks invullen van een inkomstenformulier. De klant bevestigt dan maandelijks door ondertekening dat hij de juiste gegevens verstrekt. Eventuele wijzigingen in de huidige werkwijze zullen onderzocht worden in het Afdelingsplan Handhaving 2018.

- *Digitale fraudemeldingen*

Het komt met regelmaat voor dat burgers melding bij de gemeente willen doen van een vermoeden van fraude. Meestal wil men dit anoniem doen.

Op dit moment kunnen burgers fraude schriftelijk of telefonisch melden. In het licht van de digitalisering van onze dienstverlening geniet het de voorkeur om burgers ook de mogelijkheid te bieden de fraudemelding digitaal te doen. Dit gebeurt al bij diverse gemeenten zoals Velsen, Enschede en Utrecht.

De mogelijkheid om fraude digitaal te melden zou drempelverlagend kunnen werken en is minder arbeidsintensief dan het telefonisch afdoen van de melding. Ook geeft het de gemeente de mogelijkheid om via het digitale formulier gerichter vragen aan de melder te stellen. De uitwerking van de digitale fraudemelding zal opgenomen worden in het Afdelingsplan Handhaving 2018.

Maatwerk

- *De omgekeerde toets*

De ontwikkelingen binnen het Sociaal Domein van de afgelopen jaren hebben er toe geleid dat we niet meer op dezelfde manier naar de hulp- en dienstverlening aan burgers kunnen kijken.

Stimulansz heeft een methode ontwikkeld (De omgekeerde toets) om deze manier van kijken te vertalen naar een werkwijze die gericht is op het zo goed mogelijk 'in zijn kracht zetten' van de klant.

Stimulansz zegt daarover het volgende; "Mogelijk maken wat nodig is, dat is de opdracht in onze tijd. Dat is iets anders dan protocollen volgen en beslissingen nemen conform de verordening. Mogelijk maken wat nodig is stelt letterlijk de zorgvrager centraal en de wereld waarin deze leeft. Maar hoe weet je dan als professional of je het goede doet? Als het protocol en de verordening je niet meer het houvast bieden? Het afgevinkte lijstje je niet zonder meer naar de juiste interventie leidt? ".

Feitelijk is deze manier van werken helemaal niet nieuw; klantmanagers, handhavers en andere professionals in het sociale domein benaderen casuïstiek al vaak op deze wijze.

Het leveren van maatwerk op de wijze zoals deze door Stimulansz gepresenteerd wordt is de afgelopen jaren al een vast onderwerp binnen de Actualiteitencurssusen die periodiek aan de klantmanagers en handhavers gegeven worden.

Bij het toepassen van de omgekeerde toets wordt bij het zoeken naar een oplossing niet uitgegaan van de letter van de wet maar van het doel van de wet. Er wordt gekeken naar het doel dat de burger wil bereiken en of dit past binnen de doelstelling van de wetten binnen het sociaal domein. Vervolgens wordt, met de wet als vangrail, bekeken wat er moet gebeuren om het doel voor de burger te realiseren.

Voorbeelden van het toepassen van de omgekeerde toets zijn het vergoeden van de kosten van gebitsrenovatie uit de bijzondere bijstand voor iemand die moet solliciteren en vanwege een schuld bij de ziektekostenverzekeraar niet aanvullend verzekerd is voor deze kosten en het verstrekken van bijzondere bijstand aan een voormalig ondernemer om zijn eindbalans op te laten maken zodat hij gebruik kan maken van schulddienstverlening.

In het Afdelingsplan Handhaving 2018 zal nader uitgewerkt worden hoe het leveren van maatwerk nog meer dan het nu al is vanzelfsprekend zal worden in de uitvoering. Vertrouwen hebben in het professioneel handelen van de uitvoerende ambtenaren is daarbij erg belangrijk. Het leveren van maatwerk kan immers niet succesvol plaatsvinden zonder dat de uitvoerende ambtenaren weten dat hen dat vertrouwen ook gegeven wordt.

Dat is soms ingewikkeld en daarom wordt er vanaf 2013 binnen Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewerkt met een oliemannetje.

