

BORGING IN BEWEGING: STAND VAN ZAKEN HOOGWAARDIG HANDHAVEN WWB 2010



BORGING IN BEWEGING: STAND
VAN ZAKEN HOOGWAARDIG
HANDHAVEN WWB 2010

- eindrapport -

Drs. M. Brukman
Drs. F.A Rosing
Drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, 19 augustus 2010
RegioPlan publicatienr. 2014

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid.

VOORWOORD

Het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven heeft in een betrekkelijk kort tijdsbestek brede ingang gevonden bij gemeenten, althans waar het gaat om de uitvoering van de bijstandswet. Het in 1999 ontwikkelde gedachtegoed is tussen 2001 en 2003 uitgebreid in de praktijk getest in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg (LAT). Na evaluatie werd het concept, dat uitstekend aansloot bij de uitgangspunten van de nieuwe bijstandswet van 2004 (WWB), mede dankzij de gelijknamige tijdelijke stimuleringsregeling in snel tempo over het land verspreid. Een tweede stimulans kwam voort uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 en het bestuursakkoord 'Samen aan de slag', waarin 36 miljoen euro werd gereserveerd voor het borgen en verankeren van het concept Hoogwaardig Handhaven.

Al enkele malen is de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het concept Hoogwaardig Handhaven opgemaakt. Eerst in 2005 (*'Hoogwaardig handhaven, gemeenten uit de startblokken'*) en later in 2007 (*'Doorgroeien, onderzoek naar borging en verankering van handhaven in de WWB'*). Het ministerie van SZW heeft RegioPlan opdracht verleend een 1-meting uit te voeren, waarmee de voortgang per ultimo 2009/begin 2010 inzichtelijk kan worden gemaakt. In dit rapport doen wij daarvan verslag.

Dit onderzoek is mede gestoeld op de bereidheid van vele informanten om ons deelgenoot te maken van hun kennis en ervaring. Wij hebben daarvan gretig gebruikgemaakt en danken hen daarvoor.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Voor hun nuttige en prettige bijdrage bedanken wij:

- mevrouw A. Hooijenga (VNG);
- mevrouw A. Koelfat (ministerie van SZW);
- de heer F. Hooghiemstra (voorzitter, ministerie van SZW);
- de heer E. van der Waal (RCF Utrecht);
- de heer P. Haas (Divosa);
- de heer C. de Wit (ministerie van SZW).

Het onderzoek is binnen RegioPlan uitgevoerd door Mariëtte Brukman en Francien Rosing. Ondergetekende was verantwoordelijk voor het opstellen van het onderzoeksvoorstel en de projectleiding.

Amsterdam, 19 augustus 2010

Bob van Waveren
Projectleider

INHOUDSOPGAVE

0	Managementsamenvatting	I
0.1	Inleiding.....	I
0.2	Stand van zaken rond borging en verankering	II
0.3	Besteding extra middelen en de effecten daarvan	V
0.4	Aanbevelingen	VI
1	Inleiding	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Oorsprong en doel Hoogwaardig Handhaven	2
1.3	Onderzoeksvragen.....	2
1.4	Onderzoeksverantwoording	3
1.5	Leeswijzer	6
2	De beleids- en plancycclus	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Visie en beleid.....	7
2.3	Organisatie.....	9
2.4	Kwaliteit.....	18
2.5	Bevindingen	27
3	De vier visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven	29
3.1	Inleiding.....	29
3.2	Verhouding preventie/repressie	29
3.3	Vroegtijdig informeren (visie-element 1)	30
3.4	Optimaliseren van de dienstverlening (visie-element 2)	31
3.5	Controleren op maat (visie-element 3).....	32
3.6	Daadwerkelijk sanctioneren (visie-element 4)	34
3.7	Voortgang afspraken bestuurlijk akkoord	35
3.8	Bevindingen	36
4	Draagvlak voor handhaven	37
4.1	Draagvlak bij bestuur	37
4.2	Draagvlak bij management	38
4.3	Draagvlak in de uitvoering	39
4.4	Bevindingen	40
5	Samenwerken bij handhaven	41
5.1	Interne samenwerking.....	41
5.2	Samenwerking in de handhavingsketen	42
5.3	Samenwerking in de keten van werk en inkomen	43
5.4	Intergemeentelijke samenwerking	45
5.5	Bevindingen	45

Bijlagen	47
Bijlage 1	Antwoorden quickscan.....	49
Bijlage 2	Quickscan	53
Bijlage 3	Webenquête.....	55

0 MANAGEMENTSAMENVATTING

0.1 Inleiding

Bestuurlijke context

Het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven heeft in een betrekkelijk kort tijdsbestek brede ingang gevonden bij gemeenten, althans waar het gaat om de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Het in 1999 ontwikkelde gedachtegoed is tussen 2001 en 2003 uitgebreid in de praktijk getest in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg (LAT). Na evaluatie werd het concept Hoogwaardig Handhaven, dat uitstekend aansloot bij de uitgangspunten van de nieuwe bijstandswet van 2004 (WWB) en mede dankzij de gelijknamige tijdelijke stimuleringsregeling, in snel tempo over het land verspreid.

Een tweede financiële stimulans was het gevolg van het Handhavingsprogramma 2007-2010 en het bestuursakkoord 'Samen aan de slag'. Voor het verankeren en borgen van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk is het gedachtegoed ondergebracht in het zogenaamde Programmatisch Handhaven, waarvoor in september 2007 eenmalig in totaal 36 miljoen euro extra is toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode van vier jaar. Het onderscheid tussen Hoogwaardig Handhaven en Programmatisch Handhaven is dat Hoogwaardig Handhaven tot ongeveer 2005 vooral projectmatig werd uitgevoerd en Programmatisch Handhaven duurzaam onderdeel wordt van de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. Programmatisch Handhaven is dus gebaseerd op het concept Hoogwaardig Handhaven. In dit rapport komt nog veelvuldig de meer ingesleten term Hoogwaardig Handhaven voor.

Met de extra middelen is primair beoogd de implementatie van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk te bevorderen. Het doel van die inspanning is ook een bijdrage te leveren aan de belangrijkste ambitie van het Bestuursakkoord, namelijk om het bijstandsvolume met 30.000 uitkeringen/huishoudens terug te dringen boven op de verwachte daling als gevolg van de conjunctuur van 45.000 uitkeringen/huishoudens.

Om het effect van deze maatregel in kaart te kunnen brengen, heeft het ministerie van SZW in 2008 een 0-meting laten uitvoeren. Deze 0-meting heeft een beeld opgeleverd van de borging en verankering van handhaving ultimo 2007.

