



#### Opdrachtgever

Inspectie SZW

#### Opdrachtnemer

Inspectie SZW

#### Onderzoek

Lik op stuk

Einddatum – 29 maart 2013

#### Categorie

Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid

# Lik op stuk

## Doel en vraagstelling

Doel van het handhavingsbeleid is om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. De Inspectie levert met dit onderzoek een bijdrage aan het realiseren van die doelstelling door inzicht te verschaffen in: de uitvoering van het lik-op-stukbeleid door UWV, de SVB en gemeenten naar personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen, omdat zij de inlichtingenplicht niet hebben nageleefd; de procedures die gevolgd moeten worden om overtreding te sanctioneren; hoeveel tijd hiermee gemoeid is en waar het proces versneld en verbeterd kan worden.

## Conclusie

Doel van het handhavingsbeleid is om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. De Inspectie levert met dit onderzoek een bijdrage aan het realiseren van die doelstelling door inzicht te verschaffen in: de uitvoering van het lik-op-stukbeleid door UWV, de SVB en gemeenten naar personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen, omdat zij de inlichtingenplicht niet hebben nageleefd; de procedures die gevolgd moeten worden om overtreding te sanctioneren; hoeveel tijd hiermee gemoeid is en waar het proces versneld en verbeterd kan worden.

Op 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking. De Inspectie heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar het huidige handhavingsbeleid. Door in 2014/2015 het onderzoek te herhalen, maar dan naar de uitvoering van het nieuwe sanctieregime, kan de Inspectie zich een oordeel vormen over de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan de effectiviteit van deze nieuwe wet. De kern van de onderzoeken zijn gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude<sup>1</sup> en de terugvordering en incasso van opgelegde boeten en ten onrechte ontvangen uitkeringen.

In deze nota van bevindingen staat het onderzoek 'lik op stuk' centraal. De inspectie wil door middel van dit onderzoek inzicht verschaffen in het beleid en de uitvoering van UWV, de SVB en de gemeenten ten aanzien van het zo snel mogelijk afhandelen van signalen over het niet nakomen van de inlichtingenplicht.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

“Zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en de SVB) bij het opsporen van het

niet nakomen van de inlichtingenplicht, gericht op het zo veel mogelijk beperken van de duur tussen het signaal en het opleggen van een sanctie en bestaan er mogelijkheden om die duur verder te beperken en het resultaat van 'lik op stuk' te vergroten?"

Het onderzoek naar 'lik op stuk' bij gemeenten en ZBO's levert een wisselend beeld op. Vier van de twaalf onderzochte gemeenten hebben expliciet beleid op dit terrein ontwikkeld en/of normtijden vastgesteld waarbinnen een signaal moet zijn afgehandeld. Voor de ZBO's geldt dat zowel UWV als de SVB normtijden hebben opgesteld voor het afhandelingproces. De vastgestelde normtijden hebben in de regel betrekking op de totale duur van het afhandelingsproces. Twee gemeenten hanteren ook normtijden voor enkele processtappen. UWV en de SVB kennen aparte normtijden voor de verschillende soorten signalen.

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/ds4gb370>

## **'Lik op stuk'**

Nota van bevindingen

datum	18 maart 2013
status	DEFINITIEF

## Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	Nvb13/04
Versienummer	definitief
Datum	18 maart 2013



## Inhoud

Colofon—2

### **1 Samenvatting en conclusies—6**

### **2 Inleiding—10**

2.1 Algemeen—10

2.2 Specifiek—12

2.2.1 Doelstelling van het onderzoek—13

2.2.2 Vraagstelling—13

2.2.3 Toetsingskader—13

2.2.4 Methoden en technieken—14

### **3 Bevindingen gemeenten—16**

3.1 Gemeentelijk beleid—16

3.2 De uitvoeringspraktijk—17

3.2.1 Proces van behandeling van signalen—17

3.2.2 Belemmeringen en verbetermogelijkheden met betrekking tot de snelheid van de signaalafhandeling—20

3.2.3 Sturing en verantwoording—20

3.2.4 Dossieronderzoek—21

3.2.5 De relatie tussen vastgesteld beleid enerzijds en de doorlooptijden in de praktijk anderzijds—22

3.3 Conclusie—22

### **4 Bevindingen UWV—24**

4.1 Het beleid en de voorlichting—24

4.1.1 Het lik-op-Stukbeleid—24

4.1.2 Beleidsontwikkeling 'lik op stuk'—24

4.2 De uitvoering—24

4.2.1 Het proces—24

4.2.2 Sturing en verantwoording—25

4.2.3 De belemmeringen en versnellingsmogelijkheden met betrekking tot de afhandelingen van signalen—25

4.2.4 Dossieronderzoek—26

4.3 De resultaten—26

4.3.1 De resultaten met betrekking tot het tijdsverloop van de signaalbehandeling—26

4.4 Conclusie—28

### **5 Bevindingen SVB—29**

5.1 Het beleid—29

5.1.1 Het lik-op-stukbeleid—29

5.1.2 Beleidsontwikkeling Lik op Stuk—29

5.2 De uitvoering—29

5.2.1 De start van het proces—29

5.2.2 Verschil in behandeling tussen soorten signalen—29

5.2.3 De afronding van de onderzoeken—30

5.2.4 Borging en sturing van het uitvoeringsproces—30

5.2.5 Dossieronderzoek—31

5.2.6 Belemmeringen/versnellingsmogelijkheden met betrekking tot de snelheid binnen het proces van signaalbehandeling—31

5.3 De resultaten—31

5.3.1 De resultaten met betrekking tot het tijdsverloop van de signaalbehandeling—31

5.4 Conclusie—31

Bijlage 1. Verantwoording onderzoeksrapport

Bijlage 2. Gegevensuitvraag bij uitvoeringsorganisaties

## 1 Samenvatting en conclusies

Op 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking. De Inspectie heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar het huidige handhavingsbeleid. Door in 2014/2015 het onderzoek te herhalen, maar dan naar de uitvoering van het nieuwe sanctieregime, kan de Inspectie zich een oordeel vormen over de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan de effectiviteit van deze nieuwe wet. De kern van de onderzoeken zijn gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude<sup>1</sup> en de terugvordering en incasso van opgelegde boeten en ten onrechte ontvangen uitkeringen.

In deze nota van bevindingen staat het onderzoek 'lik op stuk' centraal. De inspectie wil door middel van dit onderzoek inzicht verschaffen in het beleid en de uitvoering van UWV, de SVB en de gemeenten ten aanzien van het zo snel mogelijk afhandelen van signalen over het niet nakomen van de inlichtingenplicht.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

“Zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en de SVB) bij het opsporen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht, gericht op het zo veel mogelijk beperken van de duur tussen het signaal en het opleggen van een sanctie en bestaan er mogelijkheden om die duur verder te beperken en het resultaat van 'lik op stuk' te vergroten?”

Zoals hierboven vermeld, beoogt het onderzoek in eerste instantie een nulmeting te bieden, waaraan in latere jaren de resultaten van de nieuwe wet getoetst kunnen worden. Dit laat onverlet dat de uitkomsten van dit onderzoek de Inspectie ruimte biedt om ook uitspraken te doen over de huidige uitvoeringspraktijk. Het kader waaraan zij conclusies en oordelen ontleent, wordt gevormd door het Handhavingsprogramma 2011-2014. Daarin staan geen concrete normen voor het afhandelen van signalen, maar is wel aangegeven dat men streeft naar een zo kort mogelijke doorlooptijd tussen signaal en het eventueel opleggen van een sanctie.

Wegens het ontbreken van concrete normen heeft de Inspectie haar onderzoek op de volgende wijze geoperationaliseerd. Bevordering van 'lik op stuk' door een uitvoeringsorganisatie kan alleen gerealiseerd worden als zij beleid hierover heeft geformuleerd, waarin de organisatie onder andere normtijden vaststelt voor de afhandeling van onderzoeken. Vervolgens dient zij deze normtijden te confronteren met de registratie van de tijdsduur van de uitgevoerde onderzoeken. Hierdoor wordt sturing op de doorlooptijden mogelijk.

De Inspectie heeft voor deze nota het beleid en de uitvoering van twaalf gemeenten, UWV en de SVB onderzocht. Met deskresearch en interviews is het beleid doorgelicht. Interviews en dossieronderzoek hebben inzicht gegeven in de uitvoering. De resultaten van de doorlooptijden bij de onderzochte uitvoeringsinstellingen zijn verkregen door een analyse van de gegevens uit hun administratie.

Het onderzoek naar 'lik op stuk' bij gemeenten en ZBO's levert een wisselend beeld op. Vier van de twaalf onderzochte gemeenten hebben expliciet beleid op dit terrein ontwikkeld en/of normtijden vastgesteld waarbinnen een signaal moet zijn

<sup>1</sup> Tot fraude wordt hier eveneens misbruik gerekend: het niet nakomen van de inlichtingenplicht, ofwel het verstrekken van onjuiste en onvolledige informatie of het niet doorgeven van informatie, wat rechtstreeks van invloed is op het recht, de hoogte en de duur van de uitkering. Fraude wordt in dit onderzoek niet beperkt tot alleen maar fraude waarbij aantoonbaar sprake is van opzet (de definitie zoals deze door sommige uitvoeringsorganisaties wordt gehanteerd).



afgehandeld. Voor de ZBO's geldt dat zowel UWV als de SVB normtijden hebben opgesteld voor het afhandelingproces.

De vastgestelde normtijden hebben in de regel betrekking op de totale duur van het afhandelingproces. Twee gemeenten hanteren ook normtijden voor enkele processtappen.

UWV en de SVB kennen aparte normtijden voor de verschillende soorten signalen.

In hoofdlijnen ziet het afhandelingproces van de signalen er bij de gemeenten en ZBO's hetzelfde uit en kent de volgende onderdelen.

1. Vastlegging van het interne en externe signaal in een systeem;
2. Een vooronderzoek ter vaststelling van de onderzoekswaardigheid;
3. De beslissing tot wel of niet onderzoeken van het signaal (al dan niet door de sociale recherche);
4. Het onderzoek naar een mogelijk schending van de inlichtingenplicht;
5. Het opstellen van een rapport en advies;
6. De beslissing n.a.v. het advies (meestal met functiescheiding adviseur/beslisser).

De wijze waarop het proces wordt uitgevoerd hangt af van het soort signaal. Zowel de onderzochte gemeenten als beide ZBO's maken bij de behandeling een onderscheid tussen signalen over witte inkomsten en overige signalen (zwarte inkomsten en gezamenlijke huishouding).

Signalen over witte fraude worden in de regel in een administratief proces afgehandeld. Voor het aantonen van de overtreding bij overige signalen zijn meestal andere onderzoeksmethoden nodig zoals het verrichten van een huisbezoek, verhoor of waarnemingen ter plaatse. Dit heeft consequenties voor de onderzoeksduur.

Met behulp van registratiesystemen stuurt het management van UWV op een tijdige afhandeling van alle signalen. Bij de SVB is dit voor een gedeelte van de signalen mogelijk. Het management van de gemeenten laat zich regelmatig informeren over de verschillende handhavingsactiviteiten, maar in hoeverre daarbij ook de doorlooptijden van signalen aan de orde komen, is niet bij alle gemeenten inzichtelijk gemaakt. Bij vier gemeenten kan dat hoe dan ook niet het geval zijn, omdat zij niet over voldoende gegevens beschikken.