Vanaf 2017 heeft er binnen het brede sociaal domein een uitbreiding van het aantal oliemannetjes en –vrouwtjes plaatsgevonden. Het betreft hier een aantal medewerkers, dat de verschillende afdelingen binnen

het Sociaal Domein vertegenwoordigt in een casuïstiekoverleg. Zij fungeren als vraagbaak, wegwijzer en probleemoplosser over de domeinen heen en als aanjagers van een integrale aanpak. Hiermee wordt gezorgd voor een integrale aanpak van vastgelopen cases of cases die dreigen vast te lopen.

- *Bestrafen*

Zonder het daadwerkelijk bestraffen wordt fraudebestrijding ongeloofwaardig. Een adequate toepassing van sanctiemiddelen en incasso van vorderingen is essentieel als sluitstuk van een fraudetraject. Niet alleen om terug te vorderen wat ten onrechte verstrekt is, maar ook vanwege de preventieve werking die het heeft op (potentiële) fraudeurs. Snel en correct terugvorderen is belangrijk.

Alle fraude onder de aangiftegrens van € 50.000,- kan door de gemeente bestuursrechtelijk worden afgehandeld. Het bestraffen bestaat uit het opleggen van een boete. De wet- en regelgeving rondom de bestuurlijke boete is vastgelegd in de Participatiewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Er zijn ook andere vormen van bestraffing die niet voortvloeien uit fraude. Soms kan het recht op bijstand aan de poort vastgesteld worden, maar wordt er een maatregel opgelegd. Dit is het geval bij verwijtbare werkloosheid of bijvoorbeeld bij een onverantwoorde intering op het beschikbare vermogen. De maatregel dient hierbij niet als straf maar als middel om gewenst gedrag te bewerkstelligen. De verantwoordelijkheid voor deze handhaving ligt bij de klantmanager die het recht op bijstand vaststelt. Hier is fraude niet aan de orde maar door handhaving op deze verplichtingen wordt de klant direct geconfronteerd met zijn eigen verantwoordelijkheid om in het levensonderhoud te voorzien. Op deze manier leveren we aan de poort een bijdrage aan de sluitende aanpak. Ook hierbij geldt dat de individuele situatie leidend is voor de wijze waarop het wettelijk kader wordt toegepast. Het opleggen van een maatregel is immers ook een vorm van maatwerk waarbij de wet dient als vangrail bij de besluitvorming.

- *Terug- en invordering*

Een adequaat terugvorderings- en invorderingsbeleid is ook onderdeel van een sluitend handhavingsbeleid. Als bij beëindiging van de uitkering een vordering ontstaat, neemt de medewerker terugvordering en verhaal direct contact op met de klant om een terugbetalingsafspraken te maken. De medewerkers hebben hun eigen klantenbestand en kennen hun klanten. Dat heeft een positief effect op de terugbetalingsbereidheid. Indien de klant de betaalafspraken niet is nagekomen krijgt hij eerst een aanmaning. Als hij daarna nog niet betaalt, belt de medewerker hem op tijdens de maandelijkse belavond. Soms zijn er bijzondere omstandigheden waardoor een klant nog niet heeft kunnen betalen. De medewerker heeft daarbij de vrijheid om tijdelijk het aflossingsbedrag lager vast te stellen als dat nodig is. Ook hier gaat het om maatwerk. Nieuwe afspraken met de klant worden schriftelijk bevestigd. Als blijkt dat dat nodig is verwijst de medewerker de klant naar flankerende ondersteuning zoals de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning. Mocht de klant na alle afspraken toch niet aan zijn betalingsverplichting voldoen dan volgt een procedure van dwangbevel en beslag.

Al jaren blijkt dat de huidige werkwijze, waarbij er direct aan het begin van het terugvorderingsproces regelmatig persoonlijk contact met de klant is, een positieve uitwerking heeft op de terugbetalingsbereidheid bij klanten. Daadwerkelijk terugvorderen heeft daarnaast ook een preventieve werking; het kan potentiële fraudeurs ontmoedigen als men weet dat alles teruggevorderd wordt.

