



**BELEIDSREGELS FRAUDE
WET WERK EN BIJSTAND
(WWB)**

KOMPAS

INHOUDSOPGAVE

1. ALGEMEEN	3
1.1 Ineiding	3
1.2 Wie doet wat	3
1.3 Inlichtingenbureau	3
1.4 Vormen van fraude	3
a. Identiteitsfraude	3
b. Inkomstenfraude	3
c. Opsporing	3
d. Afdoening	4
1.5 De vier schakels van het fraudebeleid	4
a. Preventie	4
b. Controle	4
c. Opsporing	4
d. Afdoening	5
2. BELEID	6
2.1 Handhaving	6
2.2 Preventief beleid	6
2.3 Repressief beleid	6
2.4 Raakvlakken	7
2.5 Ontwikkelingen binnen Parkstad	7
2.6 Verordening handhaving WWB	7

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Binnen de 'oude' Algemene bijstandswet was expliciet de verplichting opgenomen voor gemeenten om beleidsplannen- en verslagen te maken, waaronder een fraudebeleidsplan. Fraudebestrijding zorgt immers voor een belangrijk deel voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Binnen de nieuwe bijstandswet, de wet Werk en Bijstand (WWB) is die verplichting komen te vervallen. Het begrip handhaving moet derhalve een belangrijke plaats gaan innemen binnen het beleid van sociale diensten. Fraudebeleid staat immers niet op zich, maar hangt voor een groot deel samen met andere beleidsterreinen.

In de WWB wordt de gemeenten inhoudelijk niet expliciet opgelegd op welke wijze het fraudebeleid vorm moet krijgen. Wel moet aan een specifieke vormvereiste worden voldaan nl. een fraudeverordening. Het staat gemeenten verder vrij om een plan op te stellen op welke wijze handhaving vorm zal worden gegeven, waarbij sprake van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende fraudeaanpak met respect voor de klant zou moeten zijn. Naast reïntegratiebeleid wordt binnen de filosofie van de WWB het fraudebeleid een regelrecht beheersinstrument om het bijstandsvolume (en daarmee het budget) te beheersen.

1.2 Wie doet wat

Bij het opsporingsterrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn diverse organisaties betrokken die op verschillende onderdelen met elkaar samenwerken. De Arbeidsinspectie werkt bijvoorbeeld nauw samen met de Vreemdelingendienst, de Belastingdienst en UWV bij het controleren op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) door werkgevers. Op het gebied van fraude in de sociale zekerheid en fiscaliteit trekken SIOD, Belastingdienst, de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank en UWV samen op. De Arbeidsinspectie neemt, net als UWV, deel aan verschillende multidisciplinaire fraudeteams zoals de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's) en branchegerichte interventieteams (het Westland Interventieteam (WIT), het Confectie Interventieteam (CIT) en het Bouw Interventieteam (BIT)). Daarnaast werkt de Arbeidsinspectie ook samen met andere inspectiediensten zoals bijvoorbeeld de VROM Inspectie (voorheen Rijksverkeersinspectie) in het kader van controle op de naleving van de Atw.

1.3 Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau (IB) is opgericht om de gegevensuitwisseling te stroomlijnen tussen gemeenten en externe instanties, waaronder de Belastingdienst en uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid. Het bureau fungeert als knooppunt voor gegevensverkeer van en naar gemeentelijke sociale diensten. Landelijke implementatie bij alle gemeenten startte eind 2001. In 2002 stond de koppeling en vergelijking van bestanden centraal ter signalering en detectie, en verhoging van de pakkans voor witte fraude. In de toekomst zal het IB als aanspreekpunt fungeren voor de gemeenten in de gegevensuitwisseling tussen CWI, UWV en de gemeentelijke sociale diensten. In 2003 wordt gestart met een onderzoek voor de gegevensuitwisseling in het kader van fraude bij detentie en het ontvangen van een bijstandsuitkering. Verder wordt nader onderzoek overwogen naar nut en noodzaak van gegevensverkeer met de ziektekostenverzekeraars.

1.4 Vormen van fraude

Bij uitkeringsfraude is een aantal categorieën te onderscheiden. Afhankelijk van de wijze waarop een mogelijk financieel voordeel wordt behaald, is er sprake van identiteitsfraude, inkomstenfraude, vermogensfraude of leefvormfraude.