Het onderhavige onderzoek betreft de 1-meting en geeft een landelijk beeld van de mate waarin eind 2009/begin 2010 het concept Programmatisch Handhaven is verankerd en geborgd in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. Als onderdeel van deze 1-meting is in kaart gebracht wat

gemeenten hebben gerealiseerd met de 36 miljoen euro en in welke mate dit heeft dit bijgedragen aan de ambities van het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG. Ook heeft deze 1-meting aanknopingspunten opgeleverd voor verbetering van de uitvoeringspraktijk van gemeenten en aanbevelingen voor het Handhavingsprogramma 2011-2014.

Opzet van het onderzoek

Om een betrouwbaar en gesystematiseerd beeld te krijgen van de voortgang met betrekking tot handhaving op verschillende onderdelen, is deze 1-meting qua aanpak en respondentgemeenten vergelijkbaar met de 0-meting. Er is een webenquête uitgezet onder managers en senior beleidsmedewerkers en er is een quickscan uitgezet onder uitvoerend medewerkers met klantcontact, zoals consultants, klantmanagers en/of fraudepreventiemedewerkers van de afdeling Sociale Zaken. De webenquête is ingevuld door 34 respondenten en de quickscan door 398 respondenten. Daarnaast hebben in tien gemeenten diepte-interviews plaatsgevonden met de wethouder, het management en een ervaren uitvoerder.

De quickscan en de webenquête zijn erop gericht om de kwantitatieve kant van de materie in beeld te brengen. Doel van de interviews is om op een kwalitatieve wijze de stand van zaken rond de borging en verankering van het Programmatisch Handhaven verder uit te diepen.

0.2 Stand van zaken rond borging en verankering

Vatten we de bevindingen in enkele regels samen, dan komen we tot het beeld dat het programmatisch handhaven verder verankerd is in de gemeentelijke beleidscyclus dan in 2007. Voor de verdere ontwikkeling vragen twee aspecten om aandacht, te weten de positie van de uitvoerders ten aanzien van het programmatisch handhaven en de samenwerking in de keten van werk en inkomen.

We werken dit onderstaand verder uit.

0.2.1 De beleids- en plancyclus

Visie en beleid

De managers vinden de visie van hun gemeente op handhaving helder en hetzelfde geldt voor de uitwerking daarvan in het beleid. Ten opzichte van 2007 lijken de opvattingen enigszins te verschillen: een deel van het management is positiever, een ander deel juist negatiever dan destijds. Ook onder uitvoerend medewerkers is de bekendheid met visie en doelen hoog, hoewel zij hierover minder *uitgesproken* positief zijn dan in 2007.

Organisatie

De concretisering van het beleid in operationele doelen is volgens het management verder verbeterd ten opzichte van 2007. Wel geven zij aan dat er

nog de nodige ruimte is voor verdere verbetering, met name waar het gaat om het SMART formuleren van doelen. De uitvoerend medewerkers zijn minder bekend met de handhavingsbeleidsdoelen. Ondanks dat dit verschil tussen uitvoering en beleid wat betreft de handhavingsbeleidsdoelen ook in 2007 aan de orde was, is de afstand tussen beleid en uitvoering op dit vlak toegenomen.

Wat de instrumentatie betreft, maken gemeenten in 2010 een andere keuze uit het aanbod van instrumenten dan in 2007. Zo wordt er aanmerkelijk minder gebruikgemaakt van het standaardhuisbezoek aan de poort¹, het fraudekompas en de risicoscorekaart. Het gebruik van de informatiemap is juist gestegen: ondanks de verhoogde instroom van klanten en, daarmee samenhangend, de vermeerdering van taken, blijven gemeenten inzetten op preventie. De interviews bevestigen het beeld dat preventieve handhaving, ondanks de recessie, van groot belang wordt geacht.

Kwaliteit

Uit de webenquête is gebleken dat de meeste managers, net als in 2007, vinden dat in hun gemeente wordt gestuurd op handhaving. Ook geven zij aan aandacht te besteden aan competenties en vaardigheden van medewerkers op het gebied van handhaving om een rechtmatige uitvoering te garanderen en vanwege de preventieve werking die uitgaat van vroegtijdige signalering. Er tekent zich volgens veel managers een verbetering af bij de inbedding van handhaving in de reguliere P&O-achtige activiteiten als inwerken en functioneringsgesprekken.

Uitvoerend medewerkers beoordelen hun eigen kennis en vaardigheden minder positief dan in 2007.

Uit de webenquête is verder gebleken dat alle managers het belangrijk vinden om de effectiviteit en klanttevredenheid over het beleid in kaart te brengen. Veel uitvoerend medewerkers vinden dat er vaker kan worden geëvalueerd.

0.2.2 De vier visie-elementen

Ten opzichte van de meting in 2007 is de aandacht voor preventie hoog gebleven. Uit de resultaten van de webenquête is gebleken dat het gebruik van de informatiemap is toegenomen en dat de onderzoeksgemeenten blijvende aandacht hebben voor het optimaliseren van hun dienstverlening. De interviewgemeenten hebben aangegeven dat door preventieve elementen in te zetten er minder aandacht hoeft uit te gaan naar repressie. Ook de resultaten van de webenquête tonen aan dat de aandacht voor repressie is gedaald: er is een afname te constateren in het gebruik van het huisbezoek (als controle-instrument), het fraudekompas en de risicoscorekaart.

Een gesignaleerde ontwikkeling van de webenquête en de interviews op het

¹ In plaats van het standaardhuisbezoek worden in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten huisbezoeken uitgevoerd op basis van voorgedefinieerde risicoprofielen. Het instrument wordt op deze wijze 'slimmer' ingezet.

vlak van repressie, is dat bij het daadwerkelijk sanctioneren in bepaalde gevallen wordt afgezien van een volledige terugvordering. Ondanks dat door gemeenten wordt onderschreven dat fraude niet mag lonen, wordt ook aangegeven dat het belang van terugvordering wordt afgewogen tegen het hoofddoel van bijstandsverlening (het bevorderen van participatie en het (tijdelijk) bieden van financiële ondersteuning). Door naast het adagium 'fraude mag niet lonen' concrete uitgangspunten te hanteren op de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening, hebben gemeenten invulling gegeven aan de in het bestuurlijk akkoord gemaakte afspraken met betrekking tot handhaving.