Samenwerking

- *Samenwerking binnen het sociaal domein*

Samenwerking binnen de verschillende disciplines van het sociaal domein is niet nieuw; op verschillende manieren weten medewerkers elkaar op beleids- en dossierniveau te vinden. Om deze samenwerking verder in de organisatie in te bedden en te faciliteren zijn aan de teams met klantmanagers Participatiewet vaste contactpersonen verbonden vanuit de afdelingen Handhaving, WMO en Schulddienstverlening. Ook bij het opstellen van projectplannen weten de verschillende disciplines elkaar steeds beter te vinden zodat er niet op 'eilandjes' gewerkt wordt maar we met meerdere disciplines voor één klant aan verschillende doelen kunnen werken.

- *Samenwerking met het Sociaal Wijkteam*

Het Sociaal Wijkteam richt zich op de categorie van bewoners met regieverlies en problemen of vragen op meerdere domeinen. Het doel is om ervoor te zorgen dat deze mensen weer (meer) zelfredzaam worden en de grip op het leven terug krijgen.

Het perspectief vanuit handhaving is vooral gericht op het stoppen van onrechtmatige situaties. De inzet van medewerkers binnen het wijkteam is gericht op het vergroten van zelfredzaamheid. Ook al is het perspectief vanuit het wijkteam een andere dan vanuit handhaving, het uitgangspunt is hetzelfde. Met elkaar willen we dat de mensen die het nodig hebben, gebruik kunnen maken van voorzieningen die er zijn. Ook het stopzetten van onnodig of onrechtmatig gebruik van voorzieningen hoort daarbij.

Medewerkers van het Sociaal Wijkteam zijn geen handhavers en hebben niet tot doel om onrechtmatige situaties op te sporen. Tijdens het werk vanuit het Sociaal Wijkteam, de huisbezoeken of andere contacten in de wijk, kunnen teamleden wel geconfronteerd worden met situaties die niet rechtmatig zijn en nadelige consequenties voor bewoners kunnen hebben.

Omdat in het wijkteam gewerkt wordt met verschillende mensen vanuit verschillende organisaties en expertises, verschilt het perspectief en de insteek van de afzonderlijke teamleden.

Het is daarom belangrijk om eensgezindheid te bereiken ten aanzien van de aanpak rondom het signaleren van onrechtmatigheden en om samen met collega's binnen het wijkteam, de moederorganisatie én handhaving een werkwijze te creëren die ruimte voor oplossing biedt (doen wat nodig is).

Het komende jaar zal ingezet worden op het optimaliseren van de werkwijze waarbij het vormen van een eenduidige houding ten opzichte van onrechtmatig handelen de insteek is, passend bij ieders rol en positie.

- *Afdeling overschrijdende samenwerking*

Ook op afdelingen buiten SZW om is handhaving en de naleving van wetten en regels actueel. Daar waar er een verband is met de uitvoering van de Participatiewet zijn er al samenwerkingsrelaties. De komende periode zal onderzocht worden hoe we deze samenwerking verder kunnen versterken zoals binnen het thema woon- en adresfraude. De uitwerking hiervan vindt plaats in het Afdelingsplan Handhaving 2018. Het eerder genoemde casuïstiekoverleg met oliemannetjes is een goed voorbeeld van afdeling overschrijdende samenwerking die al is ingezet.

- *Landelijke samenwerking*

De afgelopen jaren is er landelijk flink geïnvesteerd in bestandskoppeling tussen diverse (overheids) instanties. Daar waar de wet dit toelaat dienen we hier zo optimaal mogelijk gebruik van te maken om onrechtmatig gebruik van voorzieningen te voorkomen en te detecteren. Op dit moment wordt al samengewerkt met bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank, de UWV, Belastingdienst, DUO, Politie en IND. De gemeente Haarlem heeft daarnaast zitting in diverse landelijke overlegvormen die zich hiermee bezig houden en innoveren op dat gebied (bijv.: DIVOSA, VNG, Regionaal Platform Fraudebestrijding en de landelijke commissie Handhaving van Divosa).

