



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
(SZW)  
T.a.v. Staatssecretaris mevrouw T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
19 mei 2020  
**Kenmerk**  
TISB/U202000379  
**Telefoon**  
06 36 39 63 62  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**  
Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw Van Ark,

Naar aanleiding van de brief 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 om u te informeren over geconstateerde signalen en fenomenen uit de verschillende fraudeonderzoeken en meldingen.

In 2019 hebben wij u de signaleringsbrief 2018 aangeboden. De informatie in deze brief was gebaseerd op gesprekken met een tiental gemeenten, in relatie tot misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet.

Sinds de eerste signaleringsbrief zijn er twee rapporten opgeleverd door VNG Naleving<sup>1</sup>, die relevant zijn voor deze brief. Het eerste rapport had betrekking op de wijze van registratie bij gemeenten en het tweede rapport heeft inzicht verschaft in de good and bad practices ten aanzien van handhaving en naleving van de verplichtingen in de Participatiewet bij gemeenten.<sup>2 3</sup> De inhoud van de rapporten is afgestemd met uw ministerie.

Om een goed beeld te kunnen schetsen over 2019 en een breder beeld te geven van wat er speelt onder een grotere groep gemeenten is er dit jaar een digitale vragenlijst uitgezet onder de 355 gemeenten. Deze vragenlijst is door ruim 100 gemeenten, waaronder ook een aantal samenwerkingsverbanden, ingevuld. De gemeenten liggen verspreid over Nederland en hebben

---

<sup>1</sup> Tot 1 april 2020 heette VNG Naleving "Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN)". In deze signaleringsbrief wordt steeds gesproken over VNG Naleving.

<sup>2</sup> Registratie misbruik en oneigenlijk gebruik Participatiewet, inventarisatie wijze van registreren door gemeenten, VNG Naleving, januari 2020.

<sup>3</sup> Good and bad practices, handhaving en naleving verplichtingen Participatiewet, VNG Naleving, januari 2020.

diverse inwonertallen, zoals zichtbaar is in diagram 1. U krijgt hiermee vanuit verschillende regio's inzicht in de aanpak van fraudesignalen in de sociale zekerheid door gemeenten, maar ook in de knelpunten en toepassingsvraagstukken van deze gemeenten.

In deze brief wordt een toelichting gegeven op de informatie die gemeenten hebben verstrekt. Er zal in worden gegaan op het aantal meldingen, de aard van de signalen en de manier waarop deze signalen zijn of worden opgepakt. Daarnaast wordt ingegaan op fraudefenomenen, knelpunten en toepassingsvraagstukken. Naar aanleiding van de kamerbrief van 2 oktober 2019<sup>4</sup> zal er in deze brief ook aandacht worden besteed aan de verwerking van detentiesignalen van het inlichtingenbureau (IB) door gemeenten. Tot slot worden enkele aanbevelingen gegeven, waarbij ook specifiek wordt ingegaan op de aanbevelingen die betrekking hebben op de detentiesignalen.

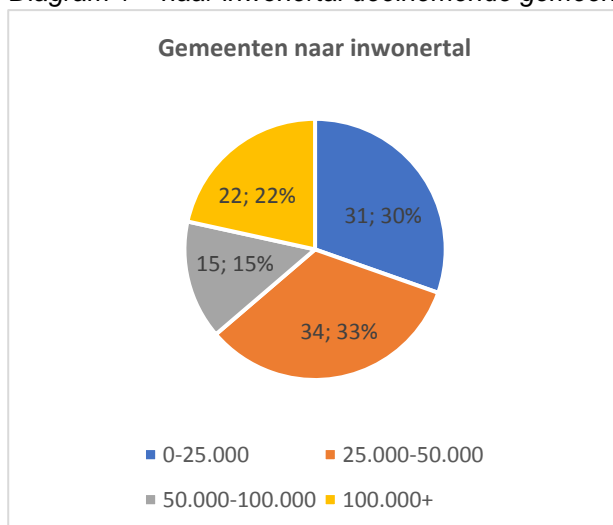
### De in het onderzoek betrokken gemeenten

De vragenlijst is door 102 respondenten ingevuld, waaronder door een aantal samenwerkingsverbanden. Indien de gemeenten die vanuit een samenwerkingsverband acteren meegeteld worden, komt het totaal aantal bevraagde gemeenten uit op 127. De grootte van een samenwerkingsverband staat gelijk aan de grootte van één gemeente. De grootste groep respondenten bestaat uit gemeenten van 25.000 tot 50.000 inwoners.