Op grond van de gegevens van de overige acht gemeenten blijkt dat de drie gemeenten die normtijden hanteren en bewaken, behoren tot de vier gemeenten met de kortste doorlooptijden. De Inspectie heeft dan ook geen reden om haar these, dat 'lik op stuk' wordt bevorderd door het vaststellen van normtijden, te heroverwegen.

Afgaande op de gemeentelijke jaarverslagen 2011 en de programmabegrotingen 2012 maakt geen enkele gemeenteraad gebruik van de mogelijkheid om te sturen op de doorlooptijd van signalen.

Uit het dossieronderzoek van de Inspectie komt naar voren dat het de gemeenten die vastgestelde normtijden voor het proces hanteren, in tegenstelling tot UWV en de SVB, vaak niet lukt om de onderzoeken binnen de gestelde tijd af te ronden. Dit geldt voor sommige gemeenten voor meer dan de helft van de behandelde signalen. Als reden hiervoor worden onder andere werkdruk, samenloop met andere signalen en de gecompliceerdheid aangegeven.

Dit laatste speelt vooral een rol bij mogelijke woonfraude, omdat het leveren van de bewijslast in het geval van een gezamenlijke huishouding vaak moeilijk is. Sommige gemeenten leggen bij dergelijke zaken de prioriteit bij het beëindigen van de uitkering. Het aantonen van fraude over de voorgaande periode wordt door hen beperkt of er wordt door hen van afgezien, omdat het onderzoek hiernaar nog veel tijd zou kunnen kosten.

Dit betekent dat er in die gevallen mogelijk een lager terugvorderingsbedrag wordt vastgesteld dan wanneer men het onderzoek volledig had uitgevoerd en het begin van de overtreding had kunnen bepalen.

De SVB gaat bij woonfraude standaard na vanaf welk moment de fraude is gepleegd. Er wordt dus niet volstaan met alleen het beëindigen van de uitkering (voor de ANW is beëindiging aan de orde; voor de AOW niet).

Het vaststellen van de gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken is niet bij alle uitvoeringsorganisaties mogelijk. De SVB-organisatie beschikt niet over de doorlooptijden van alle in 2011 afgeronde signaalonderzoeken.



## 2 Inleiding

### 2.1 Algemeen

Dit onderzoek behandelt de snelheid waarmee uitvoeringsorganisaties signalen omtrent de mogelijke schending van de inlichtingenplicht behandelen, het zogenaamde lik-op-stukbeleid. Om dit onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen wordt eerst ingegaan op het meerjarig programma handhaving van de Inspectie SZW.

De Inspectie SZW is in 2012 een meerjarig programma naar de handhaving van de sociale zekerheid gestart. De kern daarvan bestaat uit onderzoeken gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude en de incasso van opgelegde boeten en ten onrechte genoten uitkeringen. Aanleiding voor de onderzoeken van de Inspectie is het overheidsbeleid, geconcretiseerd in het handhavingsprogramma SZW 2011-2014 en de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (WAHS), die op 1 januari 2013 van kracht is geworden. Deze nota van bevindingen bevat de weerslag van het onderzoek naar 'lik op stuk'.

#### *Hoofdlijnen overheidsbeleid*

Doel van de rijksoverheid is om mensen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak onder de sociale zekerheid te versterken en dreigende personeelstekorten te bestrijden. De intensivering van handhaving staat hieraan ten dienste.

Wanneer burgers of bedrijven zich niet aan de regels houden, moet de rechtmatige situatie zo spoedig mogelijk worden hersteld, het ten onrechte genoten voordeel worden ontnomen ('lik op stuk') en de overtreder worden aangepakt.

Zoals de brief van de Minister van SZW van 10 maart 2011 aan de Tweede Kamer aangeeft, dient fraude te worden bestreden en ontmoedigd. Burgers krijgen te maken met sancties als ze verwijtbaar geen, te laat, of onjuiste informatie verstrekken, waardoor ze ten onrechte (te veel) uitkering krijgen. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, het niet doorgeven van een verandering in de leefsituatie of het verzwijgen van vermogen.

Uitgangspunten voor aanscherping zijn:

- Fraude mag niet lonen. Teveel ontvangen uitkering of genoten economisch voordeel wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop wordt een boete opgelegd ter hoogte van het fraudebedrag;
- De hoogte van de straffen moet mensen bevestigen dat eerlijk het langst duurt en hen er van weerhouden om in de verleiding tot overtreding te komen. Strafverzwaring bij herhaalde overtredingen is daarbij belangrijk;
- Straffen is geen doel op zich. Doel van de maatregelen is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen.

#### *Onderzoeken inspectie*

De Inspectie ziet als risico dat het gehele pakket aan voorgenomen maatregelen niet tijdig en niet in volle omvang wordt ingevoerd. De samenhang tussen maatregelen kan hiermee in gevaar komen. Zo hangen bijvoorbeeld zwaardere sancties nauw samen met het intensiveren van incasso. Opleggen van hogere boetes heeft niet het beoogde effect als incasso (deels) achterwege blijft.

De onderzoeken van de Inspectie volgen de uitgangspunten voor aanscherping van handhaving, zoals die hierboven zijn weergegeven. Daarbij geldt als aanname, dat sneller sanctioneren, hogere geldboetes en intensievere incasso leiden tot een afschrikwekkender werking en betere naleving.

Concreet gaat het om de volgende drie onderzoeken:

1. 'lik op stuk'; onderzoek naar de periode tussen signaal en sanctie;
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten'; stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van sancties, met aandacht voor de toepassing vanaf 2009 vanwege de toenmalige verhoging van de aangiftegrenzen;
3. 'Intensiveren incasso'; beantwoording van de vraag in hoeverre uitvoeringsorganisaties zijn gericht op het snel en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringen.

De onderzoeken richten zich op handhaving van de inlichtingenplicht door uitvoeringsinstanties in het domein werk en inkomen (gemeenten, de SVB en UWV). Nadat vanaf 2012 onderzoek is gedaan naar de huidige stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties, wordt daarna aandacht besteed aan de stappen implementatie, werking en resultaten. Afronding is voorzien voor 2015. Centrale vraag voor de eerste stap van de onderzoeken luidt als volgt:

“Wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?”

UWV, de SVB en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse sociale zekerheidswetten. In die wetten kan het opleggen van een boete of maatregel als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenplicht een rol spelen. Vanwege de looptijd van het onderzoek en de beschikbare capaciteit is een keuze gemaakt met betrekking tot de in de onderzoeken te betrekken wetten en onderwerpen.

De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding).

De Inspectie heeft per uitvoeringsorganisatie gekozen voor één of maximaal twee wetten, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

Daarom zijn de volgende wetten in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door de SVB.

#### *Aanpak onderzoeken*

De Inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op gelijke wijze aangepakt.

Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en een kwantitatief deel.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties omgaan met de onderwerpen verbonden aan de drie onderzoeken.

Nadat de Inspectie aan de hand van deskresearch informatie heeft verzameld over (uitvoerings-)beleid en -praktijk, zijn bij de uitvoeringsinstanties interviews gehouden met medewerkers die - binnen de kaders van het overheidsbeleid - verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Op deze manier heeft de Inspectie inzicht verkregen in de huidige stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van de gekozen onderwerpen.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op het verzamelen van informatie, waarmee een landelijk beeld wordt verkregen over: het aantal signalen, de gemiddelde periode tussen signaal en opgelegde sanctie, het gemiddelde bedrag aan opgelegde boeten en maatregelen, de uitstaande en geïncasseerde vorderingen (de incassoratio). Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, de SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten.

Dit landelijke beeld geeft globaal inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.

Eenzelfde aanpak als hier op hoofdlijnen weergegeven zal in 2014 en 2015 worden gevolgd. Dan moet duidelijk worden hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid. Daarbij zal de nadruk niet liggen op de vraag of de naleving is verbeterd, maar op de vraag of voor de verschillende onderdelen waarop de onderzoeken zijn gericht de beoogde effecten zijn bereikt, met andere woorden: is de periode tussen signaal en sanctie korter geworden, zijn er hogere boetes opgelegd en is de incassoratio (uitstaande versus geïncasseerde vorderingen) verbeterd.

Overigens tekent de Inspectie hierbij aan, dat de begrippen korter, hoger, meer en sneller niet over de volle breedte zijn genormeerd. Waar dat wel geldt voor de geldboete (gelijk aan de ten onrechte betaalde uitkering), geldt dat bijvoorbeeld niet voor de periode tussen overtreding en sanctie. Of het beoogde resultaat wordt bereikt kan in dat geval (bij het ontbreken van harde normen) niet anders dan worden afgemeten aan de huidige prestaties.

Een uitgebreidere verantwoording van de onderzoeks aanpak treft u aan als bijlage '1'.

## 2.2 Specifiek

In deze nota van bevindingen staat het onderzoek 'lik op stuk' centraal.

De Inspectie wil inzicht verschaffen in beleid en uitvoering over de wijze waarop UWV, de SVB en gemeenten omgaan met het zo snel mogelijk afhandelen van signalen over het niet nakomen van de inlichtingenplicht (fraudesignalen).

De minister van SZW heeft in het Handhavingsprogramma 2011-2014 een aantal uitgangspunten geformuleerd die er toe zouden moeten leiden dat de naleving van wet- en regelgeving wordt verbeterd. Het gaat hierbij om het volgende:

- voorkomen van overtredingen is beter dan bestrijden;
- indien wel overtredingen worden gepleegd dan moeten signalering en onderzoek naar overtredingen effectief zijn;
- overtreding mag niet lonen. Na constatering van de overtreding moet de rechtmatige situatie worden hersteld en moet de overtreder een adequate sanctie krijgen.

Op grond van de bovengenoemde uitgangspunten zouden de uitvoeringsorganisaties zo snel mogelijk een fraudesignaal moeten onderzoeken en als geconstateerd is dat de regels zijn overtreden zo snel mogelijk een sanctie moeten opleggen.

"Voor de effectiviteit van de repressieve handhaving is snelheid bij de sanctionering van belang. (...) Uitvoeren van lik-op-stukbeleid moet het tijdvak tussen constatering van fraude en het opleggen van een sanctie verkleinen."<sup>2</sup>

*De vraag is of de uitvoeringsorganisaties invulling hebben gegeven aan dit lik op stukbeleid".*

De start van het onderzoek naar lik-op-stukbeleid en -uitvoering ligt op het moment dat de uitvoeringsorganisaties kennis hebben genomen van een signaal dat mogelijk

<sup>2</sup> Uit het Handhavingsprogramma 2011 – 2014.

sprake is van het niet nakomen van de inlichtingenplicht, waardoor mogelijk ten onrechte een uitkering is verstrekt. De daaraan voorafgaande periode die ligt tussen het daadwerkelijk plegen van de overtreding en het kennisnemen van het signaal over de overtreding, is geen onderdeel van dit onderzoek.

Onder signalen verstaat de Inspectie schriftelijke of mondelinge meldingen die uitvoeringsorganisaties krijgen uit de eigen organisatie of van externen over het niet nakomen van de inlichtingenplicht.

### 2.2.1 *Doelstelling van het onderzoek*

Doel van het handhavingsbeleid is om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. De Inspectie levert met dit onderzoek een bijdrage aan het realiseren van die doelstelling door inzicht te verschaffen in:

- de uitvoering van het lik-op-stukbeleid door UWV, de SVB en gemeenten naar personen die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen, omdat zij de inlichtingenplicht niet hebben nageleefd;
- de procedures die gevolgd moeten worden om overtreding te sanctioneren;
- hoeveel tijd hiermee gemoeid is en waar het proces versneld en verbeterd kan worden.