- *Project 'Ik doe mee'*

Eén van de projecten binnen het Programma Implementatie Koersdocument is 'Ik doe mee!'. Dit project is in het tweede kwartaal van 2017 gestart en heeft tot doel dat alle uitkeringsgerechtigden in een periode van 18 maanden gezien worden en dat met deze mensen een plan van aanpak richting participatie opgesteld wordt. Ook wordt van alle mensen de rechtmatigheid van de uitkering beoordeeld en vastgesteld. Binnen het project wordt nauw samengewerkt met verschillende partners in de stad (bijv. Leger des Heils, Dock, Haarlem Effect).

Hoofdstuk 3 Meten en sturen

3.1 Meten

Eén van de aanbevelingen uit het '213a Onderzoek naar fraudebestrijding bij bijstandsuitkeringen 2016' is om indicatoren te formuleren die een directe relatie hebben met de inzet en uitvoering van fraudebestrijding om op ambtelijk niveau beter inzicht te krijgen en te sturen. Andere aanbevelingen zijn om de administratieve verslaglegging te verbeteren en prestatie- en effectindicatoren in de planning- en controlcyclus.

In het vorige beleidsplan zijn indicatoren gesteld zoals het aantal beëindigde uitkeringen en het aantal uitkeringen aanvragen dat niet uitmondt in een toekenning van bijstand. Onvoldoende helder is echter wat de feitelijke bijdrage van het handhavingsbeleid is aan het aantal beëindigde uitkeringen en welke afzonderlijke maatregelen dan bijgedragen hebben aan dit resultaat. Steeds is echter de vraag wat deze cijfers zeggen over de bijdrage van de maatregelen aan het beoogde effect. Een hoog bedrag aan ontvangsten uit geïnde vorderingen lijkt positief. Maar als het daalt doordat er minder onterechte uitkeringen worden verstrekt en er dus minder in te vorderen valt, is dat nog veel beter. De cijfers zijn dan ook niet meer dan een nuttig hulpmiddel om het gesprek te voeren over de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Het gaat daarbij uiteindelijk om de bijdrage van handhaving aan het beoogde effect.

Ook andere gemeenten zoeken naar een manier om de effecten van handhavingsbeleid te meten. In 2016 heeft RadarAdvies voor de gemeente Emmen een onderzoek verricht naar de effectiviteit van handhavingsbeleid. Hier kwam onder andere uit dat er meer evenwicht moet komen tussen de 'hard controls' (regels en verplichtingen) en 'soft controls' (werken vanuit wederzijds vertrouwen).

3.2 Registreren

Een voorwaarde om te kunnen meten is een heldere, eenduidige wijze van registratie. Daarbij moet gemeten worden op de ingezette maatregelen en niet alleen op de mogelijke uitkomsten daarvan. In het Afdelingsplan Handhaving 2018 zal er aandacht geschonken worden aan de wijze van registreren en de daarvoor te gebruiken systemen.

3.3 Indicatoren

Meten doen we aan de hand van indicatoren die iets zeggen over de resultaten van het beleid. De indicatoren zoals vermeld in het kader zijn afgestemd op de uitgangspunten van het beleid.

Uitgangspunt handhavingsbeleid	Indicator meting resultaten handhavingsbeleid
Handhaving als integraal onderdeel binnen het gehele proces van dienstverlening	Het aantal gesignaleerde onrechtmatigheden binnen de rechtmatigheidsonderzoeken van project 'Ik doe mee' én reguliere rechtmatigheidsonderzoeken.
	Het aantal uitkeringen dat naar aanleiding van de rechtmatigheidsonderzoeken van project 'Ik doe mee' beëindigd worden als gevolg van gesignaleerde onrechtmatigheid of fraude.
	Het aantal gegronde bezwaren.
De burgers op een begrijpelijke, heldere en toegankelijke wijze informeren	Het percentage klanten dat in het jaarlijkse onderzoek van SZW aangeeft voldoende geïnformeerd te zijn over zijn rechten en plichten.
	De procentuele detectiekans bij fraude uit het jaarlijkse onderzoek door het ministerie van SZW.
Bestrafen	De looptijd tussen het moment van fraude, de detectie van fraude en het besluit tot opleggen van maatregel of boete.
	Het aantal opgelegde boetes.
Samenwerking	Het aantal signalen van onrechtmatigheden binnen de Participatiewet naar aanleiding van de samenwerking met afdeling overstijgende- en landelijke projecten.

Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn er diverse ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de uitvoering van handhaving en fraudebestrijding binnen Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onderstaand worden de belangrijkste ontwikkelingen beschreven.

4.1 Inwerkingtreding Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van kracht (hierna te noemen; de Fraudewet). Deze wet regelt dat fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zwaarder bestraft wordt en heeft als uitgangspunten; solidariteit, preventie, fraude mag niet lonen en straffen is geen doel op zich.

Tot 1 januari 2013 werd een maatregel opgelegd als iemand met een uitkering zich niet aan zijn verplichtingen hield, ongeacht om welke verplichting het ging. Vanaf 1 januari 2013 dient er bij een schending van de inlichtingenplicht een boete te worden opgelegd.

Bestuurlijke boete

De Fraudewet (her)introduceert de bestuurlijke boete bij schending van de inlichtingenplicht. In geval van schending inlichtingenplicht mag de gemeente niet meer, zoals voorheen, op basis van een gemeentelijke verordening afstemmen, maar schrijft de wet voor dat, naast de terugvordering van het benadelingsbedrag, (in principe) een bestuurlijke boete ter hoogte van 100% van het ten onrechte verstrekte bedrag moeten opleggen. Deze boete moet verrekend worden met de uitkering. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de beslagvrije voet (=90% van de uitkeringsnorm).

Wijziging Boetebesluit socialezekerheidswetten

Op 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) een uitspraak gedaan in het kader van toepassing van de Fraudewet en het op deze wet gebaseerde Boetebesluit sociale zekerheidswetten. Voor de bepaling van de boetehoogte moet in het individuele geval de (persoonlijke)omstandigheden van de persoon in kwestie, waaronder de financiële draagkracht, meegewogen worden. Een bestuurlijke boete mag een betrokkene niet onevenredig in zijn inkomen en vermogen treffen.

Dit betekent dat de gemeente bij het bepalen van de hoogten van een boete, naast de ernst van de overtreding (het benadelingsbedrag) en de mate van verwijtbaarheid (opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid, verminderde verwijtbaarheid) zich er van dient te vergewissen dat de boete, gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. Het uitgangspunt moet zijn dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet volledig beschikbaar is voor het betalen van de boete. Ook eventueel beschikbaar vermogen moet worden gebruikt voor het betalen van de boete.

Vanaf de datum van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn gemeenten gehouden in overeenstemming met de uitspraak van 24 november 2014 te handelen. Omdat deze werkwijze nog niet verankerd was in wet- of regelgeving is het opgenomen in de 'Beleidsregels bestuurlijke boete Haarlem 2015'.

Naar aanleiding van voornoemde uitspraak van de CRvB en het verschenen rapport van de Nationale ombudsman is het Boetebesluit socialezekerheidswetten per januari 2017 aangepast.

Dit betekent dat alles rondom het beoordelen van de boete, de hoogte van de boete, het opleggen van waarschuwingen en het opleggen van een boete bij nulfraude is geregeld in het Boetebesluit. Dit maakt het vastleggen van beleidsregels met betrekking tot de boete overbodig. De eerdergenoemde beleidsregels voor zullen dan ook ingetrokken worden.

Terugvordering

Deze wet bepaalt ook dat gemeenten verplicht zijn tot gehele terugvordering van het ten onrechte verstrekte bedrag verhoogd met de boete, tenzij er tien jaar is voldaan de betalingsverplichting. Het bieden van maatwerk daarbij kan gezocht worden in de wijze van invordering.

