

Het handhavingsbeleid van OCMW Gent. Tussentijdse evaluatie met bijzondere aandacht voor de Controlecel

Fanny Langenus^a

^a Adjunct van de Directie, Juridische Dienst, OCMW Gent.

In het artikel 'Een handhavingsbeleid voor het OCMW: hefboom tot of bedreiging van een menswaardig bestaan?' kwam in dit tijdschrift enige tijd geleden de Controlecel van OCMW Gent reeds kort aan bod¹. Inmiddels bestaat ze ruim twee jaar. Het initiatief kadert in het derde luik van het handhavingsbeleid van het OCMW. Het betreft de repressieve aanpak waarbij sancties kunnen volgen wanneer cliënten hun plichten niet naleven.

De eerste resultaten toonden eertijds aan dat de vermoedens van fraude soms onterecht waren. In dat geval garandeerde de Controlecel een verdere ongeschonden samenwerking tussen de cliënt en de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau. De vaststelling is echter dat deze dossiers thans een minderheid uitmaken van de door de Controlecel onderzochte dossiers. In de meerderheid van de gevallen blijkt het vermoeden van fraude terecht te zijn.

Visie op handhaving

Het passend sanctioneren van de cliënten wanneer zij hun plichten niet naleven maakte al lang deel uit van de manier van werken binnen OCMW Gent. Sanctioneren wordt hierbij als laatste oplossing aangewend, als er geen andere aanpak meer werkzaam blijkt. In dat geval kan aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst van het OCMW een verzoek tot schorsing en/of stopzetting van de steun worden voorgelegd. Dit gebeurt na een grondig eigen sociaal onderzoek door de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau en/of na tussenkomst van de Controlecel. Enkel in de meest flagrante geval-

len van fraude wordt naast een administratieve sanctie (lees: een schorsing) een strafrechtelijke sanctie wenselijk geacht. Het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst van het OCMW beslist dan klacht neer te leggen bij het Arbeidsauditoraat te Gent. Het Arbeidsauditoraat is het gespecialiseerd onderdeel van het openbaar ministerie bij de Arbeidsrechtbank.

Het is nog steeds de bedoeling dat de maatschappelijk werker met de cliënt een traject aflegt. Dit traject start bij het informeren en het positief motiveren, mogelijk overgaand in het confronteren en contracteren om, indien noodzakelijk, te eindigen in het sanctioneren. Het spreekt voor zich dat het af te leggen traject bij iedere cliënt een eigen invulling verdient en ook krijgt. De met de jaren gegroeide klemtoon op handhaving mag immers niet betekenen dat men de zorg voor de begeleiding van de allerzwaksten uit het oog verliest.

Tussenkomst van de Controlecel: wiens initiatief, wanneer?

De Controlecel zal niet ambtshalve met een onderzoek starten. Ze wordt ingeschakeld wanneer de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau het vermoeden heeft dat een cliënt sociale fraude pleegt. Ook het precomité (overlegorgaan dat advies geeft aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst), het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst en de voorzitter kunnen cliëntsituaties doorverwijzen naar de Controlecel. Wanneer de maatschappelijk werker er via eigen sociaal onderzoek niet in slaagt te achterhalen of de vermoedens van fraude al dan niet terecht zijn, kan aan de Controlecel een doorgedreven sociaal onderzoek worden gevraagd. De Controlecel start een onderzoek wanneer er reeds concrete feiten/elementen/aanwijzingen zijn die in de richting van fraude wijzen.

Veelal vereist het blootleggen van de fraude een doorgedreven tijdsintensief sociaal onderzoek, waarin maatschappelijk werkers uit het wijkbureau onvoldoende tijd kunnen investeren. Bovendien houdt het onderzoek naar de fraude het risico in dat in de hulpverleningsrelatie de

¹ MAESELE, T. & HEMELSOET, E. (2011). Een handhavingsbeleid voor het OCMW: hefboom tot of bedreiging van een menswaardig bestaan? *Panopticon*, 2011.5, 65-68.

vertrouwensband wordt geschonden, in het bijzonder wanneer het vermoeden van fraude onterecht blijkt te zijn. Aangezien vertrouwen een belangrijke basis voor goede hulpverlening is, biedt de Controlecel een antwoord op de spanning hulpverlening en doorgedreven controle. Dit betekent niet dat de maatschappelijk werkers uit het welzijnsbureau er niet in slagen op basis van hun eigen sociaal onderzoek fraude vast te stellen. De meerderheid van de schorsingen naar aanleiding van sociale fraude worden dan ook uitgesproken na vaststellingen door de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau, zonder tussenkomst van de Controlecel.

