



Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
21 april 2021
Kenmerk
TISB/U202100376
Telefoon
06 36 39 63 62
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid

Geachte heer Koolmees,

Naar aanleiding van de brief¹ van 1 oktober 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer ontving de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van u het verzoek jaarlijks een signaleringsbrief op te stellen.

In 2019 hebben wij u de signaleringsbrief over 2018 aangeboden en in 2020 de signaleringsbrief over 2019. In deze brief informeren wij u over geconstateerde signalen en fenomenen uit de verschillende fraudeonderzoeken en meldingen ten aanzien van bijstandsuitkeringen over 2020. Daarbij geven we aan hoeveel signalen wij ontvangen hebben, wat de aard van signalen is en hoe deze signalen verder zijn opgepakt. Hoewel deze signaleringsbrief over 2020 gaat, kijken we ook vooruit naar 2021. We staan stil bij de knelpunten en toepassingsvraagstukken die gemeenten ervaren ten aanzien van de fraudebestrijding². We zullen nader ingaan op de invloed van de coronacrisis in de gemeentelijke praktijk, met name ten aanzien van de TOZO³. We sluiten af met een aantal conclusies en beleidsaanbevelingen met betrekking tot knelpunten en frauderisico's en de bestrijding hiervan.

De deelnemende gemeenten

Net als in het voorgaande jaar hebben we een digitale vragenlijst uitgezet bij gemeenten om ons van input te voorzien. In vergelijking met afgelopen jaar hebben we de vragenlijst verder gespecificeerd om meer duiding te kunnen geven aan de cijfers.

De vragenlijst is in totaal door 84 organisaties ingevuld, bestaande uit gemeenten en samenwerkingsverbanden. Door het grote aantal samenwerkingsverbanden dat de vragenlijst heeft ingevuld, beschikken we over informatie van 168 gemeenten in totaal. De gemeenten en samenwerkingsverbanden liggen verspreid over Nederland en hebben diverse inwonertallen.

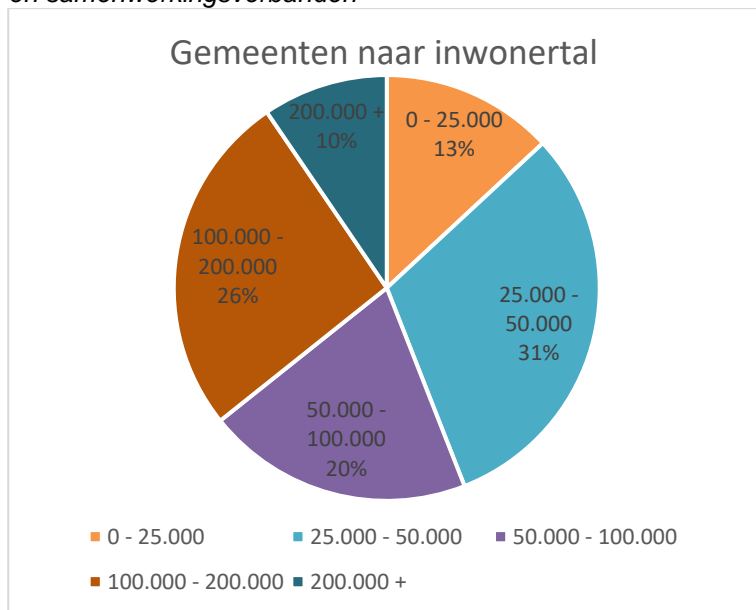
¹ Kamerstukken II 2018-2019, 17050, 545.

² VNG geeft voorkeur aan de term misbruik en oneigenlijk gebruik i.p.v. fraude

³ De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers

Om de input van de respondenten anoniem terug te kunnen koppelen en om te kunnen vergelijken, zijn de gemeenten en samenwerkingsverbanden verdeeld in vijf categorieën naar inwonertal. De inwonertallen van gemeenten die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband zijn opgeteld en worden gezien als één organisatie, net als één gemeente. In de onderstaande figuur (1) zijn de inwonertallen per organisatie in beeld gebracht.