### 2.2.2 *Vraagstelling*

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en de SVB) bij het opsporen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht gericht op het zo veel mogelijk beperken van de duur tussen het signaal en het opleggen van een sanctie en bestaan er mogelijkheden om die duur verder te beperken en het resultaat te vergroten?

De centrale vraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

- 1) Hebben de uitvoeringsinstanties beleid dat gericht is op het zo veel mogelijk beperken van het tijdvak tussen fraudesignaal en het opleggen van een sanctie?
- 2) Waar bestaan bij de uitvoeringsinstanties de administratieve handelingen uit om op basis van een fraudesignaal via een signaalonderzoek te komen tot een terugvorderingsbesluit en eventueel het opleggen van een sanctie en vindt de uitvoering hiervan plaats overeenkomstig het vigerende beleid?
- 3) Wat is bij de uitvoeringsinstanties het tijdsverloop tussen het fraudesignaal en uiteindelijk het opleggen van een sanctie en welke factoren zijn hierop van invloed?

### 2.2.3 *Toetsingskader*

'lik op stuk' is niet in de sociale zekerheidswetten als begrip opgenomen en gedefinieerd. Uit het Handhavingsprogramma blijkt dat SZW er naar streeft dat er zo min mogelijk tijd ligt tussen het begin van het vergrijp (schending van de inlichtingenplicht) en de actie van de uitvoeringsorganisatie daarop (de sanctie). Het beleid is niet geconcretiseerd in een norm voor de uitvoering. Er is niet vastgelegd of bij een doorlooptijd van bijvoorbeeld twee, drie of vier maanden tussen het ontvangen van een signaal en beslissing op een afgehandeld onderzoek nog wel of niet sprake is van 'lik op stuk'.

De inspectie heeft dit uitgangspunt voor haar onderzoek vervolgens op de volgende wijze geoperationaliseerd.

Bevordering van 'lik op stuk' door een uitvoeringsorganisatie kan alleen gerealiseerd worden als zij beleid hierover heeft geformuleerd, waarin de organisatie onder andere normtijden vaststelt voor de afhandeling van onderzoeken. Vervolgens dient zij deze normtijden te confronteren met de registratie van de tijdsduur van de uitgevoerde onderzoeken. Hierdoor wordt sturing op de doorlooptijden mogelijk.

Per deelvraag heeft de inspectie haar onderzoek als volgt geoperationaliseerd:

#### Deelvraag 1

Hebben de uitvoeringsinstanties beleid geformuleerd dat gericht is op het zo veel mogelijk beperken van het tijdvak tussen fraudesignaal en het opleggen van een sanctie?

Het gaat er hierbij niet alleen om of de uitvoeringsinstanties beleid hebben, maar ook hoe zij het hebben ingevuld en dan vooral of zij normtijden hebben vastgesteld voor (onderdelen) van het afhandelingproces.

#### Deelvraag 2

Waar bestaan bij de uitvoeringsinstanties de administratieve handelingen uit om op basis van een fraudesignaal via een signaalonderzoek te komen tot een terugvorderingsbesluit en eventueel het opleggen van een sanctie en vindt de uitvoering hiervan plaats overeenkomstig het vigerende beleid?

Hoe hebben de uitvoeringsorganisaties het proces van signaalbehandeling georganiseerd en wordt hierbij ook managementinformatie verzameld. Dit laatste is van belang om na te gaan of de uitvoering conform het beleid verloopt en zo nodig bij te sturen op de afhandelingsnelheid.

#### Deelvraag 3

Wat is bij de uitvoeringsinstanties het tijdsverloop tussen het fraudesignaal en uiteindelijk het opleggen van een sanctie en welke factoren zijn hierop van invloed?

Dit betreft een meting van doorlooptijden die thans aan de orde zijn (0-meting), met de mogelijkheid om over enige tijd na te gaan of door intensivering van het lik op stukbeleid deze doorlooptijden zijn verkort.

### 2.2.4 *Methoden en technieken*

Zoals vermeld in het algemene deel van de inleiding bestaat het onderzoek uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. Hierna wordt per onderdeel beschreven op welke wijze de gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld.

#### *Kwalitatief*

Het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op de verzameling van gegevens over het beleid en de wijze van uitvoering door UWV, de SVB en gemeenten.

Omdat er verschil kan zijn in beleid en uitvoering tussen UWV, de SVB en gemeenten en tussen gemeenten onderling is de aanpak er op gericht om inzicht te geven in de verschillende varianten.

Bij twaalf gemeenten, UWV en de SVB zijn het handhavingsbeleid, het maatregelenbeleid, het aangiftebeleid, procesbeschrijvingen en (eventuele) werkinstructies voor de uitvoering opgevraagd. De interviews zijn gehouden op basis van semigestructureerde vragenlijsten. Voorafgaand aan het interview zijn de beschikbare beleidsstukken en werkinstructies bestudeerd en op basis hiervan zijn zoveel mogelijk vragen reeds beantwoord. In dit onderdeel van het onderzoek heeft



de inspectie tevens aandacht geschonken aan de belemmeringen die de uitvoering ervaart bij de mogelijkheden om het tijdvak tussen signaal en beslissing op een afgehandeld onderzoek te verkorten.

De inspectie heeft een dossieronderzoek uitgevoerd om bij de in het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties vast te stellen of de uitvoering aansluit op het beleid.

De dossiers zijn geselecteerd op basis van overzichten per uitvoeringsorganisatie van door hen afgehandelde onderzoeken naar de niet nakoming van de inlichtingenplicht over de periode 2008 tot en met 2011. Voor die gevallen is eveneens gevraagd om op te geven of het onderzoek heeft geleid tot opleggen van een maatregel of het doen van aangifte.

Per uitvoeringsorganisatie zijn maximaal 30 dossiers geselecteerd uit de onderzoeken naar schending van de inlichtingenplicht die in 2011 zijn afgerond. In het dossieronderzoek zijn gevallen betrokken waarbij op basis van het fraudeonderzoek wel en geen maatregel is opgelegd.

#### *Kwantitatief*

Inzicht in de resultaten van de uitvoering van het beleid is verkregen door kwantitatieve gegevens te verzamelen over de doorlooptijd van het aantal afgehandelde onderzoeken naar fraudesignalen over de periode 2009 tot en met 2011. Deze gegevens zijn opgevraagd bij de onderzochte gemeenten, UWV en de SVB.

De bestanden die de inspectie bij UWV, de SVB en de onderzochte gemeenten heeft opgevraagd, zijn niet alleen gebruikt voor het geven van een landelijk beeld en het trekken van een beperkt aantal gevallen voor het dossieronderzoek, maar ook om, zo mogelijk, verbanden te kunnen leggen tussen enerzijds het al dan niet hebben van beleid en normtijden door gemeenten en anderzijds de duur van de doorlooptijd van de onderzoeken.

#### *Leeswijzer*

Het vervolg van deze nota brengt de resultaten van het onderzoek 'lik op stuk' in beeld. Deze resultaten worden weergegeven aan de hand van de deelvragen van het onderzoek. Op die manier ontstaat een onderverdeling naar het uitvoeringsbeleid, de uitvoeringspraktijk, de belemmeringen en de resultaten. Verder zullen de bevindingen van gemeenten, UWV en de SVB afzonderlijk worden gepresenteerd.

Deze nota bevat ook twee bijlagen. Een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksaanpak in bijlage '1', en een overzicht van de kwantitatieve gegevens die voor het onderzoek zijn gevraagd aan de uitvoeringsorganisaties.

## 3 Bevindingen gemeenten

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de twaalf onderzochte gemeenten in beleid en uitvoering vorm geven aan de behandeling van signalen over schending van de inlichtingenplicht. Het geeft weer hoe de uitgangspunten van 'lik op stuk' in beleid en uitvoering vorm hebben gekregen.

### 3.1 Gemeentelijk beleid

De wijze waarop gemeenten aandacht besteden aan het onderwerp 'lik op stuk' is heel verschillend. Twee gemeenten hebben officieel lik op stukuitgangspunten in hun beleid opgenomen. De term 'lik op stuk' wordt expliciet in beleidsstukken, beleidsplannen of beleidsregels handhaving gebruikt. Andere gemeenten gebruiken weliswaar niet deze term, maar geven bijvoorbeeld wel aan dat een maatregel zo snel mogelijk na de constatering van de verkeerde gedraging moet worden opgelegd.

Belangrijker dan het al dan niet gebruik van de term 'lik op stuk' en het in beleidsstukken onderschrijven van het belang van een snelle afhandeling van de signalen, is de invulling van lik op stukbeleid door middel van het vaststellen normtijden voor de doorlooptijd (van onderdelen) van het afhandelingproces. Door het stellen van normtijden geven gemeenten concreet aan waar "Lik op Stuk" voor staat. Het biedt bovendien de mogelijkheid om de resultaten van het beleid te meten.

Vier van de onderzochte gemeenten hanteren normtijden:

- Gemeente A heeft bepaald dat binnen twee weken moet zijn vastgesteld of een signaal onderzoekswaardig is. Vervolgens geldt er een maximale duur voor het onderzoek van vier weken. Ten slotte dient de beslisser binnen zeven dagen een besluit te nemen over het in het onderzoeksrapport opgenomen advies. Het gehele proces wordt maandelijks gemonitord in verband met afgesloten managementcontracten.
- Gemeente B stelt dat een signaal binnen zes weken moet worden opgepakt en dat witte fraude binnen een termijn van drie maanden met de uitkering moet worden verrekend. Deze gemeente geeft aan dat men geen verdere normtijden wil hanteren omdat kwaliteit boven kwantiteit wordt gesteld.
- Gemeente C heeft bepaald dat een handhavingsonderzoek een doorlooptijd mag hebben van twee maanden. Daarna wordt het onderzoek afgesloten, of, als het toch perspectief biedt, overgedragen aan de sociale recherche. Voor onderzoeken van de sociale recherche is geen normtijd bepaald.
- Gemeente D heeft in haar beleid opgenomen dat voor afhandeling van Bijzonder Onderzoek (B.O.) maximale termijnen gelden: negen maanden voor Sociale Zaken tussen binnenkomst signaal en overdracht naar B.O.; zes maanden voor B.O. om onderzoek te starten; drie maanden voor onderzoek.

Uit deze weergave van de gehanteerde normtijden blijkt dat de vier gemeenten op zeer verschillende wijze invulling geven aan het hanteren van normtijden voor het afhandelingsproces, maar zij besteden daarbij allemaal aandacht aan de maximale duur van het onderzoek. Geen van deze gemeenten heeft het hele proces onderverdeeld in deelprocessen waarvoor aparte normtijden worden gehanteerd.

## 3.2 De uitvoeringspraktijk

Uit de inventarisatie van het beleid van de onderzochte gemeenten blijkt dat een deel van de gemeenten lik-op-stukbeleid vertaald heeft in uitgangspunten en normen voor de uitvoering en een deel heeft dat niet vastgesteld.