Invordering

Bij recidive moet een boete worden opgelegd van 150% van het fraudebedrag. Daarnaast kan de boete gedurende een periode van maximaal drie maanden verrekend worden met de uitkering. De uitkering wordt dan niet beëindigd maar de beslagvrije voet wordt tijdelijk buiten werking gesteld. De klant ontvangt dan drie maanden geen geld van de gemeente en met dit geld wordt (een deel van) de boete afgelost. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet is een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. In eerste instantie had de wetgever voorzien in een plicht tot volledige verrekening van de boetevordering. Bij amendement is deze verplichting echter omgezet in een bevoegdheid, zodat de gemeente de mogelijkheid heeft om daar waar volledige verrekening onwenselijke effecten heeft de verrekening aan te passen, dan wel bij de verrekening de beslagvrije voet volledig te respecteren.

Uitgaande van de toepassing van individueel maatwerk zal in een dergelijke situatie altijd gekeken worden naar mogelijke ongewenste effecten die door deze werkwijze kunnen ontstaan.

4.2 Aanpassing Wet eenmalige gegevensuitvraag

De Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) is in werking getreden op 1 januari 2008. Via de WEU is geregeld dat elk gegeven dat de ketenpartners werk en inkomen nodig hebben voor hun werk, slechts eenmaal mag worden uitgevraagd bij belanghebbende. Dit artikel bepaalt ook dat de inlichtingenplicht niet geldt voor gegevens die de gemeente uit een andere administratie kan halen. Voor welke administraties dit precies geldt, moest worden bepaald in een nadere (ministeriële) regeling.

Op 22 maart 2017 is uiteindelijk de ministeriële regeling vastgesteld die per 1 juni 2017 is ingegaan waaruit blijkt voor welke gegevens de inlichtingenplicht niet geldt, de Regeling uitzondering inlichtingenplicht. Vanaf die datum hoeft de burger een verhuizing, scheiding of huwelijk niet meer apart door te geven aan de afdeling Sociale zaken. Een melding aan de afdeling Burgerzaken is in die gevallen voldoende.

Ook deze nieuwe regeling maakt het niet op alle fronten makkelijker in de uitvoering.

Als iemand verhuist en dat niet tijdig meldt bij Burgerzaken dan kun je in dat geval niet meer spreken van een schending van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht geldt immers niet meer voor deze gegevens. Juridisch gezien overtreedt de burger dan de Wet basisregistratie personen maar niet de inlichtingenplicht zoals genoemd in de Participatiewet. De gemeente heeft ten onrechte bijstand verstrekt, terugvorderen kan maar een boete opleggen is niet mogelijk. Totdat de Centrale Raad van Beroep hier in de toekomst uitspraken over gaat doen is het voornamelijk zaak om goed te blijven samenwerken met de afdeling Burgerzaken.

4.3 Verhoging aangiftegrens

Naar aanleiding van de Fraudewet en het SZW-handhavingsprogramma heeft het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie de aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd.

De aanwijzing sociale zekerheidsfraude betreft het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen. Het College legt de aangiftegrens vast in de aanwijzing.

De aangiftegrens was € 10.000,00. Deze grens is echter naar aanleiding van het SZW-handhavingsprogramma verhoogd naar € 50.000, -. Er worden daarom minder vaak fraudeonderzoeken gestart waarbij strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet.

Een van de speerpunten die het kabinet ten aanzien van de aanpak van fraude geformuleerd heeft is het zogenaamde lik op stuk beleid. Snelheid is een doorslaggevende voorwaarde voor dit beleid.

Bestuursrechtelijke fraudeonderzoeken kosten minder tijd dan strafrechtelijke fraudeonderzoeken. Door deze kortere doorlooptijd kunnen er bij een verschuiving van de strafrechtelijke aanpak naar de bestuursrechtelijke aanpak in totaal meer fraudeonderzoeken worden verricht. Het bereik van het handhavingsbeleid wordt hiermee groter en daarmee ook de veronderstelde pakkans. Daarmee wordt vervolgens de nalevingsbereidheid weer vergroot.