De respons op de uitvraag van de vragenlijst kan beïnvloed zijn door de coronacrisis. Er zijn gemeenten die hebben aangegeven niet te kunnen reageren door andere prioriteiten, waarvoor onder de huidige omstandigheden begrip bestaat. Echter heeft een derde van alle gemeenten wel gereageerd waarmee een representatief beeld ontstaat. Wij richten ons daarom op de gemeenten die antwoorden hebben gegeven op de diverse vragen.

In tegenstelling tot vorig jaar is ingezet op een digitale vragenlijst, dit heeft gezorgd voor een groter bereik. We evalueren na oplevering van deze signaleringsbrief of dit de juiste vorm is om respons bij gemeenten op te halen.

Diagram 1 – naar inwonertal deelnemende gemeenten



<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 17050, 590.

## De fraudesignalen

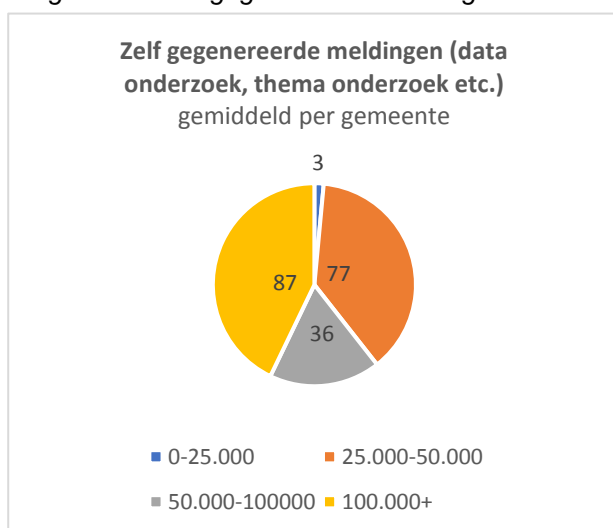
Om een beeld te krijgen van het aantal fraudesignalen bij gemeenten is onderscheid gemaakt tussen zelf gegenereerde meldingen door gemeenten, interne en externe meldingen.

Het aantal meldingen dat een gemeente zelf genereert, bijvoorbeeld op basis van themaonderzoeken of dataonderzoeken, verschilt beduidend per gemeente (diagram 2). Om hierbij een voorbeeld te schetsen: uit de respons van de gemeenten blijkt dat een gemeente met 25.000 tot 50.000 inwoners 40 meldingen kan genereren, terwijl een andere gemeente met hetzelfde inwonertal 463 meldingen genereert.

Er zijn grote verschillen zichtbaar ten aanzien van het eigen initiatief van gemeenten. Als VNG zetten wij in op het overbruggen van deze verschillen. De verschillen worden benut om het onderlinge leervermogen van gemeenten te versterken. Een aantal gemeenten kan hierbij dienen als voorbeeld voor andere gemeenten. VNG is de schakel voor herkenning, doorontwikkeling en overdraagbaarheid van good practices van gemeenten. Voor voorbeelden van good and bad practices bij gemeenten willen we u graag verwijzen naar het rapport dat hierover is verschenen vanuit VNG Naleving.<sup>5</sup> Gemeenten zijn hierover geïnformeerd via het Gemeentenuws.

Uit de adviesgesprekken van adviseurs van VNG Naleving komt naar voren dat er wel een toename merkbaar is van het aantal gemeenten dat toezicht en handhaving als onderdeel gaat zien van de integrale dienstverlening. Daarmee wordt het een verantwoordelijkheid van iedereen die binnen de dienstverlening werkzaam is. Het blijven ontwikkelen van inzicht is belangrijk om toezicht en handhaving van het sociaal domein steviger te positioneren.