Identiteitsfraude doet zich voor als een persoon door onrechtmatig gebruik van identiteitsdocumenten een uitkering, subsidie of Vormen van fraude voorziening verkrijgt, die hij bij gebruik van zijn eigen identiteit niet, of niet in die mate, zou hebben verkregen. Het gebruik maken van valse of gestolen paspoorten, verblijfspapieren of sofi-nummers zijn vormen van identiteitsfraude.

Inkomstenfraude ontstaat als iemand inkomsten uit arbeid of een andere uitkering niet, niet volledig of onjuist opgeeft, waardoor hij ten onrechte een (te hoge) uitkering heeft ontvangen. Inkomsten spelen een rol bij bijvoorbeeld het bepalen van de hoogte van de uitkering op grond van de Abw, WW, WAO, Anw of AOW (inkomsten van de partner die jonger is dan 65 jaar).

Van **vermogensfraude** in de sociale zekerheid is sprake als een persoon niet opgeeft dat hij over vermogen beschikt. Vermogen speelt vooral in de bijstand een rol. Ook in de gevallen waarin het vermogen kleiner is dan de vrijstellingsgrens, is de uitkeringsgerechtigde verplicht zijn vermogen op te geven. Bekende vormen van vermogensfraude zijn het niet opgeven van een bankrekeningsaldo, auto of onroerend goed. Dit vermogen kan zich in Nederland maar ook in het buitenland bevinden. Vermogensfraude kan dus een internationaal karakter hebben. Een bekend voorbeeld hiervan was het (vermeende) vermogen in Marokko van uitkeringsgerechtigden die in Nederland verblijven.

Leefvormfraude speelt bij uitkeringen (zoals bijstand, AKW, AOW en Anw) waar de woon- en leefsituatie van een (potentiële) uitkeringsgerechtigde medebepalend is voor het recht op en/of de hoogte van de uitkering. Bij een bijstandsuitkering moet men in de gemeente verblijven (daadwerkelijk wonen en ingeschreven staan) waar een uitkering aangevraagd wordt. Daarnaast is bepalend voor de hoogte van de bijstandsuitkering of de uitkeringsgerechtigde alleenstaand of samenwonend is (een gemeenschappelijke huishouding voert). Het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen die tot het huishouden behoren, is van invloed op de hoogte van de aanspraken op de kinderbijslag. Vooral deze laatste vorm van fraude kan een internationaal karakter hebben. Een bekend voorbeeld hiervan waren de niet-bestaande tweelingen in Turkije. Bij de Algemene nabestaandenwet (Anw) vervalt het recht op een uitkering als de achtergebleven partner gaat samenwonen (voor nabestaanden die een AWW-uitkering hadden vóór 1 juli 1996 geldt een overgangsregeling).

1.5 De vier schakels van het fraudebeleid: preventie, controle, opsporing en afdoening

Het fraudebeleid kent vier schakels:

- a) Preventie
- b) Controle
- c) Opsporing
- d) Afdoening

Hierna komen de verschillende schakels aan bod.

a. Preventie

Voorlichting.

De factor voorlichting is moeilijk te kwantificeren. Voorlichting speelt zich immers voor een belangrijk deel af in de spreekkamer bij de sociale dienst of op het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Mondelinge voorlichting wordt praktisch overal toegepast. Ook kan gebruik gemaakt worden van folders en de lokale media, het aanschrijven van cliënten en het gebruik van nieuwsbrieven of bijstandskranten. Daarnaast kan de cliëntenraad een belangrijke rol spelen. Feit is dat gemeenten die langs meer verschillende wegen voorlichting geven, ook op dit vlak wat actiever zijn.

Andere vormen van preventie.

Van belang is de medewerkers te trainen op het vergroten van hun fraudealertheid. In dit kader zijn ook voorlichtingssessies van de sociale recherche aan casemanagers relevant.

Uitgeschreven procedures voor 'aanvraagbehandeling op maat' zijn van belang in de situatie dat gemeenten vermoeden dat regels overtreden worden.

Op regionaal niveau zullen door analyses risicoprofielen worden ontwikkeld waarbij wordt onderzocht welke omstandigheden en gedragingen van cliënten verhoogde risico's indiceren in het kader van de regionale sociale recherche.

b. Controle

Verificatieplannen.

In een verificatieplan geeft een gemeente aan welke gegevens die voor het bepalen van het recht op uitkering nodig zijn, door cliënten moeten worden geleverd, van welke bewijsstukken zij moeten zijn voorzien en hoe verstrekte gegevens aan andere gegevensbronnen worden getoetst.

Heronderzoek.