0.2.3 Draagvlak

De bevindingen tonen een stabiel en breed draagvlak voor het handhaven onder bestuurders en het management. Ten opzichte van 2007 is de betrokkenheid van het bestuur en het management gelijk gebleven. Het percentage gemeenten dat aangeeft handhaving als vast onderdeel te hebben opgenomen in het managementoverleg, is ten opzichte van 2007 toegenomen. Over het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers zijn de meningen verdeeld: volgens de uitvoerend medewerkers zelf is het draagvlak ten opzichte van 2007 afgenomen, terwijl de managers aangeven dat het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers gelijk is gebleven.

0.2.4 Samenwerking

Samenwerking is van essentieel belang om Programmatisch Handhaven te kunnen laten slagen in de dagelijkse lokale uitvoeringspraktijk. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt naar interne samenwerking, samenwerking in de handhavingsketen, samenwerking in de keten van werk en inkomen en intergemeentelijke samenwerking.

Interne samenwerking

Op het vlak van interne samenwerking is een stijging te zien van bijna vijftig procentpunt van gemeenten die hebben aangegeven dat er sprake is van samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en afdelingen.

Samenwerking handhavingsketen

De samenwerking in de handhavingsketen was al zeer sterk en is zelfs nog licht toegenomen.

Samenwerking in keten van werk en inkomen

De samenwerking in de keten van werk en inkomen is volgens de managers sterker geworden, maar volgens de uitvoerders juist minder sterk. Het positievere oordeel van het management heeft te maken met de samenwerking van UWV en de Sociale Dienst op de Werkpleinen.

Intergemeentelijke samenwerking

De intergemeentelijke samenwerking heeft, in vergelijking met de 0-meting, een structureler karakter gekregen. Zo zijn er steeds meer ISD's opgericht en steeds meer samenwerkingsverbanden opgezet op het gebied van sociale recherche. Daarnaast vindt er, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau steeds meer samenwerking plaats in de RPF's respectievelijk RCF's.

0.3 Besteding extra middelen en de effecten daarvan

De interviews hebben een kwalitatief beeld opgeleverd van de aanwending van de extra middelen om het concept Programmatisch Handhaven te bevorderen én de mate waarin dit heeft bijgedragen aan de ambitie van het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG.

Besteding extra middelen

In de interviews is aan de managers gevraagd of gemeenten het geld hebben geormerkt en zo ja, waaraan het geld is besteed.

Uit de interviews is gebleken dat de interviewgemeenten het geld inderdaad hebben geormerkt. De meeste gemeenten melden de middelen (onder meer) te hebben ingezet voor formatie (beleidsmedewerker, fraudepreventie-medewerker, sociale recherche), een aantal gemeenten gebruikt het (mede) voor instrumentontwikkeling (fraudescorekaart, fraudekompas, risicomodellen) en tot slot gebruikt een aantal gemeenten de middelen voor de verdere ontwikkeling van kennis en methodieken.

De aanwending van de middelen lijkt dan ook te sporen met de oorspronkelijke bedoeling, te weten het bevorderen van de implementatie van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en plancyclus.

Voortgang afspraken bestuurlijk akkoord

Behalve de implementatie van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk, is het ook de bedoeling dat de extra middelen en inspanningen bijdragen aan het bevorderen van participatie en het (tijdelijk) bieden van financiële ondersteuning. Belangrijke afspraken die het kabinet en de VNG in het bestuursakkoord hebben gemaakt, gaan dan ook over de koppeling van de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening. In de interviews is gevraagd of gemeenten deze ambitie hebben kunnen realiseren en hoe zij dat hebben vormgegeven.

Het belangrijkste beeld dat uit de interviews naar voren is gekomen, is dat gemeenten niet alleen oog hebben voor rechtmatigheid, maar ook voor doeltreffendheid: het realiseren van de hoofdoelen van de WWB (het bevorderen van participatie en het (tijdelijk) bieden van financiële ondersteuning). Zo hanteren bijna alle gemeenten, naast het adagium 'fraude mag niet lonen', uitgangspunten op de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening. De meest genoemde uitgangspunten zijn dat de

uitvoering van het terugvorderingsbeleid efficiënt moet zijn, dat de gemeente maatwerk kan leveren. Ook is benoemd dat door het sanctioneren te omgeven met zorg, gemeenten, daar waar nodig, adequate ondersteuning kunnen bieden.

0.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verbetering faciliteiten van de uitvoerders

Uit het onderzoek is gebleken dat er nog een slag moet worden gemaakt in de borging en verankering van het concept Programmatisch Handhaven op het niveau van de uitvoering. Het gaat dan met name om:

- kennis van handhavingsdoelen en de uitvoering daarvan (conform de visie);
- eigen kennis en vaardigheden in het algemeen;
- (SMART) sturing en -verantwoording;
- meten en evalueren;
- draagvlak.

Uit het onderzoek blijkt dat het borgings- en verankeringsproces onder uitvoerders zich niet verder in positieve richting heeft ontwikkeld.

Concrete aandachtspunten zijn:

- behoefte van de uitvoerders aan (SMART) sturing op de individuele taakstelling en taakrealisatie (prestatie-indicatoren), bijvoorbeeld door middel van het frequenter evalueren van de inspanningen ten opzichte van de handhavingsdoelen in functioneringsgesprekken;
- behoefte van de uitvoerders aan versterking van de eigen handhavingskwaliteiten (bijvoorbeeld in de vorm van training en coaching);
- behoefte van de uitvoerders aan meer veiligheid in de spreekkamers;
- behoefte van de uitvoerders aan blijvende aandacht voor handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van deskundigheidsbevordering, training en coaching, maar ook door het opzetten van multidisciplinaire teams met bijvoorbeeld preventiemedewerkers, inkomens- en re-integratieconsulenten, zodat medewerkers elkaar kunnen blijven stimuleren op het vlak van de fraudealertheid;
- behoefte van de uitvoerders aan meer samenhangend beleid, uitgewerkt in protocollen, voor interne samenwerking tussen beleidsterreinen als inkomen, re-integratie, wonen, veiligheid, onderwijs, jeugdzorg en schuldhulpverlening. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met het spanningsveld tussen armoedebeleid (inclusief schuldhulpverlening) en invordering van ten onrechte betaalde uitkering?

Ook hebben uitvoerders aangegeven dat de randvoorwaarden voor handhaving niet altijd optimaal zijn. Concrete aandachtspunten zijn dat:

- er niet altijd voldoende tijd is om goed te kunnen handhaven;

- dossiers niet altijd even goed geordend en inzichtelijk zijn;
- het automatiseringssysteem vaak niet als ondersteunend wordt ervaren.