De verwachting is dat de werkwijze van gemeenten invloed heeft op het zoveel mogelijk beperken van de duur tussen het signaal en het opleggen van een sanctie. Hierna worden het behandelingsproces van signalen en de werkwijze van de gemeenten beschreven. Daarbij wordt tevens aangegeven of het beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

### 3.2.1 *Proces van behandeling van signalen*

Hoewel er veel detailverschillen zijn in de werkwijze, zijn bij alle onderzochte gemeenten de volgende basisonderdelen in het behandelproces aanwezig.

- a. vastlegging van het interne en externe signaal in een systeem;
- b. een vooronderzoek ter vaststelling van de onderzoekswaardigheid;
- c. de beslissing tot het wel of niet onderzoeken van het signaal;
- d. het onderzoek naar een mogelijk schending inlichtingenplicht;
- e. het opstellen van een rapport en advies;
- f. de beslissing n.a.v. het advies (meestal met functiescheiding adviseur/beslisser).

De inhoud van deze stappen en de varianten die zijn aangetroffen bij de onderzochte gemeenten worden hierna toegelicht.

#### *Ad a) Vastlegging van het signaal*

Zoals vermeld in de inleiding is het onderzoek gericht op de behandeling van signalen over het niet opgeven van witte inkomsten, zwarte inkomsten en het voeren van een gezamenlijke huishouding.

Signalen over witte inkomsten komen voor het grootste deel voort uit de periodieke meldingen van het Inlichtingenbureau (IB). De signalen over mogelijke zwarte inkomsten en samenwoning zijn meestal afkomstig van de klantmanagers, woningbouwverenigingen en anonieme meldingen (schriftelijk telefonisch of via het fraudemeldpunt of meldsite).

Bij de meeste gemeenten wordt in het vastleggings- en behandelproces onderscheid gemaakt tussen het niet opgeven van witte inkomsten en overige fraude (zwarte fraude en het niet opgeven van een gezamenlijke huishouding).

Bij één gemeente gaat het interne signaal standaard eerst langs de klantmanager, voordat het naar de afdeling fraudebestrijding gaat. Bij een andere gemeente gebeurt dat wanneer het een tip of anonieme melding betreft.

#### *Ad b) Vooronderzoek*

Alle gemeenten voeren een vooronderzoek uit om een schifting in de signalen aan te brengen, zodat alleen de onderzoekswaardige signalen overblijven. Deze schifting vindt bij de grotere gemeenten vaak plaats door een speciale afdeling. Bij witte fraude signalen loopt de screening via een geautomatiseerd proces. Het vooronderzoek verrijkt ook de onderzoekswaardige signalen door aan het signaal andere informatie toe te voegen. Bij het vooronderzoek wordt ter bepaling van de onderzoekswaardigheid en verrijking gebruik gemaakt van onder andere de volgende bestanden: de eigen gemeentelijke bestanden, SUWI-net inkijk, sociale media op internet, dossiers (historie en gegevens van cliënt), RDW en de Kamer van Koophandel.

### *Selectiecriteria bij het vooronderzoek*

Bij de beoordeling van witte fraudesignalen is bij alle gemeenten het criterium of de persoon als WWB-gerechtigde bij de gemeente bekend is, bepalend om een signaal wel of niet in onderzoek te nemen. Zij raadplegen daarvoor het bestand van verstrekte bijstandsuitkeringen.

Vanwege het grote aanbod van deze signalen over witte fraude verbindt een grote gemeente aan deze signalen, die in beginsel onderzoekswaardig zijn, een aanzienlijk aantal prioriteitscategorieën.

De categorie die de hoogste prioriteit krijgt, betreft uitkeringsontvangers met aanzienlijke inkomsten die bij de gemeente niet bekend zijn en waarvan de uitkering nog doorloopt.

Personen waarvan de uitkering onlangs is beëindigd en waarbij is vastgesteld dat een bedrag van enkele tientallen euro's niet bekend is bij de gemeente krijgen de laagste prioriteit.

Als er geen handhavingscapaciteit meer beschikbaar is om alle witte fraudesignalen op te pakken, worden de signalen met de laagste prioriteit niet meer in behandeling genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten voor de andere soorten signalen (zwarte inkomsten en niet opgegeven gezamenlijke huishouding) geen selectiecriteria hebben vastgelegd. Eén van de gemeenten gaf duidelijk aan waarom men dat niet heeft gedaan: *"Als je dat wel doet wordt het een opsomming van een groot aantal "Open Deuren" waar je niets aan hebt. Het gaat om de professionaliteit van de handhaver die een dergelijke selectie best kan maken."*

Op papier zijn er dus geen selectiecriteria geformuleerd. In de praktijk blijken de handhavers onder andere de volgende maatstaven te hanteren, op basis waarvan zij een signaal wel of niet nader onderzoeken:

- het signaal moet voldoende aangrijpingspunten hebben om een onderzoek goed, snel en met resultaat uit te kunnen voeren;
- het signaal moet de verwachting in zich hebben dat fraude wordt aangetroffen;
- het moet een betrouwbare anonieme melding zijn;
- het signaal moet voldoende importantie hebben. Dat wil zeggen dat de hoogte van het potentiële fraudebedrag een rol speelt.

De professionals die de signalen op hun onderzoekswaardigheid beoordelen, zijn meestal medewerkers van de afdeling handhaving. Bij kleinere gemeenten kunnen dat ook klantmanagers zijn. Daarnaast komt het ook voor dat gevallen in een periodiek overleg worden besproken, of dat een afdelingshoofd de beslissing neemt om het signaal te onderzoeken.

Om de onderzoekswaardigheid vast te stellen, raadplegen gemeenten bestaande bronnen.

### *Normtijden voor het vooronderzoek*

Aan de in het onderzoek betrokken gemeenten heeft de Inspectie gevraagd, of zij normtijden hebben gesteld voor de periode tussen de ontvangst van een signaal en het besluit of dat signaal wel of niet onderzoekswaardig is (de voorselectie).

Twee van de twaalf onderzochte gemeenten hebben een norm gesteld waarbinnen besloten moet worden of een signaal wordt onderzocht, dat is respectievelijk twee en zes weken. Die termijn wordt ook gebruikt om de witte fraude signalen (eventueel geautomatiseerd) te schiften door ze te confronteren met de eigen gegevens, dan wel door vooronderzoek te verrichten op basis van beschikbare gegevens uit niet gemeentelijke bestanden.

Tien gemeenten hebben hiervoor geen normtijden vastgesteld, of men bewaakt het selecteren en afhandelen van onderzoeken op een andere manier:

- bij één gemeente beoordeelt het afdelingshoofd de signalen en heeft men een signaal-bewakingsstelsel dat piept als dit signaal niet binnen zes weken is afgedaan;
- bij één gemeente wordt om de twee weken in een overleg bepaald welke van alle ontvangen signalen in onderzoek worden genomen. De signalen die worden onderzocht moeten binnen twee maanden tot een besluit leiden;
- de overige acht gemeenten hebben hieromtrent niets geregeld.

#### *Ad c) Beslissing tot onderzoek/terzijde leggen*

Op basis van het vooronderzoek wordt besloten of het signaal onderzoekswaardig is, of dat op het signaal geen verdere actie volgt.

Bij een aantal gemeenten komt het voor dat men van verdere actie afziet in verband met een beperkte onderzoekscapaciteit. Het zijn dan de witte fraude gevallen met de laagste prioriteit die men niet oppakt.

Indien een onderzoek wordt ingesteld, dan wordt op basis van de ingeschatte hoogte van het benadelingsbedrag bepaald of het onderzoek een strafrechtelijk of een bestuursrechtelijk insteek moet krijgen.

Volgens de gemeenten duurt een door hen ingestoken strafrechtelijk onderzoek (ten behoeve van de aangifte bij het OM) aanmerkelijk langer (zie ook 'Overige signalen'). Dat is zeker het geval in vergelijking tot het administratieve onderzoek naar niet opgegeven witte inkomsten.

#### *Ad d) Het onderzoek naar een mogelijke schending van de inlichtingenplicht*

Het werkproces dat gemeenten volgen bij het onderzoek van signalen is verschillend in verband met de aard of de bron van de signalen. Ook hierbij maken gemeenten het onderscheid tussen de behandeling van niet opgegeven witte inkomsten en overige signalen.

#### *Witte inkomsten*

Zoals hiervoor aangegeven worden signalen over witte fraude door de meeste gemeenten in een administratief proces afgehandeld. Omdat het grensbedrag voor aangifte voor deze gevallen 35.000 euro is, komt het volgens de gemeenten zelden tot strafrechtelijk onderzoek en afdoening.

#### *Overige signalen*

Voor signalen over zwarte inkomsten en een gezamenlijke huishouding ligt dat anders.

De keuze voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk ingestoken onderzoek hangt af van de hoogte van het bedrag en de aard van fraude. De afdeling sociale recherche wordt ingeschakeld indien het benadelingsbedrag mogelijk boven de 10.000 euro uitkomt en een strafrechtelijk ingestoken onderzoek en strafrechtelijke afdoening aan de orde is. Ook wordt de sociale recherche ingeschakeld indien inzet van bepaalde methoden van onderzoek noodzakelijk zijn om fraude aan te tonen.

De bewijslast van enerzijds witte inkomsten en anderzijds zwarte inkomsten of gezamenlijk huishouding lopen sterk uiteen. Waar witte inkomsten meestal administratief kunnen worden afgedaan, is voor het aantonen van zowel zwarte inkomsten als het voeren van een gezamenlijke huishouding een uitgebreider onderzoek noodzakelijk. Meestal betekent dit een lange onderzoeksduur en legt het in ieder geval een behoorlijk beslag op de beschikbare handhavingcapaciteit. Bij de benodigde onderzoekscapaciteit moet dan worden gedacht aan het verrichten van huisbezoek, verhoor, waarnemingen ter plaatse, buurtonderzoek en de vaak strafrechtelijke insteek van het onderzoek.

Volgens de gemeenten is vooral het leveren van de bewijslast in het geval van een gezamenlijke huishouding lastig en is de jurisprudentie hierover niet eenduidig. Gemeenten kiezen er veelal voor om bij samenwoningsfraude zich te richten op schadelastbeperking, dat wil zeggen dat de prioriteit wordt gelegd bij de beëindiging van de uitkering. Het aantonen van fraude over een voorgaande periode wordt beperkt of er wordt van afgezien.

*Ad e) Rapport en advies*

Na onderzoek wordt door de handhaver/behandelaar vastgesteld of er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht en zo ja wat het benadelingsbedrag is. De behandelaar geeft een advies over de op te leggen maatregel, of over het doen van aangifte (afhankelijk van het benadelingsbedrag).

*Ad f) Beslissing naar aanleiding van het advies*

Bij de meeste gemeenten neemt de klantmanager de beslissing om al dan niet een maatregel op te leggen. Bij kleine gemeenten kan de beslissing ook door een afdelingshoofd worden genomen of neemt deze bij afwijking van het advies de eindbeslissing.

*Follow up*

Eén grote gemeente heeft geconstateerd dat de afdeling, die het vooronderzoek en het onderzoek in het kader van witte fraude signalen verricht, niet in kennis wordt gesteld van de beslissing die de klantmanager op basis van het onderzoek neemt. Door deze afdeling is aangegeven, dat zij wenst, dat dit in het vervolg wel gebeurt. Een andere grote gemeente heeft het gehele proces van signaalbehandeling in managementcontracten opgenomen waarbij de voortgang op basis van normtijden wordt bewaakt en maandelijks wordt besproken.