Figuur 1 – naar inwonertal deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden



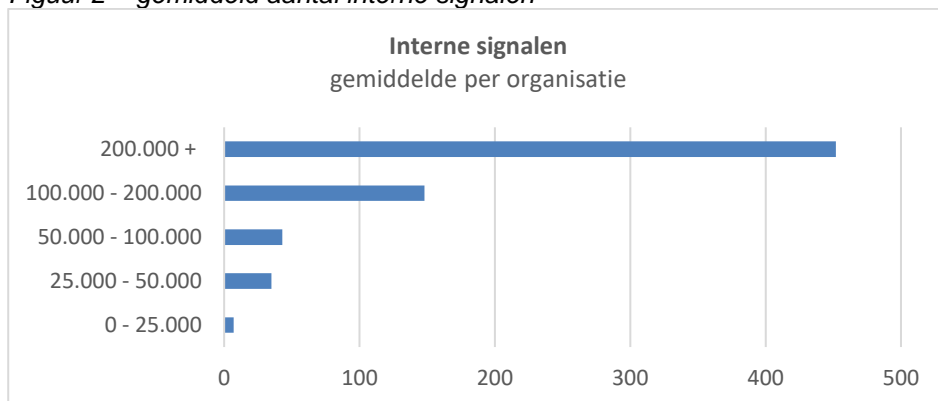
Fraudesignalen

Om een beeld te krijgen van het aantal fraudesignalen bij gemeenten en samenwerkingsverbanden is onderscheid gemaakt tussen interne, externe en zelf gegenereerde signalen. Om de cijfers beter te kunnen duiden hebben we ervoor gekozen om gemeenten te vragen deze signalen te specificeren naar de aard ervan. Er waren vier opties mogelijk, namelijk verzwijgen van samenlevingssituaties, verzwijgen van vermogen, verzwijgen van inkomen of niet bekend. Helaas hebben niet alle respondenten de signalen kunnen specificeren waardoor de categorie 'niet bekend' soms vrij hoog uitvalt.

Interne signalen

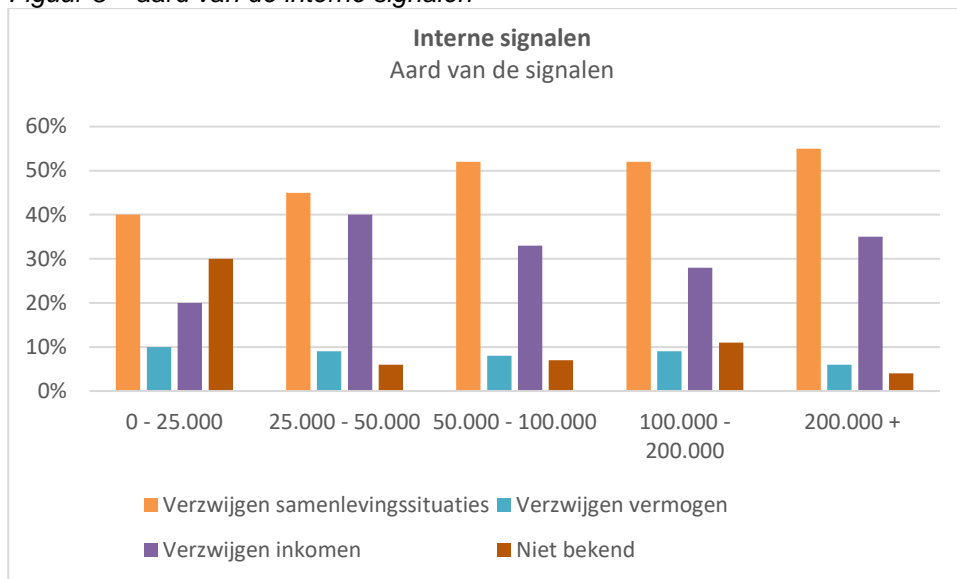
In onderstaande figuren (2 en 3) wordt het gemiddeld aantal signalen weergegeven dat gemeenten en samenwerkingsverbanden vanuit de interne organisatie ontvangen. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van de signalen die men vanuit de interne organisatie ontvangt.

Figuur 2 – gemiddeld aantal interne signalen



Het aantal interne signalen dat de respondenten hebben opgegeven, loopt fors uiteen. Om een voorbeeld te geven, een organisatie met 100.000 – 200.000 inwoners ontvangt 394 interne signalen tegenover een andere organisatie in dezelfde categorie inwonertallen die 15 interne signalen ontvangt. Deze uiteenlopende aantallen gelden voor alle categorieën inwonertallen. Dit kan veroorzaakt worden door de verschillen in registratie bij gemeenten, maar bijvoorbeeld ook door de diversiteit aan interne processen.