Tot slot is het van belang op te merken dat uitvoerders de perceptie hebben dat zij in vergelijking met het management minder goed worden geïnformeerd over de resultaten van het handhavingsbeleid en de evaluatie daarvan.

Aanbeveling 2: Verder ontwikkelen van handhavingsinstrumenten

Naast de afstand tussen beleid en uitvoering, hebben uitvoerders ook aangegeven niet altijd even tevreden te zijn over de kwaliteit van de instrumenten en opgestelde risicoprofielen. Zij vinden dat de validatie en het beheer van deze instrumenten en profielen verbeterd zouden moeten worden.

Concrete aandachtspunten zijn:

- dat volgens een aantal uitvoerders meer tijd besteed moet worden aan het opstellen en bijhouden van valide en dynamische risicoprofielen;
- dat een aantal uitvoerders en managers heeft aangegeven het (statische) fraudekompas en de risicoscorekaart te hebben vervangen door een meer zelflerend systeem;
- dat een aantal uitvoerders en managers heeft aangegeven dat bij het gebruik van bepaalde instrumenten, zoals bijvoorbeeld de themacontroles, meer rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie waarin de gemeente verkeert. Terwijl een themacontrole op bijvoorbeeld partiële inkomsten in een grote stad veel oplevert, is het de vraag of deze themacontrole ook in een kleine landelijke gemeente zoveel effect zal hebben.

Aanbeveling 3: Uitbouwen samenwerking in de SUWI-keten

Er zijn in het onderzoek ook duidelijke aandachtspunten naar voren gekomen die gaan over de interne samenwerking, de samenwerking in de keten, de samenwerking met UWV (op het Werkplein) en de samenwerking met andere gemeenten. Concrete aandachtspunten zijn:

- dat veel uitvoerders aangeven dat zij veel verwachten van de verbetering van gegevensuitwisseling/bestandskoppelingen binnen de gemeente en met gemeentelijke handhavingspartners;
- dat veel uitvoerders en managers aangeven dat de klant nog te veel hinder ondervindt op het Werkplein bij de overgang van de ene regeling of instantie naar de andere (opnieuw uitvragen van gegevens, uitleg over de regeling et cetera);
- dat de integrale samenwerking op het vlak van handhaving volgens een aantal uitvoerders en managers moet worden versterkt, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een gemeenschappelijk instrument of methode waarmee UWV en gemeenten tot een eenduidige klantprofilering ten aanzien van doel- en rechtmatigheid kunnen komen (harmoniseren van de instrumenten);
- dat de uitvoerders en managers aangeven zeer gebaat te zijn bij de

versterking van de regionale samenwerking, omdat het uitwisselen van kennis en ervaringen de mogelijkheid biedt om het handhavingsbeleid en werkprocessen aan te passen en/of de inzet van instrumenten effectiever te laten plaatsvinden. Ook de concrete adviezen en ondersteuning vanuit de RCF's wordt als zeer nuttig ervaren.

Aanbeveling 4: Bevorderen prioriteit handhaving bij gemeenten

Het laatste aanknopingspunt gaat over de toename van het aantal klanten en de beschikbare capaciteit voor handhaving. Door de recessie is er een duidelijke toename van het aantal klanten, terwijl de capaciteit voor handhaving ten opzichte van de vorige meting gelijk is gebleven. Gemeenten voorzien dat de handhavingscapaciteit de komende periode zal verminderen als gevolg van de beëindiging van de Tijdelijke subsidieregeling intensivering opsporing en controle (TSIOC) en het niet continueren van de financiële impuls Borging Programmatisch Handhaven.

Gemeenten zijn hierdoor genoodzaakt strategische keuzes te maken in de capaciteitsverdeling tussen de handhavingstaken en de andere reguliere kerntaken en tussen preventieve en repressieve handhaving.

Een duidelijk signaal dat uit de interviews naar voren is gekomen, gaat over de extra middelen voor Borging Programmatisch Handhaven die in het kader van het SZW-handhavingsprogramma 2007-2010 beschikbaar zijn gesteld. Veel van de geïnterviewde gemeenten hebben het geld gebruikt voor extra capaciteit (formatie) aan de poort, in de vorm van fraudepreventiemedewerkers. Deze fraudepreventiemedewerkers hebben hierbij niet alleen de taak om de andere uitvoerders te trainen in de activiteiten behorende bij de vier visie-elementen van Programmatisch Handhaven, maar juist ook om handhavingstaken van hen overnemen. Door de hoge instroom van nieuwe klanten hebben de uitvoerders namelijk minder tijd voor handhaving. De gemeenten geven aan dat als de capaciteit aan fraudepreventiemedewerkers onder druk komt te staan, dit ten koste kan gaan van de rechtmatigheid van de verstrekkingen. Zij zien dit als een ongewenste ontwikkeling.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven heeft in een betrekkelijk kort tijdsbestek brede ingang gevonden bij gemeenten, althans waar het gaat om de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). In 1999 ontwikkelde Gejo Duinkerken voor en met het ministerie van SZW de 'Visie hoogwaardig handhaven'. Tussen 2001 en 2003 is het gedachtegoed uitgebreid in de praktijk getest in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg (LAT). Na evaluatie werd het concept Hoogwaardig Handhaven, dat uitstekend aansloot bij de uitgangspunten van de nieuwe bijstandswet van 2004 (WWB) en mede dankzij de gelijknamige tijdelijke stimuleringsregeling, in snel tempo over het land verspreid.

Een tweede financiële stimulans was het gevolg van het Handhavingsprogramma 2007-2010 en het bestuursakkoord 'Samen aan de slag'. Voor het verankeren en borgen van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk is het gedachtegoed ondergebracht in het zogenaamde Programmatisch Handhaven, waarvoor in september 2007 eenmalig in totaal 36 miljoen euro extra is toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode van vier jaar. Het doel van die inspanning is een bijdrage te leveren aan de belangrijkste ambitie van het Bestuursakkoord, namelijk om het bijstandsvolume met 30.000 uitkeringen/huishoudens terug te dringen boven op de verwachte daling als gevolg van de conjunctuur van 45.000 uitkeringen/huishoudens.

Het onderscheid tussen Hoogwaardig Handhaven en Programmatisch Handhaven is dat Hoogwaardig Handhaven tot ongeveer 2005 vooral projectmatig werd uitgevoerd en Programmatisch Handhaven duurzaam onderdeel wordt van de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. Programmatisch Handhaven is dus gebaseerd op het concept Hoogwaardig Handhaven. In dit rapport komt nog veelvuldig de meer ingesleten term Hoogwaardig Handhaven voor.