Diagram 2 – zelf gegenereerde meldingen

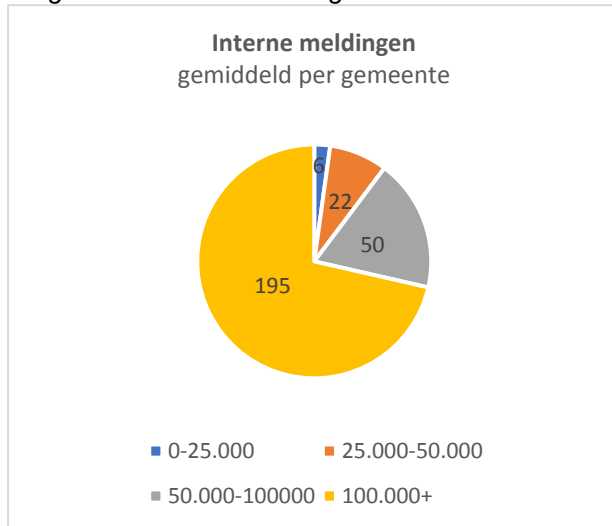


Het aantal interne en externe meldingen neemt naar verhouding van grootte van gemeente toe, zoals zichtbaar is in onderstaande diagrammen 3 en 4.

<sup>5</sup> Rapport Good and bad practices, handhaving en Naleving verplichtingen Participatiewet, VNG Naleving, januari 2020.

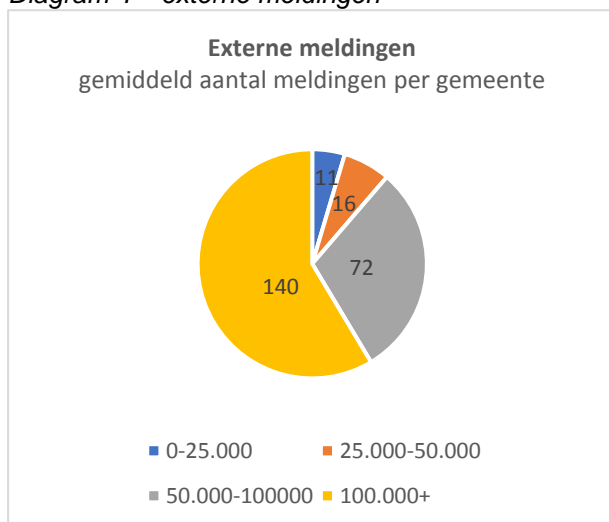
Uit de respons van de gemeenten is niet op te maken waar in de organisatie de interne meldingen gegenereerd worden. Hiermee worden meldingen bedoeld die vanuit de eigen gemeentelijke organisatie ontstaan en die kunnen duiden op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet. Wij willen hier graag meer inzicht in krijgen. Dit vraagt echter wel nadere afspraken over de wijze van registratie. Wij willen gaan vaststellen wat de behoeften van gemeenten zijn en hier verder invulling aan geven. Hierbij dienen de vragen gesteld te worden of er verschillen zijn tussen gemeenten, waar risico's binnen gemeenten worden gesignaleerd en waar juist niet.

Diagram 3 – interne meldingen



Ten aanzien van externe meldingen zijn de verschillen tussen gemeenten met hetzelfde inwonertal vrij groot. De hoeveelheid externe meldingen verschilt sterk per gemeente. Er komt niet uit de vragenlijst naar voren wat hier de reden voor is. Externe meldingen ontvangen gemeenten van partners als UWV, SVB, politie en belastingdienst. Op basis van de huidige registraties is het niet mogelijk een landelijk beeld te geven van het aanbod van externe meldingen, naar organisatie, dienst en omvang. Ook dit vraagt specifiekere registratie.

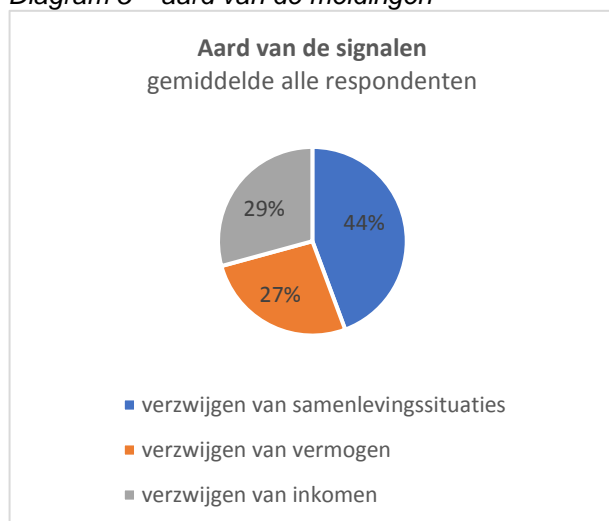
Diagram 4 – externe meldingen



## Aard van de fraudesignalen

De aard van de signalen sluit aan op de vaststelling in de signaleringsbrief van afgelopen jaar. Verzwijgen van samenlevingssituaties is het meest voorkomende signaal.