Er is in de aanwijzing een aantal uitzonderingen benoemd. Hoewel de nadruk ligt op preventie en er een verschuiving is gekomen naar bestuursrechtelijke onderzoeken is het belangrijk dat de mogelijkheid om af te wijken van de wijze van afdoening overwogen wordt.

4.4 Aanpassing Participatiewet ten aanzien van fraudeboeten na doorlopen minnelijke schuldregeling

Vanaf 1 januari 2017 is artikel 18a van de Participatiewet (bestuurlijke boete) aangepast en heeft het college de mogelijkheid gekregen om een bestuurlijke boete aan het einde van een minnelijke schuldregeling geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. De gedachte hierachter is dat een belanghebbende op deze wijze een bredere toegang tot de minnelijke schuldregeling heeft. Schuldeisers zullen een aangeboden schuldregeling als rechtvaardiger ervaren, en wellicht gemakkelijker accepteren, als ook de gemeente finale kwijting verleent voor het restant van de fraudeboete na het doorlopen van de schuldregeling.

Om in aanmerking te kunnen komen voor kwijtschelding moet voldaan zijn aan enkele vereisten. Wordt aan één van deze voorwaarden niet voldaan dan kan de boete niet helemaal of gedeeltelijk worden kwijtgescholden.

- Ten eerste mag er geen sprake zijn geweest van opzet of grove schuld bij het schenden van de inlichtingenplicht. Onder opzet wordt verstaan: het willens en wetens handelen of nalaten, wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Grove schuld is aan de orde wanneer sprake is van ernstig nalatig of verwijtbaar slordig handelen, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen.
- Ten tweede geldt er een recidivetermijn van één jaar. De belanghebbende mag niet binnen 1 jaar na het opleggen van de boete nog een keer de inlichtingenplicht geschonden hebben. Het kan hierbij ook gaan om de schending van de inlichtingenverplichting van een andere uitkeringswet dan die op grond waarvan de eerste boete is opgelegd.
- Het derde vereiste is dat de belanghebbende moet verzoeken om de kwijtschelding. Het college kan niet ambtshalve (dus uit eigen beweging) overgaan tot kwijtschelding van de bestuurlijke boete. Dit is een aandachtspunt voor de gemeentelijke schuldhulpverlener.

- Ten vierde kan de bestuurlijke boete alleen geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden als het college meewerkt aan een minnelijke schuldregeling. Het meewerken aan een minnelijke schuldregeling is, net als het kwijtschelden van de boete, een bevoegdheid van het college, geen verplichting. Als het college weigert om gebruik te maken van deze bevoegdheid, dan blijft het uiteraard mogelijk om via een verzoek dwangakkoord een schuldregeling te realiseren. Gezien het feit dat een dergelijk verzoek zich richt tot het hetzelfde college dat niet meewerkt aan de kwijtschelding is dit een onwenselijke situatie en zal er in voorkomende gevallen tussen de afdelingen Handhaving en Schulddienstverlening gezocht moeten worden naar een passende oplossing.

Het besluit tot kwijtschelding kan nog worden ingetrokken of ten nadele van belanghebbende worden herzien, als hij opnieuw de inlichtingenplicht schendt binnen 5 jaar na het besluit tot kwijtschelding. Het is daarom van groot belang om ervoor te zorgen dat de belanghebbende op de hoogte is van de gevolgen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht voor, tijdens en na de schuldregeling.

4.5 Inwerkingtreding Wet Huisbezoeken

Sinds 1 januari 2013 is de Wet “houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet kunnen aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek” van kracht, hierna te noemen de Wet Huisbezoeken.

Deze wet regelt de gevolgen van het weigeren van toestemming voor een huisbezoek in situaties waarin er geen concrete aanwijzingen zijn voor fraude op grond van onjuiste gegevensverstrekking.

Als er wel een vermoeden is van fraude en belanghebbende weigert een huisbezoek, dan was het op grond van jurisprudentie al mogelijk de uitkering te weigeren of in te trekken. Het recht op bijstand kan immers niet worden vastgesteld als gevolg van het niet nakomen van de zogenaamde medewerkingsverplichting. De wetswijziging biedt de ruimte voor gemeenten om het huisbezoek in te zetten als verificatiemiddel. De Wet huisbezoeken bevat geen verordeningplicht voor gemeenteraden. Een huisbezoek betekent een inbreuk op de privacy van de klant en is dan ook gehouden aan spelregels.