Al enkele malen is de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het concept Hoogwaardig Handhaven opgemaakt. Eerst in 2005 ('Hoogwaardig handhaven, gemeenten uit de startblokken') en later in 2007 ('Doorgroeien, onderzoek naar borging en verankering van handhaven in de WWB'). Het ministerie van SZW heeft Regioplan opdracht verleend een 1-meting uit te voeren, waarmee de voortgang ten opzichte van de meting in 2007 (de 0-meting) inzichtelijk kan worden gemaakt. Dit onderzoek is daarmee de derde 'foto' die wordt gemaakt van de stand van zaken. Om een betrouwbaar en gesystemiseerd beeld te krijgen van de voortgang met betrekking tot handhaving op verschillende onderdelen sinds 2003, is het

noodzakelijk dat het onderzoek vergelijkbaar is met de eerdere metingen. De primaire opdracht is het maken van een actualisering van het rapport 'Doorgroeien'. Daarbij betrekken we de vraag naar de aanwending van de 36 miljoen euro en de bijdrage die dit heeft geleverd aan de ambities van het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG. Daarnaast moet het onderzoek aanbevelingen opleveren voor verbetering van de gemeentelijke uitvoering en input voor het nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014.

1.2 Oorsprong en doel Hoogwaardig Handhaven

De visie van Hoogwaardig Handhaven is ontwikkeld vanuit de praktijk. Er is gezocht met gemeenten hoe zij tegen het gedrag van de klanten aankeken en hoe zij over handhaving dachten. Zo is er vanuit de klantstrategieën gekeken welke risico's de uitvoeringsorganisaties lopen bij onrechtmatigheid en het onttrekken aan verplichtingen. Er bleken heel veel klantstrategieën te zijn waar de (vooral administratief) handelende uitvoeringsorganisaties met lege handen tegenover stonden: verschillende vormen van identiteitsfraude, document-fraude, verzwijgfraude en constructiefraude bleken courante vormen te zijn en niet administratief detecteerbaar. Hoogwaardig Handhaven zette in op de middengroep: de calculerende burger die ernaar neigde om ook te gaan frauderen (de twijfelaar). Geaccepteerd werd dat er een harde kern bestaat die moeilijk te pakken is. Met preventie (vroegtijdig informeren en goede dienstverlening) zou de kraan moeten worden dichtgezet: minder twijfelaars en meer rechtmatigheid.

1.3 Onderzoeksvragen

Doelstelling

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de offerte-aanvraag verschillende doelen van het onderzoek genoemd. We zetten ze hieronder op een rij:

1. De 0-meting actualiseren en omzetten in een 1-meting zodanig dat gesystematiseerd inzicht wordt gegeven in de stand van zaken en voortgang met betrekking tot handhaving op verschillende onderdelen naar een betrouwbaar beeld ultimo 2009.
2. Inzichtelijk maken wat gemeenten met 36 miljoen euro hebben gerealiseerd per visie-element¹ van het Hoogwaardig Handhaven en in welke mate dit heeft bijgedragen aan de ambities van het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG.

¹ Vroegtijdig informeren, optimalisatie dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren.

3. De verkregen inzichten dienen vertaald te kunnen worden naar concrete aanbevelingen voor de gemeentelijke uitvoering.
4. De verkregen inzichten dienen als input voor het SZW-handhavingsprogramma 2011-2014.

Vraagstelling

In welke mate is eind 2009 het concept Hoogwaardig Handhaven verankerd en geborgd in de gemeentelijke beleids- en plancyclus en wat zijn de effecten hiervan?

Onderzoeksvragen

1. Wat is ultimo 2009 de stand van zaken met betrekking tot de borging en verankering van het concept Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en plancyclus? Welke veranderingen zijn te constateren ten opzichte van de 0-meting?
2. Wat hebben gemeenten met de 36 miljoen euro gerealiseerd (per visie-element van het Hoogwaardig Handhaven) en in welke mate heeft dit bijgedragen aan de ambities van het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG?
3. Welke aanknopingspunten levert het onderzoek voor verbetering van de uitvoeringspraktijk van gemeenten (benoem best practices) en het Handhavingsprogramma 2011-2014?

1.4 Onderzoeksverantwoording

1.4.1 Deelnemende gemeenten

Wij hebben in dit onderzoek de 43 gemeenten betrokken die ook hebben deelgenomen aan de 0-meting in 2007. Het betreft een representatieve steekproef die is gestratificeerd naar gemeentegrootte en geografische spreiding en die eerder bruikbaar is gebleken. Daarnaast komt onderzoek onder dezelfde onderzoeksgroep de vergelijkbaarheid van de resultaten ten goede.

Tabel 1.1 Deelnemende gemeenten

Gemeente	E	Q	I	Gemeente	E	Q	I
Alkmaar	x	x		Groningen	x	x	x
Alphen aan den Rijn	x	x		Haarlem	x	x	
Amersfoort	x	x	x	Heerenveen	x	x	
Amstelveen	x	x		Helmond	x		
Arnhem	x	x		Huizen	x	x	
Assen	x	x		Leeuwarden	x		
Beek	x	x		Leiden	x	x	x
Brielle	x	x	x	Lelystad	x	x	
Brummen	x	x		Maarssen			
Bussum	x	x		Purmerend	x	x	
Capelle aan den IJssel	x	x		Roermond	x	x	
Delfzijl	x	x		Roosendaal	x	x	
Den Bosch	x	x	x	Rotterdam	x	x	x
Den Helder	x	x		Rucphen			
Doetinchem	x	x	x	Terneuzen	x	x	
Dordrecht	x	x	x	Tilburg	x	x	
Echt-Susteren	x	x		Veenendaal	x		
Enschede	x	x		Vlaardingen	x	x	x
Ermelo				Wassenaar			
Franekerdeed	x	x		Zoetermeer	x	x	x
Gouda	x	x		Zutphen			
Goes	x	x					

E = webenquête, Q = quickscan en I = interviews.

We plaatsen hierbij twee opmerkingen. Ten eerste, voor een aantal onderzoeksgemeenten geldt dat zij, in de periode tussen de 0-meting en de 1-meting, voor de uitvoering van de WWB zijn samengegaan in een gemeenschappelijke regeling (GR). Deze onderzoeksgemeenten zijn opnieuw voor de 1-meting benaderd, maar staan onder een andere naam vermeld in de bovenstaande tabel.