*3.2.2 Belemmeringen en verbetermogelijkheden met betrekking tot de snelheid van de signaalafhandeling*

In de interviews is expliciet gevraagd naar factoren die een voorspoedige afhandeling van signalen in de weg staan of juist bevorderen. Gemeenten noemen de volgende omstandigheden:

- Belemmeringen doen zich onder andere voor bij het onderzoek naar de eventuele aanwezigheid van vermogen in het buitenland en bij het opvragen van gegevens bij banken.
- Een te grote werkdruk binnen handhaving is volgens sommige medewerkers een reden waardoor men niet aan alles toekomt.

Bij de vraag naar versnellingsmogelijkheden zijn de volgende ideeën geopperd:

- vereenvoudiging van uitkeringsvoorwaarden;
- het vooraf beschikbaar stellen van informatie over voortvluchtige gedetineerden via Suwinet. Nu kan men pas na het toekennen van een uitkering via IB-signalen vaststellen dat men met een voortvluchtige gedetineerde te maken heeft. Overigens is dit vooral een probleem van de grote stad.

*3.2.3 Sturing en verantwoording*

Aan de gemeenten is gevraagd of zij verantwoordingsinformatie verzamelen over de uitvoering van het onderzoek naar fraudesignalen. Aan de hand van die gegevens zouden zij na kunnen gaan hoeveel tijd de behandeling van dergelijke signalen vergt. De gemeenten die voor het lik-op-stukbeleid een normtijd hebben vastgesteld, zouden kunnen vaststellen in hoeverre deze normtijd wordt gerealiseerd en of bijstelling noodzakelijk is.

Op basis van de verschillende registratiesystemen die gemeenten gebruiken is het volgens hen goed mogelijk om de doorlooptijden van de onderzoeken in kaart te brengen en de uiteindelijke onderzoeksresultaten vast te stellen. In hoeverre gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, is niet volkomen duidelijk.

De Inspectie heeft bij twaalf gemeenten bestanden opgevraagd om inzicht te krijgen in de resultaten van de uitvoering. Hierbij werd duidelijk dat drie gemeenten niet de behandeling van alle signalen registreren. Vooral omtrent de witte fraude bleek bij deze gemeenten de registratie gebrekkig. Dit betekent dat deze gemeenten over onvoldoende managementinformatie beschikken om op de doorloopsnelheid van de afhandeling van signalen te kunnen sturen.

Uit de interviews blijkt dat het management en de politiek op verschillende wijzen worden geïnformeerd over de handhavingsactiviteiten:

- bij drie gemeenten wordt verantwoording afgelegd aan het management over de behandeling van ontvangen signalen (verantwoording is bijvoorbeeld gebaseerd op afgesloten managementcontracten);
- bij drie gemeenten wordt de wethouder regelmatig door het management geïnformeerd;
- bij zeven gemeenten wordt aan het management en de gemeenteraad gerapporteerd (soms meerdere keren per jaar onder andere ten behoeve van de begroting; één gemeente heeft indicatoren vastgesteld);
- vijf gemeenten hebben aangegeven dat gegevens over de uitvoering in het jaarverslag worden opgenomen;
- bij één gemeente is in de handhavingsverordening vastgelegd waarover gerapporteerd moet worden (aantal gevallen van ten onrechte verstrekte uitkering en de vormen van fraude; hoeveel gevallen maatregelen en aangifte);
- bij twee gemeenten is het onduidelijk hoe management en politiek worden geïnformeerd.

Bij zes van de onderzochte gemeenten is in het jaarverslag 2011 of de programmabegroting 2012 informatie opgenomen over het onderwerp handhaving. De enige indicator die de meeste gemeenten daarbij gebruiken, betreft het aantal beëindigde en niet toegekende uitkeringen als gevolg van handhaving. Geen enkele gemeente hanteert als indicator dat handhavingssignalen binnen een bepaalde periode moeten zijn afgehandeld. Voor andere processen, zoals het aanvragen van bijzondere bijstand en de behandeling van bezwaarschriften kennen veel gemeenten wel een dergelijke indicator.

#### 3.2.4 *Dossieronderzoek*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in alle gemeenten de signalen in de praktijk het proces doorlopen dat in de voorgaande paragrafen is geschetst.

Ook komt uit het onderzoek naar voren dat het gemeenten die vastgestelde normtijden voor het proces hanteren, vaak niet lukt om de onderzoeken binnen de gestelde tijd af te ronden. Dit geldt voor sommige gemeenten voor meer dan de helft van de behandelde signalen. Als reden hiervoor worden onder andere werkdruk, samenloop met andere signalen en de gecompliceerdheid aangegeven. Deze laatste verklaring speelt zeker een rol als een gemeente voor zowel signalen naar mogelijke witte fraude, als voor signalen naar zwarte fraude en woonfraude dezelfde normtijden hanteert. Laatstgenoemde onderzoeken kosten in de regel aanmerkelijk meer tijd. Dit wordt ook duidelijk uit het dossieronderzoek. Bij het hanteren van dezelfde normtijden voor alle soorten signalen blijken de signalen inzake witte fraude in veel gevallen wel binnen de gestelde termijnen te worden afgehandeld. Dit geldt niet voor de signalen over zwarte fraude en woonfraude.

Hoewel 'gemeenten met normtijden' deze normen niet altijd realiseren, behalen ze bij de uitgevoerde signaalonderzoeken wel de kortste gemiddelde doorlooptijd. Tevens zij deze gemeenten bewust bezig met de uitvoering op dit punt en kan bij een confrontatie tussen norm en realisatie een nodige sturing plaatsvinden.

### 3.2.5 *De relatie tussen vastgesteld beleid enerzijds en de doorlooptijden in de praktijk anderzijds*

Het is niet mogelijk gebleken om de gemiddelde doorlooptijd van het gehele afhandelingproces te meten. Noch CBS, noch alle twaalf gemeenten konden daarvoor voldoende gegevens leveren. Het bleek wel mogelijk om van acht van de twaalf gemeenten de doorlooptijd van de (fraude)onderzoeken vast te stellen. Aangezien niet alle gemeenten de Bijstands Fraudestatistiek (BFS) consistent invullen, en het CBS deze gegevens daardoor niet betrouwbaar genoeg acht, heeft de Inspectie bij de twaalf onderzochte gemeenten zelf bestanden opgevraagd. In deze bestanden diende onder anderen de startdatum en einddatum van de onderzoeken te zijn opgenomen.

Eén gemeente kon geen gegevens over de start- en einddatum leveren. Bij een andere gemeente was het aantal onderzoeken zo klein, dat de duur van één onderzoek al van grote invloed was op het gemiddelde. Twee gemeenten konden alleen voor een beperkt aantal onderzoeken die zij hadden uitgevoerd gegevens over de start- en einddatum leveren.

Dit betekende dat de Inspectie uiteindelijk van acht gemeenten beschikte over voldoende gegevens om de doorlooptijd van de (fraude)onderzoeken vast te stellen. Deze gegevens zijn vergeleken met de gegevens uit de BFS. Bij zeven van de acht gemeenten bleken er weinig verschillen tussen de opgaven aan de projectgroep en het totaal van deze groep samengevoegd met die uit de BFS. Bij één gemeente constateerde de Inspectie wel een verschil; dit bleek op een eenvoudige wijze te corrigeren. Dit bleek te verklaren uit het ontbreken van een aantal langlopende fraudeonderzoeken.

Deze exercitie heeft uiteindelijk tot het volgende beeld geleid:

Onderzoeksduur in maanden	Hanteert normtijden voor de onderzoeksduur
1,8	Ja
1,9	Nee
2,2	Ja
2,2	Ja
2,8	Nee
4,0	Nee
7,9	Nee
8,5	Nee

Uit bovenstaande tabel blijkt dat van de vier gemeenten met de kortste doorlooptijd er drie gemeenten normtijden hanteren.

Dit bevestigt de Inspectie in haar mening dat inzicht in en sturing op doorlooptijden een probaat middel is voor een voortvarende fraudeaanpak. De these dat 'lik op stuk' wordt bevorderd door het vaststellen van normtijden behoeft dus geen heroverweging.

## 3.3 **Conclusie**

Alle onderzochte gemeenten geven aan dat zij in hun beleid aandacht besteden aan de snelheid van de signaalbehandeling. Het aantal gemeenten dat expliciet lik op stukbeleid heeft ontwikkeld en/of normtijden op dit terrein heeft vastgesteld, is echter beperkt.

Vier van de twaalf gemeenten hebben het uitgangspunt dat signalen snel moeten worden afgehandeld, ook vertaald in normen voor de uitvoering. Twee van deze vier gemeenten hebben niet alleen normtijden vastgesteld voor de totale duur van het afhandelingproces, maar ook voor de verschillende processtappen, zoals het vooronderzoek en de beslistermijn.



Bij de uitvoering van het handhavingsbeleid speelt bij sommige gemeenten de beperkte onderzoekscapaciteit een rol. Het zijn dan met name de gevallen van witte fraude met een lage prioriteit (bijvoorbeeld over kleine bedragen) die men niet verder onderzoekt.

Bij onderzoeken naar een gezamenlijke huishouding is volgens gemeenten het leveren van de bewijslast moeilijk en is de jurisprudentie hierover niet eenduidig.

Gemeenten kiezen er voor om bij dergelijke samenwoningsfraude zich te richten op schadelastbeperking dat wil zeggen dat zij de prioriteit leggen bij de beëindiging van de uitkering. Zij beperken het aantonen van fraude over een voorgaande periode of zien er vanaf, aangezien het onderzoek hiernaar nog veel tijd (en capaciteit) zou kunnen vergen.

Dit betekent dat er in die gevallen mogelijk een lager terugvorderingsbedrag wordt vastgesteld dan wanneer men het onderzoek volledig had uitgevoerd en het begin van de overtreding had kunnen bepalen.

Op basis van de verschillende registratiesystemen die gemeenten gebruiken, is het volgens hen goed mogelijk om de doorlooptijden van de onderzoeken in kaart te brengen. De Inspectie heeft echter vastgesteld dat drie van de twaalf onderzochte gemeenten niet of in beperkte mate gegevens over de doorlooptijden konden leveren. Niet alle gemeenten maken dus van de mogelijkheid gebruik om de duur van het afhandelingsproces te monitoren. Wel laat het management van alle gemeenten zich informeren over de verrichte handhavingsactiviteiten, daarbij kan het echter ook gaan over aantallen onderzoeken of opgelegde maatregelen.

Gemeenteraden maken geen gebruik van de mogelijkheid om op basis van de registratiesystemen te sturen op de doorlooptijd van signaalonderzoeken. Van de onderzochte gemeenten heeft er geen één in het gemeentelijk jaarverslag 2011 of de programmarapportage 2012 als indicator opgenomen dat handhavingsignalen binnen een bepaalde periode moeten zijn afgehandeld.

Het leggen van een relatie tussen vastgesteld beleid over doorlooptijden enerzijds en de uitvoeringspraktijk daarvan anderzijds, is niet voor alle twaalf gemeenten mogelijk, omdat drie gemeenten onvoldoende kwantitatieve gegevens kunnen leveren over de onderzoeksduur.

Het beeld dat ontstaat op grond van de gegevens van de overige acht gemeenten, ontkracht niet de door de Inspectie gehanteerde these, dat 'lik op stuk' wordt bevorderd door het vaststellen van normtijden.

## 4 Bevindingen UWV

Dit hoofdstuk behandelt het beleid, de uitvoering en de resultaten van UWV van de (snelle) behandeling van fraudesignalen.