In de Abw waren burgemeester en wethouders verplicht tot het uitvoeren van heronderzoeken. In de WWB is dat een bevoegdheid geworden. Het spreekt voor zich dat gemeenten van die bevoegdheid gebruik blijven maken om periodiek na te gaan of in de periode voorafgaand aan het heronderzoek aan alle voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan en of de hoogte van de uitkering nog goed is afgestemd op de omstandigheden, waaronder de ontvangen inkomsten, van de uitkeringsontvanger.

c. Opsporing

De voorselectie bij het opnemen van fraudesignalen in de werkvoorraad loopt van gemeente tot gemeente zozeer uiteen

Dit gemiddelde fraudebedrag per geval is de meest interessante indicator voor de effectiviteit van de gemeentelijke fraudebestrijding. Als in verhouding tot het aantal cliënten weinig fraude wordt opgespoord, hoeft dit niet te betekenen dat de gemeente zich weinig inspant. Het kan theoretisch ook komen doordat, bijvoorbeeld als gevolg van effectieve preventie, weinig fraude aanwezig is. Echter, een laag gemiddeld fraudebedrag per geval wijst zowel op een doeltreffende opsporing als op een doeltreffende preventie. Preventie is immers doeltreffend te noemen als deze niet alleen meer cliënten van fraude weerhoudt, maar cliënten ook weerhoudt van langduriger en ernstiger fraude. Het gemiddelde fraudebedrag zal ook lager zijn bij een doeltreffende opsporing: hoe sneller een geval van fraude wordt opgespoord, des te lager zal het fraudebedrag immers gebleven zijn. Bovendien komt selectiviteit bij de opsporing, het ontbreken van aandacht voor minder ernstige gevallen, tot uitdrukking in een hoog gemiddeld fraudebedrag per geval.

Geconstateerde fraude

Met de verkregen gegevens uit de 'Monitor van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik door gemeenten 2001' is het totale aantal gevallen van geconstateerde fraude in Nederland in 2001 te schatten op circa 23.000, exclusief de gemeenten met minder dan twintigduizend inwoners (waarbij het in totaal om circa duizend gevallen zal gaan). Het totale fraudebedrag komt uit op ongeveer zestig miljoen euro, ofwel ongeveer anderhalf procent van het in 2001 aan uitkeringen verstrekte bedrag. Het gemiddelde fraudebedrag per geval komt op circa 2.500 euro. Vooral het aantal gevallen van fraude komt daarmee fors hoger uit dan het cijfer dat door het CBS en in de Integrale Rapportage Handhaving 2001 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is gepubliceerd.

d. Afdoening van geconstateerde fraude

Binnen de schakel van afdoening van fraude kan onderscheid worden gemaakt naar terugvordering en afspraken met het Openbaar Ministerie. Door het wegvallen van het instrument boete is de Wet boeten niet meer van toepassing onder de WWB. Als bestuurlijk instrument resteren de terugvordering en de afstemming van de uitkering.

Het strafrechtelijk traject via het Openbaar Ministerie blijft onder de WWB ongewijzigd.

Terugvordering van ten onrechte ontvangen uitkeringen.

Uitkeringen die als gevolg van fraude ten onrechte zijn ontvangen, worden door de gemeenten teruggevorderd. Het debiteurenbeleid is daarin leidend.

Afstemming van de uitkering

Indien de fraudeur nog een uitkering heeft, kan de uitkering lager worden vastgesteld als vorm van sanctie. De afstemming ligt vast in de afstemmingsverordening die door de gemeenteraad in het kader van de WWB wordt vastgesteld. Bij een benadelingsbedrag tot € 6.000 is de afstemming aan de orde, bij een hoger benadelingsbedrag wordt de fraude gemeld aan het Openbaar Ministerie.

Afspraken met het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is ervoor verantwoordelijk dat de opsporing van uitkeringsfraude door de sociale recherche volgens de regels van de rechtsstaat plaatsvindt. Ook als het om de strafrechtelijke afdoening gaat is het Openbaar Ministerie aan zet, nadat de sociale recherche (of bij ontbreken daarvan de reguliere politie) proces verbaal heeft opgemaakt. Dat proces-verbaal wordt gevoegd bij de melding aan het OM, die zal plaatsvinden wanneer sprake is van een benadelingsbedrag van € 6.000.

Met het OM worden afspraken gemaakt in het kader van de handhaving en uitvoering van de WWB.