Ook moet worden benadrukt dat voorafgaand aan een doorverwijzing naar de Controlecel veelal reeds een traject met de cliënt werd afgelegd. De doorverwijzing is gekoppeld aan de overweging dat in het gegeven dossier, mits bevestiging van de vermoedens van fraude, een sanctie wenselijk zou zijn. De gevolgen van de sanctie op de verschillende levensdomeinen van de cliënt en zijn omgeving worden daarbij in acht genomen.

Een doorverwijzing naar de Controlecel gebeurt dan ook weloverwogen.

Werkwijze van de Controlecel

Wanneer een dossier door de Controlecel is aanvaard, start een van de twee maatschappelijk werkers van de Controlecel het eigenlijk sociaal onderzoek. Dit wordt gevoerd door middel van observaties, huisbezoeken en bijkomend administratief onderzoek.

De conclusie van de Controlecel wordt genomen in team (lees: de 2 maatschappelijk werkers en de jurist/leidinggevende van de Controlecel). Zij is gebaseerd op de vaststellingen van de maatschappelijk werker van de Controlecel, gekoppeld aan de eerdere bevindingen van de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau. Wanneer de fraude blijkt vast te staan wordt dat besproken met de cliënt. Veelal gebeurt dit in het welzijnsbureau van de cliënt in aanwezigheid van de maatschappelijk werker van zowel de Controlecel als het welzijnsbureau. De confrontatie kan ook gebeuren tijdens het laatste huisbezoek door de maatschappelijk werker van de Controlecel.

De cliënt krijgt dus de kans zijn verhaal te brengen en desgewenst vaststellingen te weerleggen. Deze confrontatie wordt als zeer nuttig ervaren, omdat het de vaststellingen kracht kan bijzetten of verzwakken.

De Controlecel giet de gedane bevindingen in een zogenaamde 'annex', die aan het sociaal verslag van de maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau wordt gehecht. Deze annex is opgesteld in een vast stramien: de probleemstelling, de vaststellingen, de visie/houding van de cliënt en de visie/conclusie van de Controlecel. De finale conclusie van de Controlecel heeft voor het welzijnsbureau bindende kracht. OCMW Gent betracht zodoende een zekere gelijkheid in de aard en de zwaarte van sanctionering. De doorverwijzing van een dossier naar de Controlecel impliceert voor het welzijnsbureau in dit dossier dan ook zondermeer een delegatie van haar bevoegdheid tot controle en gevolg naar de Controlecel.

De maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau is dus gehouden een verzoek in overstemming met de conclusie van de Controlecel aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst voor te leggen. De conclusie bevat enerzijds het gevolg voor het recht op steun (stopzetting van de steun of niet) en anderzijds de sanctie (schorsing of niet).

De Controlecel spreekt zich echter niet uit over het al dan niet terugvorderen van de ten onrechte genoten steun. De maatschappelijk werker uit het welzijnsbureau bekijkt dit zelf en legt zijn advies voor aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Er wordt hierbij rekening gehouden met zowel de vaststellingen van de Controlecel als met de eigen eerdere bevindingen.

Gevolgen van de vaststelling van fraude

Bij het afleggen van onvolledige en/of onjuiste verklaringen over de verblijfssituatie en/of de financiële situatie en/of de gezinssituatie wordt het leefloon/levensminimum stopgezet.

Als sanctie wordt bijkomend één maand schorsing opgelegd indien de cliënt binnen de twee jaar een nieuwe steunaanvraag zou doen.

Het leefloon/levensminimum wordt drie maanden geschorst in geval van herhaling van de fraude.

Bij zware fraude (bijvoorbeeld de fraude is al geruime tijd bezig of de fraude is bijzonder ernstig) kan hiervan worden afgeweken en kan een langere schorsing worden voorgesteld.

Als beide partners in een gezin in steun zijn en behoeftig, wordt het leefloon/levensminimum van één van hen stopgezet.