### 4.1 Het beleid en de voorlichting

#### 4.1.1 *Het lik-op-stukbeleid*

Het UWV heeft beleid ontwikkeld voor de snelle behandeling van signalen. Het hanteert daarbij normtijden die betrekking hebben op de periode van de ontvangst van het signaal van een mogelijke overtreding tot het moment van sanctioneren.

Deze normtijden zijn afhankelijk van het type overtreding:

- signaal bestandsvergelijking → 'bureauonderzoek': 50 werkdagen
- signaal niet nakomen afspraken → 'inspectieonderzoek': 75 werkdagen
- signaal zwarte fraude → 'buitenonderzoek': 100 werkdagen
- strafrechtelijke afdoening/proces verbaal: 65 werkdagen

De dagen genoemd voor strafrechtelijke afdoening komen bovenop de normtijden van de type overtredingen. Dit is het gevolg van de complexiteit van de strafrechtelijke afdoeningsproces (zwaardere bewijsvoering t.b.v. het OM).

Behalve normtijden voor afhandeling van een onderzoek beschikt UWV niet over normtijden voor delen van het proces.

#### 4.1.2 *Beleidsontwikkeling 'lik op stuk'*

UWV investeert niet in het verder aanscherpen van de normtijden en het zo bekorten van de periode tussen overtreding en sanctie. Circa 95 procent van de signalen vindt zijn oorsprong in bestandskoppelingen en UWV streeft er naar om deze groep signalen op termijn geautomatiseerd af te doen via de uitkeringsadministratie. De signalen uit de polisadministratie dat er ten onrechte (te veel) uitkering is verstrekt, zullen dan direct leiden tot verrekening. Bestrijden van witte fraude wordt daarmee meer een onderdeel van uitkeringsverstrekking dan van handhaving.

UWV verwacht dat dit op een termijn van tussen de drie en vijf jaar zal zijn gerealiseerd.

### 4.2 De uitvoering

#### 4.2.1 *Het proces*

In het handboek UWV wordt het traject weergegeven dat aan het opleggen van een boete moet voorafgaan:

- a. controlefase: het traject begint met een signaal dat aanleiding geeft voor een onderzoek. Dit is de fase waarin wordt vastgesteld of de klant de mededelingsverplichting heeft overtreden en wat de hoogte van het benadelingsbedrag is.

- b. vervolgfase: in deze fase van het onderzoek wordt beoordeeld of er aanleiding is de klant een boete op te leggen. Een eventueel boetevoornemen wordt schriftelijk aan de klant gemeld.

Meldingen over schending van de inlichtingenplicht komen op verschillende manieren binnen, te weten:

1. intern, primaire afdeling/werkcoach;
2. bestandsvergelijking (polisadministratie);
3. extern, politie of Inspectie SZW;
4. risicoselectie door UWV zelf.

In de meeste gevallen (95 procent) is sprake van mogelijke witte fraude en is het signaal afkomstig uit de polis- c.q. uitkeringsadministratie. Op zo'n melding volgt een handmatige check om vast te stellen of er sprake is van een onderzoekswaardig signaal.

Signalen van buitenaf hebben vaker betrekking op zwarte fraude. Het uitzoeken van dergelijke signalen is arbeidsintensiever.

Het UWV neemt in principe alle signalen/meldingen in onderzoek als dit in verband met de beschikbare capaciteit mogelijk is (zie 4.2.3).

Het onderzoek van het signaal richt zich op twee aspecten, de tijdigheid waarmee informatie is verstrekt en de volledigheid waarmee dat is gebeurd.

Om vast te stellen of er sprake is van een overtreding wordt zowel intern als extern (gemeente, belastingdienst, werkgever) informatie opgevraagd. Intern is de meeste informatie digitaal beschikbaar. Het kan echter zijn dat informatie bij de werkcoach wordt opgevraagd. Soms heeft de klant de werkcoach geïnformeerd over veranderingen in inkomen of woonadres.

In hoofdlijnen verloopt het onderzoek bij alle signalen op dezelfde wijze. Er is echter één belangrijk onderscheid. Bij samenwonen is altijd sprake van een onderzoek ter plaatse, terwijl inkomensovertredingen meestal administratief worden afgedaan.

Op basis van alle verkregen informatie beoordeelt het UWV of er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Als dat het geval blijkt te zijn en er ook een sanctie/boete volgt, dan wordt de klant hierover via een 'aankondigingsbrief' geïnformeerd.

#### 4.2.2 *Sturing en verantwoording*

Binnen het UWV is de Directie Handhaving verantwoordelijk voor detectie en afhandeling van overtredingen van de inlichtingenplicht.

Over de voortgang van de diverse activiteiten rapporteren de divisies (op basis van normtijden en streefcijfers), in samenwerking met FEZ, periodiek aan de Raad van Bestuur.

De Directie Handhaving beoordeelt deze rapportages en kan voorstellen doen om de inzet van handhaving te verbeteren.

Uit een oogpunt van sturing geldt het streefcijfer dat 85 procent van de onderzochte signalen binnen de normtijden moet zijn afgedaan. Dit streefcijfer wordt volgens UWV gehaald.

UWV heeft geen systeem op grond waarvan de uitvoering van het beleid omtrent de snelle afhandeling van signalen wordt bewaakt.

#### 4.2.3 *De belemmeringen en versnellingsmogelijkheden met betrekking tot de afhandelingen van signalen*

Belemmeringen volgens UWV

- De arbeidscapaciteit is niet altijd toereikend om alle signalen in behandeling te nemen. Interne meldingen worden altijd opgepakt, maar signalen op grond van bestandsvergelijking blijven wel eens wat langer liggen. Daar wordt de minste prioriteit aan gegeven. Het is ook niet zo dat alle signalen die zijn blijven liggen allemaal later worden opgepakt;
- Interne systemen die te veel los van elkaar staan en daardoor niet goed met elkaar communiceren. Dit gegeven gekoppeld aan problemen met de actualiteit van loongegeven in de polisadministratie, hebben in de praktijk van alledag een negatieve invloed op het uitkerings- en handhavingsproces (ondanks het feit dat veelal wel is voldaan aan de afgesproken 'ketennorm' van maximaal één maand waarbinnen loongegevens moeten worden verstrekt);
- Voor de WW geldt, dat bij de uitkeringsvaststelling wordt gerekend met uren per week, terwijl loongegevens vaak per vier weken of per maand worden verstrekt.

Versnellingsmogelijkheden volgens UWV

- Druk op beschikbare middelen en arbeidscapaciteit geeft problemen, maar wellicht kan een meer geautomatiseerde aanpak, zoals die in de toekomst wordt voorzien, daaraan het hoofd bieden;
- Bestuurlijke afdoening heeft een positieve invloed op het bekorten van de periode tussen overtreding en sanctie. De gegeven belemmeringen geven ook de mogelijke versnellingsmogelijkheden aan.

#### 4.2.4 *Dossieronderzoek*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de verschillende vestigingen van UWV niet allemaal op dezelfde wijze de startdatum hebben ingevoerd. De Inspectie heeft geconstateerd dat in sommige gevallen het moment waarop UWV informatie opvraagt (bijvoorbeeld aan een werkgever) als start van het onderzoek wordt aangemerkt. In andere gevallen hanteert men als startdatum, het moment waarop de opgevraagde informatie is ontvangen.

De behandelde signalen die de Inspectie in de dossiers heeft bekeken, zijn binnen de vastgestelde normtijden afgehandeld.

### 4.3 **De resultaten**

#### 4.3.1 *De resultaten met betrekking tot het tijdsverloop van de signaalbehandeling*

Het UWV heeft informatie beschikbaar over:

1. de tijd tussen de ontvangst van een signaal en de tijd om te besluiten een onderzoek wel of niet te starten;
2. de duur van het onderzoek;
3. de duur tussen de afsluiting van het onderzoek en het moment waarop de cliënt kennis neemt van het besluit.

- 4.3.1.2 De momenten van binnenkomst van signalen uit bestandsvergelijking fluctueert sterk. Ter voorkoming van gehele of gedeeltelijke leegloop bij ca 500 productiemedewerkers heeft de UWV-organisatie er voor gekozen om een 'stroomvoorraad' van 30 dagen aan te houden en deze werkvoorraad continue te monitoren en het productieproces waarnodig en mogelijk bij te sturen.

Het betreft informatie over het tijdsverloop van de verschillende soorten signalen gezamenlijk. De Inspectie heeft geen informatie ontvangen waardoor het mogelijk is om het tijdsverloop van de verschillende soorten signalen afzonderlijk na te gaan.

*Tijdsduur tussen de ontvangst van een signaal en het besluit een onderzoek wel of niet te starten (dus feitelijk onderzoek nog niet gedaan)*

Aantal kalenderdagen	Percentage	Percentage	Percentage
	2011	2010	2009
	N = 34772	N = 22896	N = 18752
0	1,4	1,9	3,8
1 -10	12,4	12,4	15,3
11-20	16,5	18,5	15,7
21-30	15,2	17,1	13,5
31-40	10,2	11,3	9,4
41-50	9,2	10,5	8,6
51-60	5,8	6,3	5,2
61-70	5,7	5,5	4,9
71-80	3,6	3,8	3,3
81-90	3,5	2,7	2,5
Meer dan 90	16,4	10,0	17,7
Totaal	100	100	100

*Bron: UWV, bewerking door Inspectie SZW.*

*Duur van het onderzoek (begin tot einde van het feitelijk onderzoek)*

Aantal kalenderdagen	Percentage	Percentage	Percentage
	2011	2010	2009
	N = 34772	N = 22896	N = 18752
1 -10	12,8	11,9	15,2
11-20	43,9	36,5	32,0
21-30	25,1	24,3	22,3
31-40	8,7	11,5	11,2
41-50	4,6	7,2	7,8
51-60	1,9	3,0	3,3
61-70	1,0	1,9	2,4
71-80	0,6	1,0	1,6
81-90	0,4	0,6	1,2
Meer dan 90	1,0	2,1	3,1
Totaal	100	100	100

*Bron: UWV, bewerking door Inspectie SZW.*

*Tijdsduur tussen de ontvangst van een signaal en afronding onderzoek*

Aantal kalenderdagen	Percentage	Percentage	Percentage
	2011	2010	2009
	N = 34772	N = 22896	N = 18752
0	0,2	0,3	0,5
1 – 10	2,4	1,7	3,2
11 – 20	4,3	4,0	5,8
21 – 30	11,3	11,1	11,3
31 – 40	12,1	12,6	10,7
41 – 50	13,2	14,2	11,7
51 – 60	9,0	9,6	8,2
61 – 70	9,2	10,1	8,1
71 – 80	6,5	7,9	5,7
81 – 90	5,4	6,3	4,8
meer dan 90	26,4	22,3	29,9
Totaal	100	100	100

*Bron: UWV, bewerking door Inspectie SZW.*

Voor de gehele periode, dus van ontvangst van het signaal tot en met de afronding van het onderzoek geldt, dat binnen 60 kalenderdagen voor de jaren 2009, 2010 en

2011 respectievelijk 51,4, 53,5 en 52,5 procent is afgerond. In respectievelijk 29,9, 22,3 en 26,4 procent van de gevallen geldt een doorlooptijd van meer dan 90 kalenderdagen.