Ten tweede, ondanks het streven om voor de selectie van gemeenten ten behoeve van de diepte-interviews aan te sluiten bij de onderzoeksopzet van de 0-meting, hebben niet alle tien dezelfde gemeenten aan dit onderdeel van de 1-meting deelgenomen. Voor de gemeenten die hieraan geen medewerking hebben verleend, zijn in overleg met het ministerie van SZW vervangende gemeenten gezocht, die qua spreiding naar grootte en regio zo veel mogelijk overeenkomen met de gemeenten die niet wilden meewerken.²

1.4.2 Dataverzameling

Om zicht te krijgen op de stand van zaken met betrekking tot borging en verankering, hebben we gebruikgemaakt van een vragenlijst (de webenquête) en een quickscan. Daarnaast hebben in tien gemeenten diepte-interviews

² De gemeente Veenendaal is voor het onderdeel 'diepte-interviews' vervangen door de gemeente Zoetermeer en de gemeente Leeuwarden is voor dit onderdeel vervangen door de gemeente Den Bosch.

plaatsgevonden met de wethouder, het management en een ervaren uitvoerder (bijvoorbeeld een teamchef Klantmanagement).

Webenquête

Voor de vergelijkbaarheid is de webenquête van de 0-meting, op een aantal kleine wijzigingen in formuleringen na, ook gebruikt in de 1-meting. Het enige inhoudelijke verschil is dat er in de 1-meting aan het einde van de webenquête een vraag is toegevoegd over aspecten die binnen de gemeentelijke handhaving kunnen worden verbeterd (welke en waarom).

De webenquête is voorgelegd aan het management of een senior beleidsmedewerker met goede en brede kennis van het bijstandsbeleid, inclusief de handhaving (hierna te noemen: het management). De webenquête is ingevuld door 35 respondenten (uitgezet onder 38 gemeenten).

Quickscan

Ook voor de quickscan geldt dat deze, op kleine wijzigingen in formuleringen na, is overgenomen van de 0-meting. Het betreft een vragenlijst met 35 stellingen. Door de vragen van de 0-meting in de 1-meting nogmaals voor te leggen, zijn de gegevens uit 2007 geactualiseerd. De quickscan is voorgelegd aan medewerkers met klantcontact, zoals consultants, klantmanagers en/of fraudepreventiemedewerkers van de afdeling Sociale Zaken (hierna te noemen: uitvoerend medewerkers). De quickscan is ingevuld door 398 respondenten.

Interviews

Voor de diepte-interviews zijn in totaal tien gemeenten geselecteerd (zie tabel 2.1). Ook hierbij is grotendeels aangesloten bij de onderzoeksopzet van de 0-meting. Er zijn echter ook een aantal belangrijke verschillen. Het grootste verschil ten opzicht van de 0-meting is de keuze voor de respondenten: terwijl in de 0-meting interviews zijn gehouden met de wethouder, het management en een raadslid, is in de 1-meting gekozen de gesprekken met het raadslid te laten vervangen door gesprekken met een ervaren uitvoerder (bijvoorbeeld een teamchef klantmanagement). Aangezien dit type respondent met de voeten in de klei staat en veel praktijkkennis heeft, vormden deze gesprekken een nuttige aanvulling op de feiten en beelden die zijn gepresenteerd door het management en de wethouder. Daarnaast hebben we in deze gesprekken dieper kunnen doorvragen op de uitkomsten van de quickscan, die is ingevuld door uitvoerend medewerkers.

Een ander verschil is dat, ondanks dat de itemlijsten van de 1-meting zijn gebaseerd op de itemlijsten van de 0-meting, er voor het management een aantal extra vragen zijn toegevoegd over de volgende onderwerpen:

- de beleids- en plancyclus in het kader van Programmatisch Handhaven;
- de verantwoordelijkheden van de medewerkers in het primaire proces op het vlak van handhaving;
- de mate waarin de vier pijlers hebben bijgedragen aan het voorkomen van onterechte instroom in de uitkering en het bereiken van de

- re-integratiedoelstellingen;
- de besteding van de middelen uit het bestuursakkoord, gespecificeerd naar de vier visievelden.

Ook is er een itemlijst ontwikkeld voor de gesprekken met de uitvoerders. Deze itemlijst is, afgezien van de extra vragen die specifiek zijn opgesteld voor de managers, gelijk aan de itemlijst voor de managers.

1.4.3 Generaliseren van de bevindingen

De webenquête is in de onderzoeksgemeenten uitgezet onder managers. Van de 43 benaderde gemeenten gaven er 38 aan mee te willen doen, daarvan hebben vervolgens 35 managers gerespondeerd. De webenquête is primair ingezet om ontwikkelingen binnen de groep van onderzoeksgemeenten in beeld te krijgen en de omvang van de respons is daarvoor ruimschoots voldoende.

De responsgroep van de quickscan is veel groter dan van de webenquête. In totaal hebben 398 medewerkers met klantcontact, zoals consultants, klantmanagers en/of fraudepreventiemedewerkers van de afdeling Sociale Zaken de quickscan ingevuld. Ook met deze gegevens kunnen ontwikkelingen in de onderzoeksgemeenten goed worden beschreven.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de beleids- en plancyclus centraal. We maken inzichtelijk in hoeverre Programmatische handhaving ultimo 2009/begin 2010 deel uitmaakt van de dagelijkse werkwijze en het dagelijks handelen en welke veranderingen zijn te constateren ten opzichte van de 0-meting. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vier visie-elementen en beschrijven we per visie-element wat gemeenten hebben gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2007. Daarnaast wordt op basis van de interviews een beeld geschetst van de voortgang van de in het bestuurlijk akkoord gemaakte afspraken met betrekking tot handhaving. Hoofdstuk 4 bevat een inventarisatie van het draagvlak voor handhaven op de verschillende niveaus van de organisatie (bestuur, management en uitvoerders) en de ontwikkelingen daarin ten opzichte van de situatie in 2007. In hoofdstuk 5 wordt beschreven met welke partijen gemeenten samenwerken in het kader van het handhavingsbeleid. Hierbij gaat het niet alleen om interne handhaving (samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie), maar ook om samenwerking in de handavingsketen, samenwerking in de keten van werk en inkomen en intergemeentelijke samenwerking. De managementsamenvatting bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor verbetering van de gemeentelijke uitvoering en input voor het nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014.