2. BELEID

2.1 Handhaving

Handhavingsbeleid schept **preventieve** en **curatieve** randvoorwaarden teneinde misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan bij het uitvoeren van de bijstandswet.

Het bestrijden en voorkomen van misbruik - ofwel handhaving - is een belangrijke voorwaarde in het kader van de inkomenswaarborg, waarbij een sociaal minimum geboden wordt aan mensen die daadwerkelijk op deze laatste voorziening zijn aangewezen. Misbruikbestrijding vergroot het maatschappelijk draagvlak van de bijstandvoorziening. Een adequaat ingerichte uitvoeringsorganisatie waarbinnen men alert is op fraude, draagt bij aan het terugdringen van misbruik. Onder handhaving valt al het beleid dat gericht is op beperking van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen preventief beleid, repressief beleid en interne controle.

2.2 Preventief beleid

Preventief beleid vormt een belangrijk onderdeel van misbruikbestrijding, immers: voorkomen is beter dan genezen. Voorkomen moet worden dat mensen die onterecht een beroep doen op de bijstandswet toch een (te hoge) uitkering ontvangen. De activiteiten gericht op preventie kunnen gerekend worden tot de zogenaamde 'poortwachterfunctie', dat wil zeggen de bewaking van de toegang tot de bijstand en de controle op het recht op bijstand bij het 'zittende bestand' bijstandsccliënten. In essentie richt preventiebeleid zich aldus op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de inkomensvoorziening.

Als gevolg van de inwerkingtreding van het CWI werd dit deel van het uitkeringsproces met ingang van 1 januari 2002 grotendeels extern bij het CWI gelegd ter uitvoering.

Overzicht instrumenten:

- Bewaking van de toegang tot de bijstand: Met de overheveling van het werkproces "uitkeringsaanvraag" vanuit de interne gemeentelijke organisatie naar de externe organisatie CWI is een duidelijke verslechtering van de poortwachterfunctie opgetreden, hetgeen resulteert in een hogere onterechte instroom in de uitkeringsvoorziening. Gemeenten kunnen op deze ontwikkeling schijnbaar weinig invloed uitoefenen. Het CWI kent namelijk een landelijke organisatiestructuur, zet haar diensten in voor de gehele regio Parkstad Limburg (exclusief Kerkrade), maar heeft wel een contractverhouding met de gemeenten via de Service Niveau Overeenkomst. Wanneer de klant eenmaal door de eerste "poort" bij het CWI heen is, start bij de gemeente de gehele afhandelingsprocedure. Het is aan gemeenten om instrumentaria te ontwikkelen om grip te krijgen op de doorstroomprocessen bij het CWI.
- Controle op het recht op bijstand bij het "zittende bestand": Een hoogwaardige handhaving waarbij fraude in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderkend vraagt om een fraudealerte uitvoering. De (regionale) Sociale Recherche neemt structureel deel aan de overlegstructuren binnen de stadsdeelbureaus waarbij de nadruk ligt op bevordering van deskundigheid en fraudealertheid van de medewerkers c.q. het optimaliseren van de kwaliteitsnormen van de producten. Hierdoor is voor de recherche een grotere rol weggelegd in zowel de preventieve als de ondersteunende sfeer. Indien tijdens de regelmatige rechtmatigheidsonderzoeken gevraagde gegevens niet, niet tijdig of onvolledig worden aangeleverd, wordt de uitkering beëindigd en volgt mogelijk een nadere afstemming van de bijstand. Bij twijfel over juistheid van de verstrekte informatie wordt door de rechercheur en/of consultant een fraudeonderzoek gedaan.

2.3 Repressief beleid

Het repressief beleid c.q. het traditionele fraudebeleid is gericht op misbruikbestrijding en omvat onder andere de toepassing van het sanctie-instrumentarium en de terug- en invordering van fraudeschulden op zaken waarin misbruik is aangetoond. In de gevallen waarin preventie het frauderen niet heeft kunnen voorkomen, worden interne en externe signalen op waarheid en aantoonbaarheid onderzocht, waar nodig gevolgd door corrigerend optreden.

Fraudebeleid richt zich aldus op het curatief tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen, vanuit de visie dat een menselijke en respectvolle rechtshandhaving (die

appelleert aan ieders verantwoordelijkheid binnen onze samenleving) toegevoegde waarde heeft bij het creëren van een rechtvaardige en leefbare samenleving. En natuurlijk in het verlangde daarvan draagvlak.