#### **Duur tussen einde onderzoek en beslissing**

Als het signaalonderzoek is afgesloten, wordt in alle gevallen binnen 10 kalenderdagen een beslissing op het advies van dit onderzoek genomen. Deze beslissing binnen 10 kalenderdagen doet zich met betrekking tot de jaren 2009, 2010 en 2011 voor.

### **4.4 Conclusie**

Het UWV heeft beleid ontwikkeld met betrekking tot de snelle behandeling van signalen. Het hanteert daarbij normtijden die betrekking hebben op de periode tussen de ontvangst van het signaal van een mogelijke overtreding en het moment van sanctioneren. Deze normtijden zijn afhankelijk van het type overtreding.

Meldingen over schending van de inlichtingenplicht komen op verschillende manieren binnen. In de meeste gevallen (95 procent) is sprake van mogelijke witte fraude en is het signaal afkomstig uit de polis- c.q. uitkeringsadministratie. Het UWV neemt in principe alle signalen/meldingen in behandeling.

Om vast te stellen of er sprake is van een overtreding wordt zowel intern als extern (gemeente, belastingdienst, werkgever) informatie opgevraagd. Op basis van alle verkregen informatie beoordeelt het UWV of er sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

Binnen UWV is de Directie Handhaving verantwoordelijk voor de afhandeling van de signalen over de schending van de inlichtingenplicht. Als streefcijfer hanteert UWV dat 85 procent van de onderzochte signalen binnen de normtijden (zie 4.1.1) moet zijn afgedaan. Dit cijfer wordt volgens UWV gehaald en bevestigd door het dossieronderzoek van de Inspectie.

De arbeidscapaciteit is niet altijd toereikend om alle signalen in behandeling te nemen. Verouderde informatiesystemen belemmeren soms een snelle afdoening van de signalen.

Volgens het UWV bestaat 95 procent van het totaal aantal fraude signalen uit witte fraude (zie 4.2.1), waarvoor een doorlooptijd geldt van minder dan 90 kalenderdagen. Het is opvallend dat in de periode van 2009 tot en met 2011 tussen de 22 en 30 procent van het totaal aantal signalen niet door UWV binnen 90 kalenderdagen is afgehandeld.

Alleen voor de afhandeling van 'zwarte fraudesignalen' geldt een normtijd die de negentig dagen overschrijdt. Dit betekent dat binnen deze groep met een afhandelingsduur langer dan 90 kalenderdagen, het voor een aanzienlijk deel om witte fraude gaat (waarvoor de normtijd circa 70 kalenderdagen is).

Dit temeer daar UWV aangeeft meer dan 85 procent (streefcijfer) binnen de gestelde normtijden te realiseren.

## 5 Bevindingen SVB

Dit hoofdstuk bespreekt het beleid, de uitvoering en de resultaten van de SVB van de (snelle) behandeling van signalen die betrekking hebben op de schending van de inlichtingenplicht. Tevens wordt aandacht besteed aan de voorlichting die de SVB over dit onderwerp geeft.

### 5.1 Het beleid

#### 5.1.1 *Het lik op stukbeleid*

De SVB heeft geen specifiek beleid gericht op een lik op stukuitvoering. Wel heeft men normtijden voor de behandeling van signalen.

De signalen die door de afdeling Dienstverlening worden opgepakt, moeten binnen drie maanden zijn afgerond. Deze afhandelingstermijn is exclusief de reactietijd van de klant.

Bij de behandeling van sommige signalen doet de afdeling Dienstverlening een beroep op de afdeling Bijzonder Onderzoek, bijvoorbeeld voor het afleggen van een huisbezoek. Deze aan Bijzonder Onderzoek overgedragen signalen dienen binnen drie maanden te zijn afgerond. Wanneer in een dergelijk geval een stafrechtelijk ingestoken onderzoek nodig is, start een nieuwe doorlooptermijn.

Naast ondersteuning en overname van onderzoeken van de afdeling Dienstverlening ontvangt Bijzonder Onderzoek ook zelf diverse (fraude-)signalen bijvoorbeeld op basis van tips die zij binnen krijgt en steekproeven die zij doet.

De termijnen die de afdeling Bijzonder Onderzoek hanteert worden bepaald door de zwaarte en de diepgang van het onderzoek.

#### 5.1.2 *Beleidsontwikkeling 'lik op stuk'*

Omdat de afdeling Bijzonder Onderzoek met onvoldoende onderzoekscapaciteit kampt, brengt de SVB prioritering aan in de ontvangen signalen.

### 5.2 De uitvoering

#### 5.2.1 *De start van het proces*

De start van het proces is bij de afdeling Dienstverlening waar allerlei zaken binnen komen die moeten worden afgehandeld, zoals automatisch gegenereerde signalen en post van klanten. Al die zaken stromen direct in een zogenaamde vakkenkast (dat gaat automatisch). Een medewerker die tijd heeft of klaar is met een andere zaak pakt zo'n nieuw geval, bijvoorbeeld een signaal, op.

Men start dan met het controleren van de betrouwbaarheid en juistheid van het signaal door het raadplegen van zogenoemde open bronnen als het GBA, Suwinet, het kadaster en de RDW.

#### 5.2.2 *Verskil in behandeling tussen soorten signalen*

##### *Witte fraude*

De meeste signalen hebben betrekking op zogenaamde 'witte fraude'. Dit zijn meldingen van de belastingdienst dat een klant in een bepaald jaar inkomsten heeft

gehad. Deze gevallen kunnen de medewerkers van de afdeling dienstverlening bijna altijd zelf afdoen. Het betreft dan bijvoorbeeld inkomsten uit een pensioen dat niet is opgegeven.

#### *Woonfraude*

Als de SVB een signaal krijgt dat mensen samenwonen, kan het dat gemakkelijk controleren als de klanten zich bij de gemeente op hetzelfde adres hebben ingeschreven. Als die samenwoning uit de GBA gegevens van de gemeente blijkt, stuurt de SVB een brief naar de betrokkenen waarin staat wat de SVB heeft geconstateerd en informeert naar de feitelijke situatie. Als de reactie daarop geen duidelijk beeld oplevert, stuurt men een collega van de afdeling Bijzonder Onderzoek naar deze mensen om eens met hen te gaan praten. Ook als men een tip over samenwoningsfraude ontvangt en daar via het GBA geen informatie over vindt, wordt de afdeling Bijzonder Onderzoek ingeschakeld.

Als de medewerker zeer ernstige vermoedens van samenwoning heeft, kan hij het recht even opschorten en terugbrengen naar de gehuwdennorm. Mocht na onderzoek geconstateerd worden dat er geen sprake is van samenwonen, dan wordt alsnog de oude norm uitbetaald. Op die manier voorkomt hij dat tijdens de periode van het onderzoek te veel wordt uitgekeerd.

De SVB gaat bij woonfraude standaard na vanaf welk moment de fraude is gepleegd. Er wordt dus niet volstaan met alleen het beëindigen van de uitkering (voor de ANW is beëindiging aan de orde; voor de AOW niet). Het 'hard maken' van de begindatum is moeilijk en kost de nodige tijd.

#### *Zwarte fraude*

Tips over zwarte fraude stuurt men van de afdeling Dienstverlening in de regel direct door naar de afdeling Bijzonder Onderzoek.

### *5.2.3 De afronding van de onderzoeken*

Na afloop van het onderzoek wordt de klant met de resultaten geconfronteerd. Aansluitend wordt een handhavingsrapport opgesteld met een advies om al dan niet de uitkering te herzien.

Als uit het onderzoek blijkt, dat er een terugvordering ontstaat die de geldende aangiftegrens te boven gaat, legt men het onderzoeksresultaat, alsmede het eventuele advies voor een nader strafrechtelijk onderzoek, ter toetsing voor aan de regiomanager. Die neemt een beslissing of aangifte wordt gedaan.

Het schadebedrag en de boete worden niet berekend door de afdeling bijzonder onderzoek. Het geheel gaat daarna naar de productieafdeling die de uitkering aanpast en zorgt voor de terug- en invordering.

### *5.2.4 Borging en sturing van het uitvoeringsproces*

De handhavingsrapportage wordt sinds mei 2012 van dit jaar geregistreerd in BPM-1. Hierin worden de toezicht- als de strafrechtzaken afzonderlijk geregistreerd. Het BP Mone wordt ook gebruikt als managementinformatie systeem (tijdigheid, opbouw caseload, voortgang van zaken, overschrijding drie-maandstermijn, opdrachten huisbezoek i.v.m. rechtmatigheid, enz.). Het systeem is op dit moment nog te kort in gebruik om te zeggen waar de informatie meer voor zal (kunnen) worden gebruikt.



#### 5.2.5 *Dossieronderzoek*

Bij het dossieronderzoek is gebleken dat de uitvoering handelt zoals dit tijdens het interview is beschreven.

Bij twee gevallen is uit het dossier gebleken dat de SVB, pas drie jaar na de start van de overtreding van de inlichtingenplicht (witte inkomsten) de melding van het Inlichtingenbureau heeft ontvangen. Dat is een afwijking van het normale patroon.

#### 5.2.6 *Belemmeringen/versnellingsmogelijkheden met betrekking tot de snelheid binnen het proces van signaalbehandeling*

Zoals al vermeld onder 5.1.2 is er soms sprake van onvoldoende onderzoekscapaciteit om alle signalen op te pakken. De SVB heeft daarom het voornemen om de ontvangen signalen af te handelen aan de hand van een prioriteitstelling.

### 5.3 **De resultaten**

#### 5.3.1 *De resultaten met betrekking tot het tijdsverloop van de signaalbehandeling*

De Inspectie heeft kwantitatieve gegevens gevraagd aan de SVB voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De SVB heeft toegelicht dat het systeem dat men gebruikt, is ingericht als betaalsysteem, waarin uitsluitend de gegevens worden opgenomen die men nodig heeft voor het uitvoeren van de wetten (verstrekken van uitkeringen). Omdat het niet is gebouwd als informatiesysteem, is het niet mogelijk om de door de Inspectie gevraagde gegevens via ad hoc selecties uit het systeem te halen.

De Inspectie heeft daarom geen resultaten voor de SVB opgenomen. Hoewel de SVB voor een deel jaarcijfers kan leveren, zijn de gegevens over alle afgehandelde onderzoeken naar de schending van de inlichtingenplicht niet volledig beschikbaar.

### 5.4 **Conclusie**

De SVB hanteert normtijden voor de afhandeling van signalen door de afdeling Dienstverlening en de afdeling Bijzonder Onderzoek.

De meeste signalen hebben betrekking op zogenaamde 'witte inkomsten'. Deze signalen kan men in de regel administratief afhandelen. Dat geldt lang niet altijd voor signalen over samenwonen en 'zwarte inkomsten'. De onderzoeken daarnaar vergen vaak meer tijd doordat men bijvoorbeeld op huisbezoek moet of mensen moet verhoren.

De SVB gaat bij woonfraude standaard na vanaf welk moment de fraude is gepleegd. Zij kiest er dus niet voor om de onderzoeksduur te beperken door alleen te streven naar beëindiging van de uitkering (voor de ANW is beëindiging aan de orde; voor de AOW niet).

Voor de afhandeling van een onderzoek heeft de SVB zich een termijn gesteld van drie maanden. Dit is exclusief de reactietermijn van de klant.

De inspectie kan niet vaststellen of deze termijn in de uitvoeringspraktijk ook is gerealiseerd, aangezien de SVB de gevraagde uitvoeringsgegevens van alle in 2011 uitgevoerde (signaal-) onderzoeken niet volledig kan leveren.