Figuur 3 – aard van de interne signalen

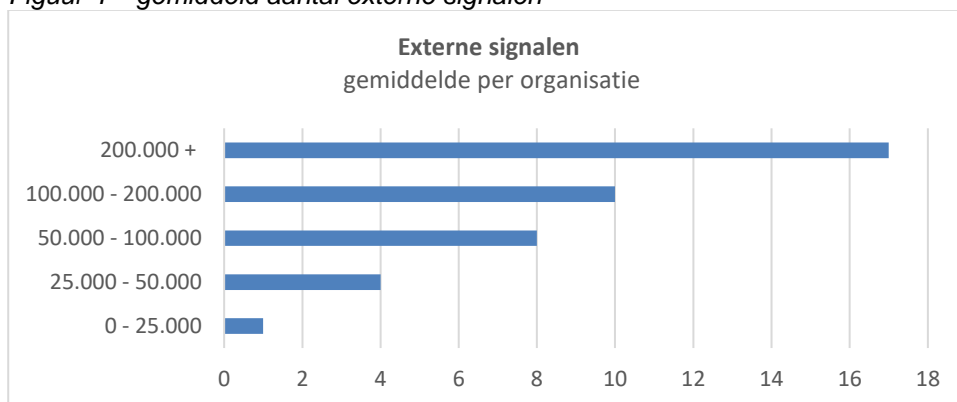


Vermoeden van verzwijgen van de samenlevingssituatie is het meest voorkomende interne signaal en substantieel hoger dan de overige vormen, gevolgd door verzwijgen van inkomen. De grootte van een gemeente of samenwerkingsverband heeft hier weinig invloed op, het beeld is heel eenduidig.

Externe signalen

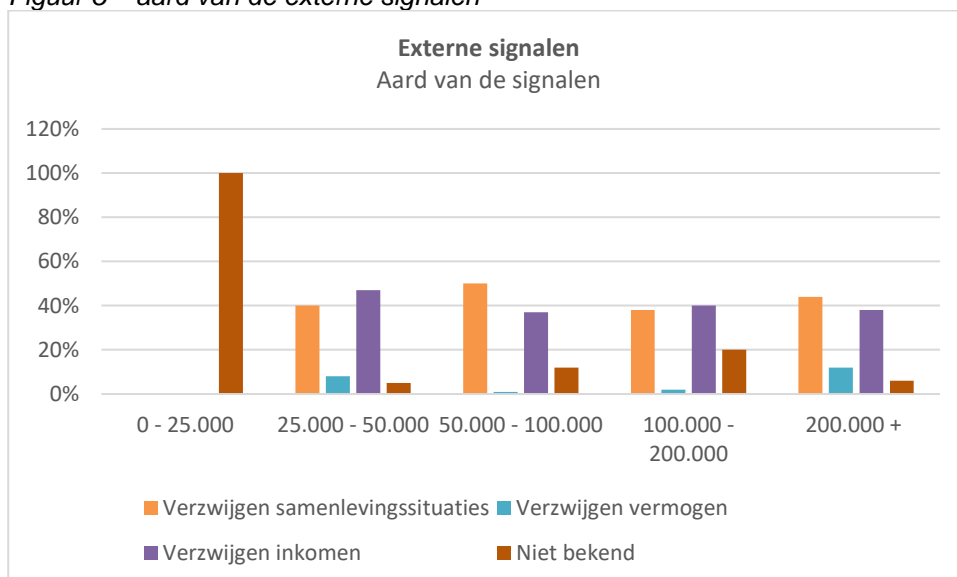
In onderstaande figuren (4 en 5) wordt het gemiddeld aantal externe signalen weergegeven dat gemeenten en samenwerkingsverbanden ontvangen. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van deze externe signalen. Om nog verder in te gaan op de externe signalen hebben de respondenten ook aangegeven van welke organisatie(s) ze deze signalen ontvangen (figuur 6).