Overzicht instrumenten

- Reguliere fraudebestrijding: Er kan sprake zijn van “witte” en “zwarte” bijstandsfraude. Witte bijstandsfraude kan worden opgespoord middels het inmiddels operationele Inlichtingenbureau. Zwarte fraude is een moeilijke detecteerbare vorm van fraude maar wordt desalniettemin met voortvarendheid bestreden, zo nodig door gebruikmaking van netwerken met Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) en het Regionaal Samenwerkingsverband Parkstad i.o.
- Implementatie van het Inlichtingenbureau: Het Inlichtingenbureau maakt het in het kader van de Algemene bijstandswet (Abw) mogelijk om met toepassing van de ICT controle uit te oefenen op inkomsten, vermogen en studeren naast een uitkering.
- Regionale samenwerking: In de afgelopen periode zijn er zowel intern als regionaal veel voorbereidende acties uitgevoerd teneinde te komen tot een bestuurlijke uitspraak over de regionalisering van de sociale recherche in de regio Parkstad Limburg.
- Deelname aan Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF): Om zwarte fraude tegen te gaan zijn op regionaal niveau RIF's opgericht om op regionale schaal fraudestructuren per doelgroep/branche/sector in kaart te brengen en activiteiten te ontplooiën in de sfeer van preventie, controle en opsporing. RIF-Zuid heeft haar eerste project Bouw- en Montagebedrijven bij de utiliteitsbouw inmiddels per 1 juni 2002 beëindigd.

2.4 Raakvlakken

Fraudebeleid heeft uiteraard raakvlakken met debiteurenbeleid en afstemmingsbeleid. Daar waar fraudebestrijding leidt tot een vordering is het debiteurenbeleid van toepassing. Het debiteurenbeleid heeft als uitgangspunt dat ten allen tijd wordt teruggevorderd bij fraude.

In de afstemmingsverordening is geregeld op welke manier geconstateerde fraude wordt vertaald naar een aanpassing (lees: verlaging) van de uitkering. In beginsel leidt elke fraude met een benadelingsbedrag tot € 6.000 tot een afstemming van de uitkering. Bij een benadelingsbedrag boven de € 6.000 zal de fraude worden gemeld bij het OM. Ook dan is sprake van een afstemming van de uitkering, maar die wordt niet geëffectueerd als het OM besluit tot vervolging. Of in een individueel geval de afstemmingsverordening van toepassing is, hangt dus af van de hoogte van het benadelingsbedrag en/of het seponeringsbeleid van het OM.

2.5 Ontwikkelingen binnen Parkstad

Binnen de regio Parkstad Limburg wordt een regionale sociale recherche ingericht. Het gehele handhavingsbeleid en in het bijzonder het fraudebeleid wordt regionaal vorm gegeven en zal tot uitdrukking komen in een regionaal fraudebeleidsplan.

In een eerder fase is reeds een regionaal fraudebeleid opgesteld waaruit doelstellingen voor het handhavingsbeleid van de WWB kunnen worden afgeleid:

- Bevorderen van de maatschappelijke participatie.
- Bevorderen van een adequate uitvoer en het verder optimaliseren van de productiviteit.
- Krachtdadig ter hand nemen van armoedebestrijding
- Handhaving is het draagvlak voor Sociale Zekerheid
- Rechtsgelijkheid bevorderen
- Terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik
- Meer aandacht voor preventief beleid, maar daarnaast ook repressie
- Intensieve fraudebestrijding om de solidariteit met kansarmen te verhogen. Voor de intensieve fraudebestrijding gebruik maken van risicoanalyse.

2.6 Verordening handhaving WWB

Op grond van de Wet werk en bijstand zal een verordening handhaving worden opgesteld. De verplichting om in het kader van het financiële beheer bij verordening regels op te stellen voor de

bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet werk en bijstand is op het laatste moment, via amendering, alsnog in de Wet werk en bijstand opgenomen.

Afgezien van de korte bepaling van artikel 8a van de Wet werk en bijstand, zijn er geen nadere aanduidingen over wat nu precies in die verordening moet worden geregeld. De reden voor het indien van het amendement was de wens om het onderwerp handhaving van de WWB door de verplichte fraudeverordening onder de aandacht van de raadsleden te houden. Algemeen doel is dus een bewustwording van de gemeenteraden van handhaving in het algemeen en fraudebestrijding in het bijzonder.

De verordening zal voornamelijk vorm krijgen via een handhavingsplan die jaarlijks door het Dagelijks Bestuur van Kompas wordt vastgesteld..