Diagram 5 – aard van de meldingen



## Wijze van registratie en in behandeling nemen fraudesignalen door gemeenten

De door de gemeenten verstrekte informatie geeft een soortgelijk beeld als is opgetekend in de signaleringsbrief van 2019. De fraudemeldingen worden geregistreerd in de daarvoor bestemde digitale systemen. Er staan gemeenten, voor zover bekend, 4 verschillende registratiesystemen ter beschikking. Er is geen sprake van een geheel eenduidige registratie en systemen zijn onderling niet met elkaar verbonden.<sup>6</sup>

Uit de verstrekte informatie blijkt dat de meeste gemeenten fraudesignalen bij het in ontvangst nemen valideren met de bij hen ter beschikking staande aanvullende informatie. Na validatie worden de signalen beoordeeld naar aard. Vervolgens wordt een afweging gemaakt over het al dan niet instellen van het verdere onderzoek, te weten administratiefrechtelijk onderzoek (toezicht) of strafrechtelijk onderzoek.

Op basis van de huidige informatie kan nog geen goed beeld gegeven worden van de mate waarin onderzoeken rendement opleveren of de mate waarin de wijze van onderzoek effectief is. Complicerend hierbij is dat gemeenten nog niet geheel identiek registreren. Om effectief en efficiënt onderzoek te doen is betere registratie van belang. Om daar te komen zullen nadere afspraken gemaakt moeten worden over eenduidige registraties.

## Belang van eenduidige registraties

Tijdens het opstellen van de gemeentelijke signaleringsbrieven over 2018 en 2019 is opgemerkt dat het kunnen beschikken over eenduidige registraties bijdraagt aan de volledigheid van het inzicht in de omvang van misbruik & oneigenlijk gebruik van de Participatiewet. Meerdere gemeenten delen het belang van eenduidige registratie, omdat het mogelijkheden biedt voor het detecteren en

<sup>6</sup> Registratie misbruik en oneigenlijk gebruik Participatiewet, inventarisatie wijze van registreren door gemeenten, VNG Naleving, januari 2020.

analyseren van (landelijke, regionale en lokale) misbruikrisico's en fraudefenomenen, wat weer bijdraagt aan het voortdurend (door)ontwikkelen van de fraudeaanpak. Wanneer gemeenten eenduidig registreren kunnen ze meer van elkaar leren om handhavingkansen niet te laten liggen. Eenduidige registratie kan daarnaast ook als middel dienen om inzicht te krijgen in welke gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning (uitvoering en beleid) vanuit de VNG.

Het bereiken van de gewenste situatie is complex en vereist beleidsafstemming tussen meerdere partijen, waaronder het ministerie van SZW, de gemeenten (VNG en Divosa), het CBS en leveranciers van de bij gemeenten in gebruik zijnde software. Gelet op de complexiteit van een dergelijk traject is het aan te bevelen te starten met een inventarisatie van wensen en behoeften van diverse partijen en een analyse van de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. De VNG wil deze inventarisatie starten en zal hiervoor een plan van aanpak opstellen.

### **Fraudefenomenen**

In de signaleringsbrief over 2018 is ingegaan op de nieuw geconstateerde fraudefenomenen. In die brief werd aandacht gevraagd voor internet gerelateerde fraude, het verruimen van de inlichtingenplicht c.q. de opvraag van de zogenaamde kindrekeningen en de toename van meervoudige fraude, met name de relatie tussen uitkeringsfraude en zorgfraude. Deze thema's worden ook dit jaar aangedragen door de geraadpleegde gemeenten.

Daarnaast wordt aangegeven dat inkomsten uit hennepeteelt, het vaststellen van verzwegen buitenlands vermogen en adresfraude nog steeds aandacht vragen.