Figuur 4 – gemiddeld aantal externe signalen

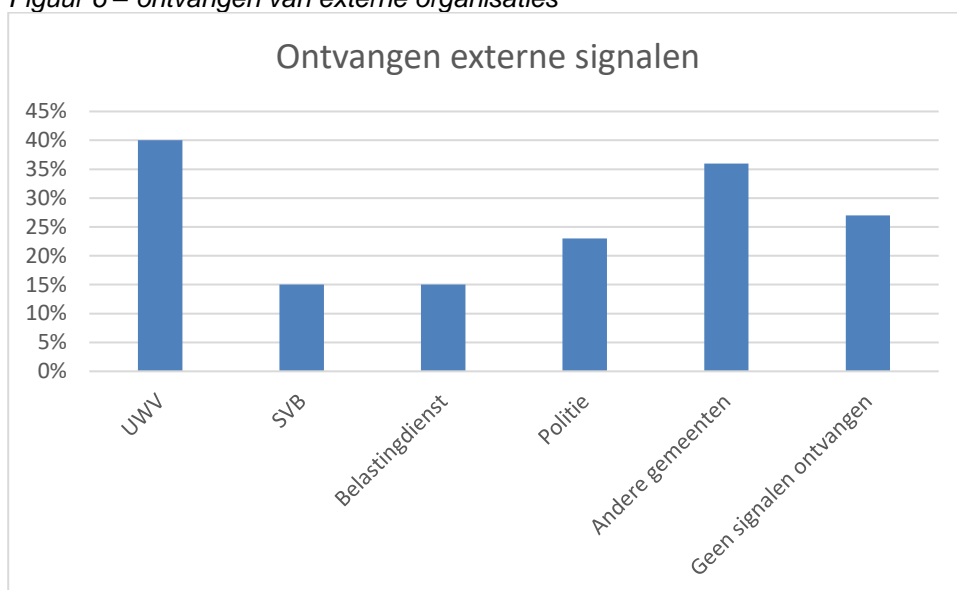


Gemeenten en samenwerkingsverbanden ontvangen vrij weinig externe signalen. In vergelijking met afgelopen jaar is het aantal externe signalen wat de respondenten opgeven beduidend lager. Aangenomen wordt dat de coronacrisis hier de oorzaak van is.

Figuur 5 – aard van de externe signalen



Figuur 6 – ontvangen van externe organisaties

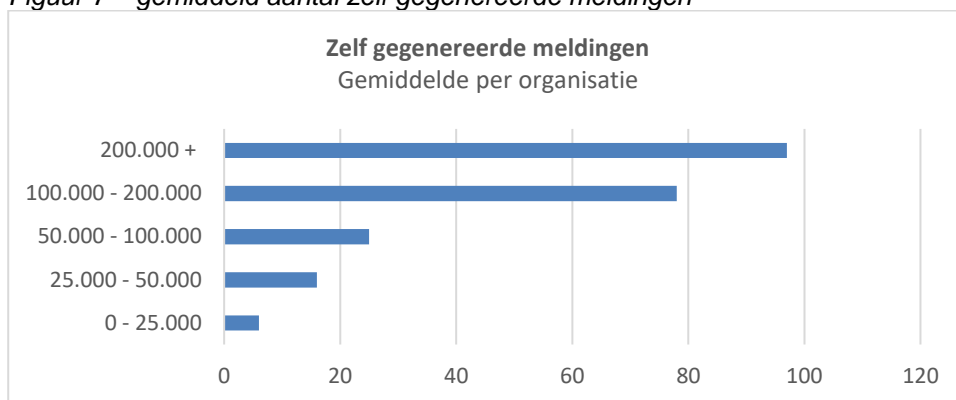


De signalen die ze ontvangen zijn voornamelijk afkomstig van het UWV, andere gemeenten en de politie. De deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan dat dit met name signalen zijn die betrekking hebben op verzwijgen van samenlevingssituaties en verzwijgen van inkomen (figuur 5).