De huidige werkwijze is vastgelegd in het Protocol Huisbezoeken en dateert van vóór inwerkingtreding van de Wet Werk en Bijstand. Dit protocol is niet bestuurlijk vastgesteld en inzichtelijk gemaakt voor inwoners door publicatie. Het protocol zal, met gebruikmaking van het format van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG, in het vierde kwartaal van 2017 worden geactualiseerd en beschikbaar worden gesteld voor inzage op de gemeentelijke internetpagina.

4.6 Bestandskoppeling en internetonderzoek

Bestandskoppelingen hebben onder meer tot doel om geautomatiseerd op basis van objectief bepaalde risicokenmerken bestanden te analyseren op de aanwezigheid van een verhoogd risico op oneigenlijk gebruik of misbruik van wet- en regelgeving. Daartoe kunnen we de informatie van het Inlichtingenbureau (dat o.a. gegevens van RDW, Belastingdienst en UWV aan gemeenten levert) en andere instanties met informatie uit gemeentelijke databases (hondenbelasting, WOZ, bouwvergunningen, etc.) aan elkaar koppelen. Uiteraard zijn ook hier regels aan verbonden.

Indien er vervolgens een verhoogd frauderisico is geconstateerd, kan er op individueel niveau nader onderzoek worden verricht. Internetonderzoek is hiertoe een instrument. Bestandskoppelingen bieden ons ook de mogelijkheden om sneller de verstrekte informatie van de burger te verifiëren. Ook niet-gebruik van voorzieningen kan aan het licht komen door bestanden te koppelen.

Het Rijksbeleid is er op gericht om meer gegevensbestanden voor gemeenten inzichtelijk te maken en om gemeenten meer juridische armslag te geven in het maken van afspraken met andere partijen om tot (digitale) gegevensuitwisseling te komen. Daarnaast is internet een steeds relevantere informatiebron. Als we meer investeren in het gebruik van deze digitale bronnen bij handhaving, is er meer succes te behalen. Hierbij zijn de subsidiariteit en proportionaliteit sleutelbegrippen: het natrekken van internetbronnen of Suwinet kan alleen worden toegepast als er niet een minder ingrijpend middel voorhanden is (subsidiariteit) en het gebruik van een bron moet in verhouding staan tot de ernst van de verdenking.

Inzake het internetonderzoek zal een protocol opgesteld worden dat gebaseerd is op het “Protocol Internetonderzoek door gemeenten” opgesteld in november 2014 door het RCF en akkoord bevonden door het College Bescherming Persoonsgegevens.

4.7 Wijziging mogelijkheden camera-observatie

Tot vorig jaar kon er bij het opsporen van uitkeringsfraude gebruik gemaakt worden van verborgen camera's.

In september 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep een uitspraak over de inzet van camera's voor het opsporen van bijstandsfraude gedaan en heeft aangegeven dat de inzet van een verborgen camera in bestuursrechtelijke handhavingstrajecten alleen kan worden gebaseerd op een wettelijke regeling.

De regeling zou adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten en bepalen onder welke omstandigheden een camera kan worden ingezet. Een dergelijke wettelijke regeling bestaat nu niet. Dat betekent dat gemeenten nu geen verborgen camera's meer mogen inzetten bij de opsporing van fraude, ook niet in uitzonderlijke gevallen.

Landelijk gezien stuit dit op veel weerstand omdat de inzet van camera-observatie een zeer nuttig instrument is gebleken bij het verzamelen van informatie rondom fraudezaken.

Onlangs heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat een aanpassing van de Participatiewet in voorbereiding is. Deze aanpassing zou een opening moeten geven tot het (beperkt) gebruik van camera's. Aangegeven is dat deze procedure zeker twee jaar in beslag zal gaan nemen en dat inzet van camera's tot die tijd niet toegestaan is.