Als sanctie wordt één maand/drie maanden schorsing opgelegd indien de cliënt binnen de twee jaar een nieuwe steunaanvraag zou doen. De andere partner behoudt zijn leefloon/levensminimum (categorie 3) en krijgt als sanctie één maand/drie maanden schorsing. Dit betreft de situatie van een behoeftig gezin dat recht heeft op een leefloon categorie 3 (samenwonende met een gezin ten laste).

De situatie van onjuiste/onvolledige verklaringen bij een behoeftig gezin zonder kinderen, waarbij beiden verklaarden alleen te wonen, doch waarbij samenwonen werd vastgesteld, zal aanleiding geven tot een herziening naar de juiste categorie (categorie 1 samenwonende) en voor beiden één/drie maanden schorsing.

Bij fraude vastgesteld door de maatschappelijk werker in het welzijnsbureau n.a.v. eigen sociaal onderzoek wordt dezelfde lijn gehanteerd.

Cijfers

De Controlecel onderzoekt vermoedens van samenwoonstfraude, verblijfsadresfraude en onaangegeven bestaansmiddelen. Een vermoeden van samenwoonstfraude betreft een vermoeden dat de cliënt samenwoont met iemand en dit niet heeft gemeld. Een vermoeden van verblijfsadresfraude betreft een vermoeden dat de cliënt niet woont waar hij aangeeft te wonen. Bij een vermoeden van onaangegeven bestaansmiddelen wordt vermoed dat de cliënt over andere inkomsten beschikt dan hij aangeeft.

De ervaring leert dat een onderzoek naar onaangegeven bestaansmiddelen verre van evident is, gelet op de beperkte bevoegdheden van maatschappelijk werkers. Maatschappelijk werkers zijn geen sociaal inspecteurs en kunnen zich bijvoorbeeld geen toegang verschaffen tot privégebouwen van vermoedelijke werkgevers. Bij vermoeden van onaangegeven bestaansmiddelen is het veeleer aangewezen het activerings-traject nauw op te volgen en waar passend het

Opleidings- en Tewerkstellingscentrum van OCMW Gent de cliënt intensief te laten begeleiden.

In 2011 aanvaardde de Controlecel 112 dossiers. 22 opdrachten daarvan werden vroegtijdig ingetrokken. Het betreffen dossiers waarin de Controlecel op het moment van de stopzetting van haar tussenkomst (nog) niet tot een besluit over de gegrondheid van het vermoeden van fraude kon komen. In een individueel dossier zal de opdracht bijvoorbeeld worden ingetrokken wanneer de steun van betrokkene al werd stopgezet omwille van niet-werkbereidheid.

In 60 van 112 dossiers bewees de Controlecel het vermoeden van fraude. 42 van deze dossiers betroffen samenwoonstfraude, 17 betroffen verblijfsadresfraude en in 1 dossier bevestigde de Controlecel het vermoeden van onaangegeven bestaansmiddelen.

In 30 dossiers kon de Controlecel geen fraude vaststellen.

In 2012 aanvaardde de Controlecel 105 dossiers. Op 15 juli 2013 waren daarvan 96 dossiers behandeld, waarvan in 73 dossiers de Controlecel het vermoeden van fraude bewees. 60 van deze dossiers betroffen samenwoonstfraude, 11 van deze dossiers betroffen verblijfsadresfraude en in 2 dossiers bevestigde de Controlecel het vermoeden van onaangegeven bestaansmiddelen. 6 dossiers van de 96 werden ingetrokken. In 17 dossiers kon de Controlecel geen fraude vaststellen. In de periode van 1 januari 2013 tot en met 15 juli 2013 aanvaardde de Controlecel 36 dossiers. 12 onderzoeken daarvan waren op 15 juli 2013 afgerond. 2 dossiers werden ingetrokken. In 1 dossier kon geen fraude worden vastgesteld. In de 9 andere dossiers werd de fraude bewezen. In 6 dossiers betrof het samenwoonstfraude, in 2 dossiers betrof het verblijfsadresfraude en in 1 dossier was er sprake van onaangegeven bestaansmiddelen. Er zijn thans minder doorverwijzingen. Verhoudingsgewijs zijn er meer gegronde vermoedens van fraude. Dat maatschappelijk werkers in de welzijnsbureaus de aangereikte tools om fraude zelf te detecteren efficiënter leerden toe te passen de voorbije 2 jaar vertaalt zich in de cijfers. Zo wist OCMW Gent verschillende soorten signalen vast te stellen binnen een bepaald levensdoelmeint die kunnen wijzen op een bepaalde soort

van fraude. Deze signalen werden verwerkt in risicokaarten die mogelijke acties om sociale fraude te voorkomen of curatief te behandelen bevatten. Deze acties zijn uiteraard te gebruiken met gezond verstand.