Zelf gegenereerde signalen

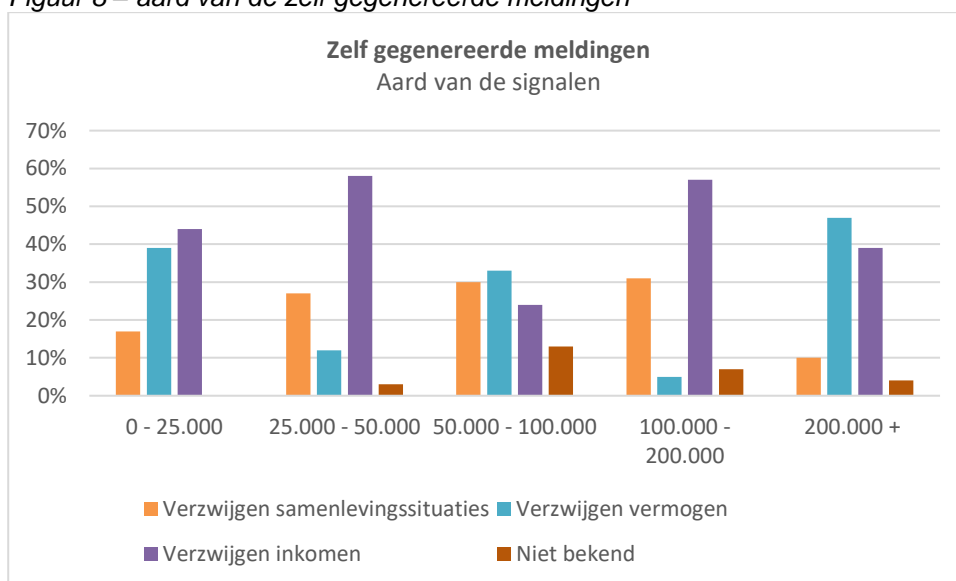
In onderstaande figuren (7 en 8) wordt het gemiddeld aantal signalen dat gemeenten en samenwerkingsverbanden zelf genereren weergegeven. Dat is een combinatie van themaonderzoek, dataonderzoek en overig onderzoek. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt in de aard van de signalen die zelf worden gegenereerd.

Figuur 7 – gemiddeld aantal zelf gegenereerde meldingen



55 procent van de respondenten geeft aan in 2020 geen themaonderzoek te hebben uitgevoerd. Een aantal respondenten licht toe dat de themaonderzoeken niet zijn afgerond of niet konden worden afgerond in verband met de coronacrisis.⁴ Ook als gekeken wordt naar dataonderzoek en overig onderzoek is te zien dat de helft van de respondenten aangeeft geen onderzoeken op eigen initiatief te hebben uitgevoerd.

Figuur 8 – aard van de zelf gegenereerde meldingen



Het is opvallend dat de onderzoeken die gemeenten zelf opzetten met name betrekking hebben op het verzwijgen van vermogen en verzwijgen van inkomen.

Wijze van registratie en in behandeling nemen van signalen van fraude door gemeenten

Een derde van de gemeenten geeft aan alle signalen die binnenkomen in behandeling te nemen. De overige gemeenten nemen tussen de 65 en 95 procent van de signalen in behandeling, op een enkele uitzondering na die door capaciteitsgebrek een gering aantal signalen in behandeling heeft kunnen nemen.

Wanneer gemeenten signalen in behandeling nemen, worden deze signalen gevalideerd door middel van aanvullende informatie die bij hen beschikbaar is. Na validatie worden de signalen beoordeeld naar aard. Vervolgens volgt er een afweging over het al dan niet instellen van nader onderzoek.

⁴ Verdere toelichting volgt onder 'knelpunten en toepassingsvraagstukken'.

Het percentage van het aantal ontvangen meldingen dat in behandeling is genomen en dat resultaat opleverde met betrekking tot fraude loopt uiteen van 16 tot 95 procent.

Fraudefenomenen

Er worden geen nieuwe fraudefenomenen door gemeenten geconstateerd in vergelijking met de eerdere signaleringsbrieven. Fraude wordt nog steeds voornamelijk geconstateerd in het geval van verzwijgen van samenlevingssituaties, doordat een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld niet woonachtig is op het opgegeven adres. Daarnaast wordt het verzwijgen van witte en zwarte inkomsten genoemd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan inkomsten die gegenereerd zijn uit activiteiten op internet en/of social media. Als laatste wordt het verzwijgen van vermogen genoemd, bijvoorbeeld door vermogen dat op voor de gemeente onbekende bankrekeningen staat.

Knelpunten en toepassingsvraagstukken

We noemen een aantal knelpunten en toepassingsvraagstukken die door de deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden is aangedragen. Deze hebben betrekking op het afgelopen jaar en ook op de actualiteit rondom de hardheid van de Participatiewet.