2 DE BELEIDS- EN PLANCYCLUS

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht in hoeverre hoogwaardige handhaving deel uitmaakt van de dagelijkse werkwijze en het dagelijks handelen van medewerkers, management en bestuur. Op basis van de informatie uit de webenquête onder het management en de quickscan onder uitvoerend medewerkers, aangevuld met informatie uit de verdiepende interviews, wordt beschreven wat ultimo 2009 de stand van zaken is en welke veranderingen er zijn te constateren ten opzichte van de 0-meting. Wij bespreken achtereenvolgens de thema's visie en beleid, organisatie en kwaliteit.

Daarbij wordt op basis van de interviews een kwalitatief beeld geschetst van de aanwending van de 36 miljoen euro, die in het kader van het SZW-handavingsprogramma 2007-2010 beschikbaar is gesteld.

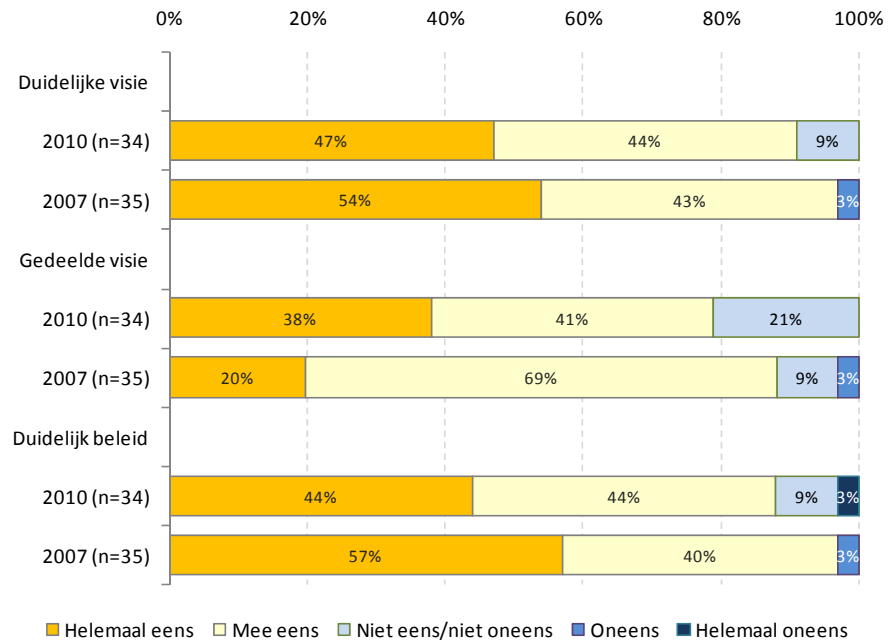
2.2 Visie en beleid

Visievorming is de eerste stap in de beleidsvorming. De visie op naleving en handhaving is het kader waarbinnen de gemeente haar beleid kan vormen. Op basis van een duidelijke visie kan een vertaalslag worden gemaakt naar concrete afspraken en werkprocessen. Een succesfactor daarbij is de mate waarin de visie wordt gedeeld door de mensen die ermee werken.

Figuur 2.1 toont aan dat zo'n negentig procent van het management vindt dat hun gemeente een duidelijke visie heeft op handhaving. De vertaling van deze visie in het gemeentelijk beleid is eveneens duidelijk: zo'n tachtig procent geeft aan dat de visie wordt gedeeld door zowel medewerkers en management als bestuur. In 2007 lagen deze percentages hoger. Toen heeft 97 procent van het management aangegeven de visie van hun gemeente en de vertaling daarvan in beleid helder te vinden en heeft bijna negentig procent aangegeven dat de visie wordt gedeeld.

Als het gaat om het delen van de visie neemt men meer uitgesproken standpunten in dan in 2007: meer mensen zijn uitgesproken positief of nemen een neutrale positie in. De categorie daar tussenin is aanzienlijk kleiner geworden.

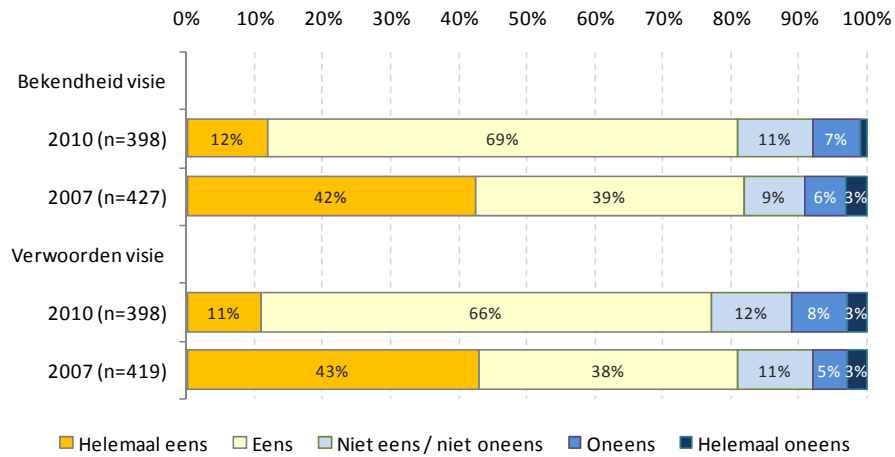
Figuur 2.1 Management over (gedeelde) visie en beleid



Een verklaring voor dit verschil tussen de situatie in 2007 en de situatie in 2010 hebben we op basis van onze gegevensset (de toelichting die door de respondenten bij deze twee vragen is gegeven) niet kunnen vinden: net als in 2007 geven de meeste respondenten aan dat de visie op naleving en handhaving, de Handhavingsverordening, het Handhavingsbeleidsplan en werkprocessen samenhangend zijn vastgelegd in beleidsregels en werkinstructies. Ook wordt, net als in 2007, door een aantal managers gewezen op de brede betrokkenheid van medewerkers, bestuur en management bij de totstandkoming van de afspraken en werkprocessen en de sturing en verantwoording, waardoor committent en betrokkenheid worden versterkt.

Zo'n negentig procent van het management geeft aan dat de visie duidelijk is. De mening van de uitvoerend medewerkers over de eigen bekendheid met de visie (figuur 2.2) komt hiermee overeen: tachtig procent van de uitvoerend medewerkers heeft aangegeven de visie te kennen en bijna tachtig procent heeft aangegeven de visie in eigen woorden te kunnen vertellen aan de klant. Opvallend is dat de uitvoerend medewerkers bij de 1-meting minder *uitgesproken* positief zijn (categorie 'helemaal mee eens') dan tijdens de 0-meting.