Er is in Gent een significante daling van het aantal leefloners vast te stellen sinds 2011. Deze trend zette zich verder in 2012. Dit is te verklaren door een combinatie van verschillende factoren, waaronder ook het ruimere handhavingsbeleid met de werking van de Controlecel en de verstrenging aan de poort.

Samenwerking met het Arbeidsauditoraat te Gent

Sociale fraude kan een OCMW uiteraard niet alleen aanpakken. Soms vereist de opsporing van fraude bijzondere bevoegdheden waarover maatschappelijk werkers niet beschikken. Een strafonderzoek is in deze gevallen wenselijk. Het kan leiden tot een strafrechtelijke vervolging voor een correctionele rechtbank.

Anderzijds kan een strafonderzoek naar sociale fraude soms maar tot een goed einde worden gebracht wanneer een OCMW cruciale gegevens wenst uit te wisselen.

Gegevensuitwisseling tussen het parket (lees in het geval van opsporing van sociale fraude: het Arbeidsauditoraat) en een OCMW impliceert in elk concreet dossier een evenwichtsoefening tussen enerzijds het beroepsgeheim (artikel 458 Strafwetboek, artikel 36 en artikel 50 OCMW-wet van 1976) en anderzijds de aangifteplicht als ambtenaar (artikel 29 Wetboek van Strafvordering). Een ambtenaar die kennis krijgt van een misdaad of een wanbedrijf in de uitoefening van zijn ambt is verplicht om daarvan dadelijk aangifte te doen bij het parket. De vraag of de

aangifteplicht van ambtenaren één van de gevallen is die kunnen leiden tot de opheffing van het beroepsgeheim voor OCMW-medewerkers, kreeg nog geen antwoord in de rechtspraak.

Op 18 oktober 2011 sloot OCMW Gent een samenwerkingsprotocol af met het Arbeidsauditoraat te Gent.

Het Arbeidsauditoraat en OCMW Gent werken op een structurele manier samen met respect voor het beroepsgeheim. Deze samenwerking leidt ertoe dat nuttige informatie die aan het licht komt in het kader van een opsporingsonderzoek, OCMW Gent bereikt. In het kader van deze samenwerking kan OCMW Gent op zijn beurt, indien het dit opportuun vindt, belangrijke gegevens aan het Arbeidsauditoraat mededelen. De opportuniteit wordt beoordeeld aan de hand van de door het Arbeidsauditoraat ter kennis gebrachte elementen die een vermoeden van fraude legitimeren.

Daarnaast blijft uiteraard ook de mogelijkheid bestaan om in individuele dossiers klacht neer te leggen tegen een cliënt wegens inbreuken op het Sociaal Strafwetboek. Dit gebeurt na beslissing van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Enkel in zeer flagrante gevallen van sociale fraude, waar OCMW Gent van oordeel is dat een strafrechtelijke sanctie uitgesproken door een rechter wenselijk is, zal klacht worden neergelegd. Dit betreft een absolute minderheid van de dossiers waarin sociale fraude aan het licht komt. Veelal tracht OCMW Gent door het louter opleggen van een administratieve sanctie (lees: de schorsing) het gedragspatroon van de cliënt om te buigen. Wanneer deze laatste doelstelling is bereikt, kan binnen het globale hulpverleningshandelen ook aan een sanctie nog een plaats worden gegeven.

MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING / SOCIAL WORK (2)

De weg van meer samen. Hulp aan gedetineerden in Brussel

Bart Claes^a
Kurt Van Parys^b

- ^a Vrijwillig postdoctoraal onderzoeker, vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.
- ^b Organisatieondersteuner Brusselse gevangenis- en CAW Archipel.

‘Da’s Brussel, e specialeke’, weerklinkt vaak tussen sociaal werkers actief in de Brusselse gevangenis die de afgelopen maanden niet uit het nieuws zijn weg te slaan. Minder de vrouwengevangenis van Berkendael maar vooral de arresthuizen van Vorst, gevolgd door Sint-Gillis, worden geteisterd door een al maar stijgende chronische overbevolkingsproblematiek. Dat