- Het moeilijk kunnen bieden van maatwerk en daarmee ook het toepassen van de menselijke maat binnen de Participatiewet wordt als knelpunt ervaren. Hierbij wordt ook aangegeven dat het wenselijk is dat de huidige terugvorderingsplicht een terugvorderingsbevoegdheid wordt (moet naar een kan-bepaling). Het afzien van een terugvordering is bijvoorbeeld enkel in heel bijzondere gevallen mogelijk.
- Het merendeel van de geraadpleegde respondenten heeft tijdens de reguliere werkzaamheden hinder ondervonden van de coronamaatregelen in 2020. Het afleggen van huisbezoeken was nagenoeg onmogelijk, evenals waarnemingen, observaties en gesprekken met de klant op kantoor. Een deel van de onderzoeken kon hierdoor niet afgerond worden. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan: 'huisbezoeken en gesprekken met de klant zijn enkel in hoog noodzakelijke situaties uitgevoerd, overige zaken waaronder heronderzoek zijn weggezet om alsnog op te pakken als de coronamaatregelen zijn opgeheven'. Gemeenten zoeken naar creatieve oplossingen, er zijn gemeenten die aanvullende protocollen hebben gemaakt en gemeenten die bijvoorbeeld experimenteren met een huisbezoekapp.
- Een aantal gemeenten geeft aan dat er sprake was van een verminderde capaciteit doordat medewerkers werkzaamheden rondom de Tozo regeling hebben uitgevoerd. Medewerkers zijn ingesprongen bij de Tozo aanvragen, maar vervolgens ook bij de controle en handhaving op de rechtmatige verstrekkingen van de Tozo.
- Net als afgelopen jaar wordt gegevensuitwisseling en privacy als knelpunt ervaren door gemeenten, met name gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein. Meerdere gemeenten ervaren daarnaast de complexiteit om een gezamenlijke huishouding vast te stellen. Dit vraagt om balans tussen het vergaren van bewijslast, de volgorde van de uitvoering in het doen van onderzoek en inachtneming van de privacywetgeving. Evenals de onmogelijkheid om gebruik te maken van technische hulpmiddelen ten behoeve van toezicht en handhaving, bijvoorbeeld door middel van cameratoezicht.

Invloed coronacrisis op reguliere werkzaamheden

Doordat 2020 in het teken stond van de coronacrisis hebben wij gemeenten een aantal vragen gesteld over de invloed van deze crisis. Zoals hierboven al is geschetst, hebben gemeenten knelpunten ervaren als gevolg hiervan. Ruim 70% van de respondenten geeft aan dat de uitvoering van de Tozo regeling invloed heeft gehad op de reguliere werkzaamheden. Ondanks de vergoeding van de uitvoeringskosten die gemeenten hebben ontvangen, moest er bijvoorbeeld geschoven worden met personeel om invulling en uitvoering te kunnen geven aan de Tozo regeling. De uitvoering van de Tozo regeling is ten koste gegaan van handavingsonderzoeken en fraudeopsporing rondom de Participatiewet. Dit heeft de druk op de uitvoering verhoogd.

Terugkoppeling verkenningen

In de signaleringsbrief van afgelopen jaar hebben wij aangegeven een verkenning uit te voeren op het bevorderen van eenduidige registratie bij gemeenten en handhaving als onderdeel van de integrale voorwaardelijke dienstverlening. Begin 2021 zijn de verkenningen gestart en daarover is het volgende terug te koppelen.

Handhaving als onderdeel van de integrale voorwaardelijke dienstverlening

VNG voert een verkenning uit naar een nieuw concept van handhaving voor gemeenten. Hiervoor zijn reeds de eerste gesprekken gevoerd met organisaties zoals Divosa, SAM, Programmaraad Sociaal Domein, TSD, VNG-Realisatie en een aantal gemeenten.

Uit de eerste gesprekken met deze organisaties komt het beeld naar voren dat handhaving niet meer alleen de verantwoordelijkheid is van de gemeentelijke toezichthouder maar integraal onderdeel uit moet maken van de dienstverlening van gemeenten. Daarbij zou een andere inrichting, bijvoorbeeld meer gericht op preventie, tot betere resultaten leiden. Onder preventie wordt verstaan het optimaliseren van de dienstverlening voorafgaande en gedurende het proces zodat de burger snel passende ondersteuning krijgt met aandacht voor zijn/haar situatie. Preventie is ook het hebben van persoonlijke aandacht voor de burger. En preventie is fouten voorkomen en vroegtijdig fraude onderkennen. Dit beeld gaat VNG in de komende periode verder verkennen en uitwerken met gemeenten en de wetenschap.