### **Knelpunten en toepassingsvraagstukken**

Een deel van de geraadpleegde gemeenten vraagt aandacht voor het verder versterken van het professionele samenspel tussen klantmanagers, toezichthouders en handhavers bij het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet. Toezicht en handhaving wordt daarmee onderdeel van alle betrokkenen binnen de integrale dienstverlening en is niet langer enkel de verantwoordelijkheid van toezichthouders en handhavers. Dit is een beeld wat ook herkend wordt door de adviseurs van VNG Naleving. Met name als het gaat om kennis van en het kunnen toepassen van preventie, toezicht en handhaving, naast de mogelijkheden van gegevensdeling. Ook kennis van taken en verantwoordelijkheden, specifiek op het terrein van toezicht en handhaving, is een niet te verwaarlozen aspect van invloed op het elkaar informeren over risico's en signalen van misbruik. Goede en afstembare registraties ontbreken, terwijl deze bij kunnen dragen aan inzicht in (regionale) risico's en knelpunten.

Enkele respondenten vragen dan ook aandacht voor het voortdurend versterken en onderhouden van kennis en vaardigheden - het vakmanschap van klantmanagers, toezichthouders en handhavers - bij preventie, toezicht en handhaving van de Participatiewet. Thema's die specifieke aandacht vragen zijn fraude in relatie tot ondermijning, grensoverschrijdende fraude (grensregio's), fraude door verwarde personen en schuldenproblematiek.

Tot slot wordt ook dit jaar aandacht gevraagd voor de wetsaanpassing, waardoor de inzet van technische hulpmiddelen, ten behoeve van toezicht en handhaving, wederom mogelijk wordt. Het niet meer kunnen inzetten van deze hulpmiddelen vraagt extra personele inzet en heeft de

effectiviteit van toezicht en handhaving doen afnemen. Wij zijn hierover al met u in gesprek, omdat het belang wederzijds wordt onderkend.

### Detentiesignalen

Naar aanleiding van de kamerbrief van 2 oktober 2019 is een bestuurlijk verzoek gedaan aan de VNG om in beeld te brengen hoe de verwerking van detentiesignalen van het IB bij gemeenten verloopt en of er mogelijk risico's zijn. Hieraan is binnen de beschikbare tijd en mogelijkheid uitvoering gegeven. Dit heeft erin geresulteerd dat in de digitale vragenlijst enkele specifieke vragen zijn gesteld over de verwerking van detentiesignalen van het IB. Het volgende is hieruit op te maken.

Het merendeel, 45% van de gemeenten die de vraag beantwoord hebben, geeft aan detentiesignalen van het IB te ontvangen. Ook geeft 15% van de gemeenten aan in 2019 geen detentiesignalen te hebben ontvangen (diagram 6). Indien een gemeente zowel signalen van het IB als van de penitentiaire inrichting(en) krijgt, ontvangt 43% van de gemeenten de signalen van het IB doorgaans eerder. 34% van de gemeenten ontvangt signalen van de penitentiaire inrichting(en) eerder dan van het IB. De overige gemeenten ontvangen de signalen gelijktijdig.

Het verschilt per gemeente met welke snelheid ze een detentiesignaal vervolgens oppakken (diagram 7). Gemeenten pakken de detentiesignalen van het IB binnen een dag tot een maand op, waarvan het merendeel van de gemeenten de signalen binnen twee weken oppakt. Wanneer de detentiesignalen opgepakt worden door gemeenten doet 77% nader onderzoek. 21% van de gemeenten gaat direct over op het stopzetten van de uitkering. Uit de respons van gemeenten blijkt dat de meerderheid de betaling van de uitkering blokkeert om vervolgens een onderzoek te starten met betrekking tot de detentie.

Diagram 6 – ontvangen detentiesignalen

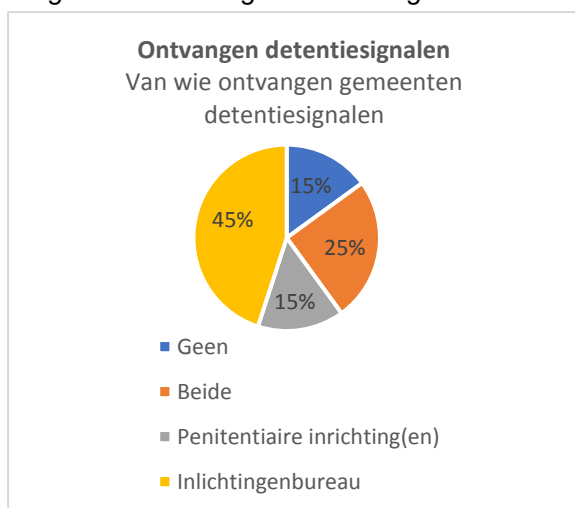


Diagram 7 – het oppakken van detentiesignalen



### Algemene conclusies en aanbevelingen

Op basis van de signaleringsbrieven 2018 en 2019 zien we een consistente trend. Dit geeft ons inziens een betrouwbaar beeld van handhavingvraagstukken waar gemeenten mee bezig zijn en toepassing in de praktijk. Samengevat volgen de volgende conclusies en aanbevelingen, waarover de VNG in overleg wenst te treden met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en overige relevante partners/partijen:

Het hebben van actueel inzicht in de omvang en aard van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand, en het tijdig signaleren van- en anticiperen op fraudefenomenen, draagt bij aan de methodologische doorontwikkeling van toezicht en handhaving<sup>7</sup>. In 2019 is door VNG Naleving geïnterviewd op welke wijze gemeenten misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet registreren. Gemeenten gebruiken op het moment verschillende klantsystemen, waardoor gegevens van gemeenten niet goed met elkaar vergeleken kunnen worden. Gemeenten zien een meerwaarde in eenduidige registratie, daardoor ontstaan mogelijkheden voor (risico)analyse, het tijdig herkennen van risico's, fraudefenomenen en een benchmark van gegevens.<sup>8</sup>

- Het verkennen van de mogelijkheden tot- en het zetten van gerichte stappen om te komen tot een eenduidige registratie van fraudesignalen en de afhandeling van fraudesignalen door gemeenten. Dit vraagt nadere afstemming met uw ministerie over aanpak en financiering.

Bijstand wordt onder voorwaarden verstrekt. Gemeenten ervaren toezicht en handhaving in een toenemende mate als een vanzelfsprekend onderdeel van de integrale dienstverlening en daarmee een taak en verantwoordelijkheid van alle medewerkers die binnen die integrale dienstverlening werkzaam zijn; *integrale voorwaardelijke dienstverlening*.

<sup>7</sup> Good and bad practices, handhaving en naleving verplichtingen Participatiewet, VNG Naleving, januari 2020.

<sup>8</sup> Registratie misbruik en oneigenlijk gebruik Participatiewet, inventarisatie wijze van registreren door gemeenten, VNG Naleving, januari 2020.



- Gezamenlijk afstemming bereiken over de ontwikkeling van een voor gemeenten toepasbaar concept “integrale voorwaardelijke dienstverlening” en het bieden van gerichte ondersteuning bij de implementatie ervan.

Wij adviseren om de signaleringsbrief over 2020 toe te spitsen op de gevolgen van de coronacrisis op de handhaving in de gemeentelijke praktijk. Wij zien dat de crisis en de kabinetsmaatregelen die momenteel worden getroffen van grote invloed zijn op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. De precieze omvang hiervan is op het moment nog niet concreet te benoemen. Dit zal naar verwachting lopende 2020 inzichtelijk worden. Dit kan volgend jaar een waardevolle toevoeging zijn op het beeld over 2018 en 2019.

### **Conclusies en aanbevelingen rondom het verwerken van IB signalen**

Uit de respons van gemeenten blijkt dat adequaat gehandeld wordt bij de verwerking van detentiesignalen. De bevindingen uit het onderzoek geven geen aanleiding tot nader onderzoek.

Wel zijn er nog een aantal punten te benoemen waar gemeenten tegenaan lopen ten aanzien van het ontvangen van detentiesignalen, waarbij de uitvoering verbeterd kan worden. Gemeenten hebben de volgende concrete aanbevelingen benoemd:

- IB-signalen komen (soms) laat binnen, bijvoorbeeld pas na 2 maanden. Het sneller ontvangen van signalen is wenselijk, omdat het onverschuldigde betalingen voorkomt.
- Detentiesignalen beperken zich nu tot personen die een gevangenisstraf ondergaan. De groep ‘die rechtens de vrijheid is ontnomen’ is echter groter en betreft ook personen die – al dan niet in het buitenland – zijn aan gehouden en in (verlengde) verzekering zijn gesteld, of die in voorlopige hechtenis of bewaring zitten.
- Biedt de mogelijkheid maatwerk te leveren tijdens korte detentieperiodes. Na te gaan of hiervoor wetsaanpassing noodzakelijk is. Mogelijkheden voor het opschorten van uitkeringen zal een uitkomst bieden in plaats van het stopzetten van de uitkering.

Wij gaan graag met u in gesprek over deze aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk  
Algemeen directeur