## Bijlage 1

### Verantwoording onderzoeksanpak

In 2012 is de Inspectie nagegaan hoe de stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties is ten aanzien van de handhaving van de inlichtingenplicht. In 2014 en 2015 zal onderzoek gericht op dezelfde thema's worden verricht, waarna kan worden vastgesteld of de uitvoeringsinstanties tegemoet zijn gekomen aan de intenties van de wetgever, samengevat in sneller sanctioneren, hogere boetes en intensievere incasso.

Of dergelijke ontwikkelingen ook bijdragen aan een hoger nalevingniveau zal de Inspectie slechts globaal toetsen.

Voor de programmarapportage 2012 staat centraal de vraag:

“wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?”

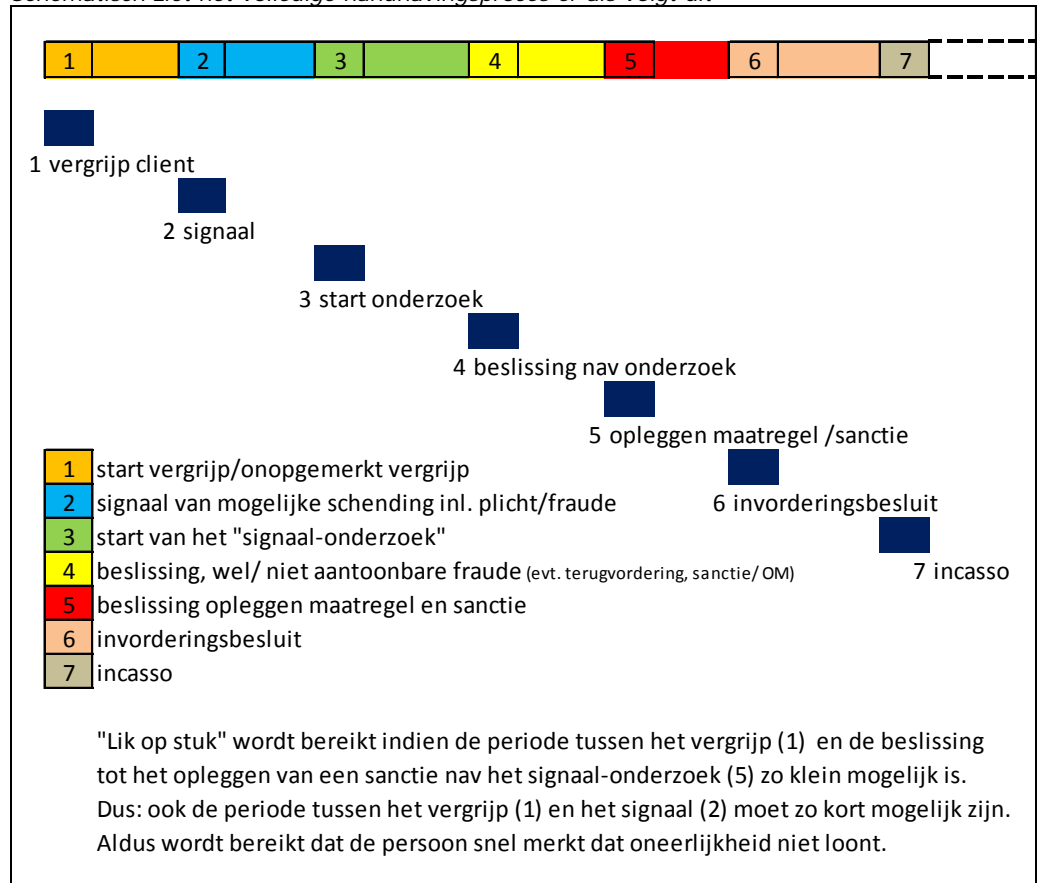
Gegeven de uitgangspunten van het overheidsbeleid worden drie onderzoeken verricht, te weten:

1. 'lik op stuk';
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten';
3. 'Intensiveren incasso'.

*Afbakening van de drie onderzoeken*

#### Figuur 1

*Schematisch ziet het volledige handhavingproces er als volgt uit*



Het onderzoek lik-op-stukbeleid zal zich richten op de fasen 2 tot en met 5. Omstandigheden die een rol spelen bij het moment dat het vergrijp (schending inlichtingenplicht) wordt gepleegd en het ontstaan van een signaal dat aanleiding kan geven een signaal-onderzoek te starten (fase 1), is geen zelfstandig object van onderzoek. Bij het onderzoek naar de fasen 2 tot en met 5 wordt wel de tijdsperiode van fase 1 vastgesteld.

De fasen 6 en 7 komen bij het onderzoek 'invordering en incasso' aan de orde. Ook in het kader van 'lik op stuk' is het van belang dat SNEL na de beslissing tot het opleggen van een maatregel/sanctie (fase 5) het opleggen van het invorderingsbesluit en incasso plaatsvindt; anders krijgt de overtreder alsnog het gevoel er mee weg te komen.

De besluitvorming ten aanzien het opleggen van een maatregel en een eventuele sanctie en de veranderingen als gevolg van aanpassing van het grensbedrag OM wordt in het onderzoek 'bestuurlijke boeten en maatregelen' onderzocht.

De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht ten aanzien van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zo mogelijk zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding).

In beginsel is gekozen voor één of maximaal twee wetten per uitvoeringsorganisatie, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

Daarom zijn de volgende wetten in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door de SVB.

#### *Aanpak*

De Inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op eenzelfde manier aangepakt. Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en kwantitatief deel.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties beleid en uitvoering hebben ingericht.

Door deskresearch verzamelt de Inspectie informatie over (uitvoerings)beleid en – praktijk. Bij de uitvoeringsinstanties zijn interviews gehouden met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Voor het kwalitatieve deel zijn voor de drie onderzoeken dezelfde twaalf gemeenten geselecteerd.

Bij de keuze van de gemeenten heeft de Inspectie rekening gehouden met het uitgangspunt van het CBS dat zij geen gegevens publiceren van kleinere gemeenten indien sprake is van kleine aantallen fraudeonderzoeken. Bij de keuze uit het restant van de gemeenten is rekening gehouden met de afspraken die met Divosa en de VNG zijn gemaakt over toezichtbelasting.

Twee grote en zes middelgrote gemeenten zijn gekozen uit de G36. Om het beeld compleet te maken zijn hieraan, mede op verzoek van Divosa en de VNG nog twee gemeenten uit de groep 50.000 tot 100.000 inwoners en twee uit de groep tot 50.000 inwoners geselecteerd.

De inspectie verwachtte dat de geselecteerde gemeenten een representatief beeld zouden opleveren van het aantal varianten dat in beleid en uitvoering van gemeenten voorkomt. De bevindingen van het onderzoek bevestigen dat.

Voorts is op basis van de gegevens van het CBS berekend dat in deze gemeenten bijna 21 procent van de landelijke bijstandspopulatie woont.

Het kwantitatieve deel heeft betrekking op de resultaten, in casu de doorlooptijden van (onderdelen) van het afhandelingsproces. Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, de SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten.

Eenzelfde aanpak als hiervoor weergegeven zal vanaf 2014 worden gevolgd. Dan moet duidelijk worden hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid.

Om na te gaan of de uitvoeringspraktijk verloopt conform het vastgestelde (uitvoerings-)beleid zijn gesprekken gevoerd met een beleidsambtenaar en een uitvoerend ambtenaar bij de geselecteerde gemeenten. De verslagen van de gesprekken zijn ter vaststelling aan de geïnterviewden voorgelegd. Per gemeente is een grid opgesteld, waarin de antwoorden per deelvraag zijn opgenomen. Aan de hand van de gevoerde gesprekken zijn de verkregen inzichten over het beleid gecompleteerd en is nagegaan of de uitvoeringspraktijk daarmee overeenkomt.

Voor een verdere toetsing van die uitvoeringspraktijk zijn per geselecteerde gemeente maximaal 30 debiteurendossiers voor het onderzoek 'terugvordering en incasso' en 30 fraudedossiers voor de onderzoeken 'lik op stuk' en 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten' doorgenomen. Voor zover bij het doorlopen van een deel van de dossiers is gebleken dat het beleid wordt gevolgd, is volstaan met een beperkter aantal dossiers. Op basis van deze inspanningen is een beeld verkregen van het beleid en de uitvoeringspraktijk bij gemeenten (wat voor type beleid treffen we aan, wordt dat beleid conform uitgevoerd en wat zijn de verschillen in aanpak tussen gemeenten).

Voor UWV en de SVB is eenzelfde aanpak gehanteerd. Omdat beleid bij UWV en de SVB centraal wordt bepaald hebben interviews plaatsgevonden op de hoofdkantoren van UWV en de SVB en is de uitvoeringspraktijk getoetst op een enkele vestiging c.q. regio kantoor. Ook hier heeft aan de hand van aselect opgevraagde dossiers een check plaatsgevonden of de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het beleid.

Met deze aanpak verwacht de Inspectie dat er een compleet beeld ontstaat van de variëteiten waarmee uitvoeringsinstanties in beleid en uitvoering omgaan met overtreding van de inlichtingenplicht. De resultaten van de onderzoeken worden beschreven en in de uiteindelijke programmarapportage gezien in het perspectief van de maatregelen gericht op de aanscherping en intensivering van handhaving.

## Bijlage 2

### Gegevensuitvraag bij uitvoeringsorganisaties

#### Fraudegegevens

1. Burgerservicenummer
2. Fraudesoort (witte fraude, zwarte fraude, hoogte inkomen partner)
3. Datum signaal dat aanleiding gaf tot onderzoek
4. Aard signaal (Inlichtingenbureau, bestandsvergelijking, anders)
5. Bron signaal (bv Belastingdienst, intern, SIOD, politie, OM, burger)
6. Startdatum onderzoek
7. Einddatum onderzoek
8. Uitkomst onderzoek (al dan niet nakomen inlichtingenplicht)
9. Datum beslissing op onderzoek (of datum melding uitkomst onderzoek aan cliënt)

#### Waar fraude is geconstateerd

1. Begindatum schending inlichtingenplicht
2. Einddatum schending inlichtingenplicht
3. Wel/niet recidive
4. Benadelingsbedrag (bedrag van de aantoonbare fraude)
5. Gevolgen voor de uitkering (stopzetting, (tijdelijke) verlaging, geen)
6. Voornemen tot terugvordering?
7. Sanctie/boete opgelegd?
8. Hoogte sanctie of boete (indien sanctie/boete opgelegd?=JA)
9. Datum besluit van de aan de cliënt oplegde maatregel en sanctie (indien sanctie/boete opgelegd?=JA)
10. Datum invorderingsbesluit
11. Aangifte gedaan?

#### Debiteurengegevens

1. BSN
2. Opboekingsdatum vordering debiteurenadministratie
3. Bedrag vordering
4. Soort vordering (verzwegen inkomsten/woonfraude)
5. Aflossingsbedrag per ultimo 2009
6. Aflossingsbedrag per ultimo 2010
7. Aflossingsbedrag per ultimo 2011
8. Vordering afgeboekt?
9. Bij afboeking vordering: datum van afboeking
10. Bij afboeking vordering: reden van afboeking

#### Voor alle geleverde BSN

1. Geslacht
2. Geboortedatum
3. Burgerlijke staat
4. Postcode
5. Nationaliteit en Status (Nederlands, statushouder)