Bevordering eenduidige registratie

VNG voert een verkenning op meer eenduidige registratie bij gemeenten. Hiervoor hebben gesprekken plaatsgevonden met Divosa, VNG Realisatie, SAM, en GBI-IGH. Het belang van meer eenduidige registratie wordt door deze partijen herkend. Het biedt namelijk meer mogelijkheden voor het detecteren en analyseren van (landelijke, regionale en lokale) misbruikrisico's en fraudefenomenen. Eenduidige registratie kan het lerend vermogen van gemeenten onder elkaar versterken. Het biedt betere mogelijkheden voor het detecteren en analyseren van misbruikrisico's en fraudefenomenen. Daarnaast kan het als middel dienen om inzicht te krijgen in welke gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning (uitvoering en beleid) vanuit de VNG. Komende periode wordt het beeld verder verkend en uitgewerkt met gemeenten.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de gemeentelijke signaleringsbrieven van de afgelopen drie jaar zien we een consistente trend, ondanks dat 2020 een atypisch jaar was. Door de coronamaatregelen zijn afgelopen jaar wel minder onderzoeken uitgevoerd, met name het uitvoeren van huisbezoeken was lastiger. De fraudefenomenen die het afgelopen jaar gesignaleerd zijn wijken echter niet af van de geconstateerde fraudefenomenen over voorgaande jaren.

Invloed coronacrisis

De druk op de uitvoering is afgelopen jaar enorm toegenomen door alle maatregelen die gemeenten dienden uit te voeren met betrekking tot corona. Veel gemeenten hebben medewerkers uit alle geledingen in moeten zetten om de Tozo uit te voeren. Handhavingstaken zijn dermate gespecialiseerd dat inhuur van personeel lastig is, met als gevolg dat gemeenten reguliere werkzaamheden hebben laten liggen. Dit zal naar verwachting ook in 2021 het geval zijn.

Hardheid Participatiewet

Gemeenten ondervinden hinder van de hardheid van de Participatiewet en het moeilijk kunnen toepassen van maatwerk. Gemeenten willen meer handvatten om maatwerk te kunnen leveren. Daarnaast signaleren gemeenten dat de bestaanszekerheid van mensen in de bijstand tekort schiet. Dat is ook één van de oorzaken van gedrag dat mensen vertonen, zoals het aannemen van giften. Als de bestaanszekerheid voldoende zou zijn, verwachten wij dat hiermee samenhangende situaties van misbruik minder voorkomen.

Hierbij noemen we een aantal knelpunten en aanbevelingen:

- Het afzien van een terugvordering is enkel in heel bijzondere gevallen mogelijk. Voor het effectief toepassen van maatwerk is wettelijke ruimte gewenst.
- Het is gewenst onderscheid tussen fouten en opzet en grove schuld op te nemen in de Participatiewet.

- Gemeenten willen meer duidelijkheid omtrent giften in de Participatiewet. Momenteel kijkt elke gemeente zelf wat zij redelijk achten. Een aanbeveling hierbij is om kaders te bieden.
- Biedt gemeenten mogelijkheden meer te investeren in de persoonlijke benadering van de cliënten. De VNG geeft daarbij de voorkeur aan meer persoonlijk contact tussen consultant en client. Maar ook verdere toepassing van gedragswetenschappelijk inzicht, daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voorkomen van no show. Dit kan de nalevingsbereidheid bevorderen.
- De huidige fraudewetgeving gaat te veel uit van wantrouwen tegen de burger. Om meer vanuit vertrouwen richting de burger te kunnen handelen moet deze grondhouding ook in de formulering van de wetgeving worden opgenomen.

Financiële middelen en prikkelwerking

We adviseren om bij wetgeving en beleidsvorming voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering en aandacht te besteden aan de financiële prikkels in het systeem.⁵ Zo is de financiële prikkel in de BUIG gericht op snelle uitstroom uit de bijstand en daarmee mogelijk (te) strenge handhaving. En als gemeenten de mogelijkheid krijgen om af te zien van terugvordering en daarmee maatwerk te leveren, moet hier voldoende financiële compensatie tegenover staan, zodat gemeenten dit maatwerk ook kunnen bieden.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

⁵ <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/20190325-beleidsdoorlichting-artikel-2.pdf>