Figuur 2.2 Uitvoerders over visie



Als we kijken naar de tien interviewgemeenten, dan blijkt dat het totaalbeeld op het vlak van visie en beleid in grote mate overeenkomt: in de meeste geïnterviewde gemeenten is er sprake van een heldere en gedeelde visie over Hoogwaardig Handhaven, die is uitgewerkt in een beleidsplan en nader is geconcretiseerd in diverse afdelingsuitvoeringsplannen, zowel in het kader van de WWB, als ook in het kader van andere gemeentelijke ondersteuningsmogelijkheden (zoals de WIJ, het armoedebeleid, schuldhulpverlening en dergelijke).

Ook is uit de interviews gebleken dat – ondanks dat de visie en het beleid over het algemeen genomen duidelijk zijn en ook breed gedragen worden – de uitvoering niet altijd conform de visie geschiedt en dat het thema handhaving onderhoud vraagt: weten is één ding, maar om handhaving daadwerkelijk in de uitvoeringspraktijk te verankeren, is blijvende aandacht nodig. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van training en coaching, maar ook door het opzetten van multidisciplinaire teams met bijvoorbeeld preventied medewerkers, inkomens- en re-integratieconsulenten, zodat medewerkers elkaar kunnen blijven stimuleren op het vlak van de fraudealertheid.

“Handhaving is in onze gemeente zeer breed geïmplementeerd; van staf tot administratief medewerkers. De visie is vertaald naar en ingebed in de verschillende werkprocessen. Toch zien we dat blijvende aandacht nodig is, anders zakt het weg.”
(manager, 150.000-250.000 inwoners)

2.3 Organisatie

Goede sturing op naleving en handhaving draagt bij aan een doeltreffend en doelmatig beleid. Om goed te kunnen sturen, is het van belang dat vooraf de doelen zijn geformuleerd die men door inzet van bepaald beleid wil behalen. De doelen dienen vertaald te worden naar concrete werkprocessen. De

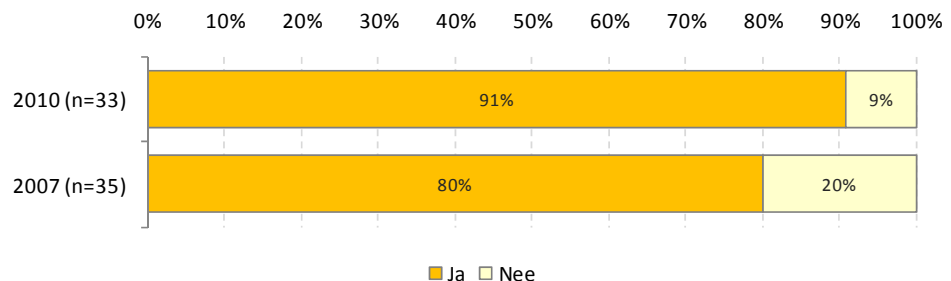
kwaliteit van de sturing is in hoge mate afhankelijk van de mate waarin de doelen en bijbehorende werkprocessen SMART¹ zijn vormgegeven.

Andere belangrijke onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn de beschikbare handhavingscapaciteit en de handhavingsinstrumenten. Vanwege de financiële recessie, die zorgt voor een grote toestroom van nieuwe klanten, zijn gemeenten genoodzaakt strategische keuzes te maken in hun handhavingsinstrumentenkeuze, in de capaciteitsverdeling tussen de verschillende taken (handhavingstaken versus de andere taken) en tussen preventieve en repressieve handhaving. Naast de vergelijking met de situatie in 2007, is het daarom vooral interessant te zien in hoeverre gemeenten op dit moment onderling verschillen in hun inzet van capaciteit en instrumenten op het vlak van handhaving.

2.3.1 Beleidsdoelen

Van het management heeft 91 procent aangegeven dat hun gemeente handhavingsdoelen heeft geformuleerd rond de vier pijlers van het Hoogwaardig Handhaven (figuur 2.3). Dat is een toename van elf procent ten opzichte van de situatie in 2007.

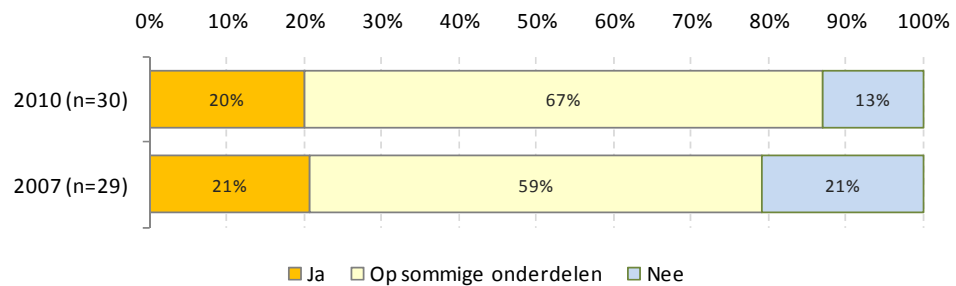
Figuur 2.3 Het management: zijn er handhavingsdoelen geformuleerd rond informeren, optimaliseren, dienstverlening, controleren en sanctioneren?



Het percentage gemeenten dat doelen SMART heeft geformuleerd, is gelijk gebleven: net zoals in 2007 wordt door ongeveer twintig procent van het management aangegeven dat in hun gemeente de handhavingsdoelen SMART zijn vormgegeven (figuur 2.4). Het percentage managers dat aangeeft dat de beleidsdoelen in het geheel *niet* SMART zijn geformuleerd, is afgenomen ten opzichte van de situatie in 2007 (van 21% naar 13%).

¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht en Tijdgebonden.

Figuur 2.4 Management: handhavingsdoelen SMART?



Ter illustratie hebben wij per pijler een aantal veelgebruikte doelen op een rij gezet:

Vroegtijdig informeren:

- specifieke training op dit gebied organiseren voor de betrokken medewerkers;
- het verstrekken van een infomap;
- inhoud van de website wat betreft handhaving verbeteren. Werkwijze richting klanten ook kenbaar maken via een nieuwsbrief;
- verzenden van nieuwsbrieven, waarin ook aandacht wordt geschonken aan Hoogwaardig Handhaven;
- aantal persberichten over de resultaten van de (door sociale recherche) uitgevoerde fraudeonderzoeken.

Optimaliseren dienstverlening:

- de beslistermijn tussen aanvraag en besluit voor een bepaald percentage van de aanvragers terugbrengen naar vier weken;
- voorkomen dat klanten onnodig worden belast door middel van gegevensuitwisseling binnen de keten;
- samenwerking met cliëntenplatform/cliëntenraad.

Controle op maat:

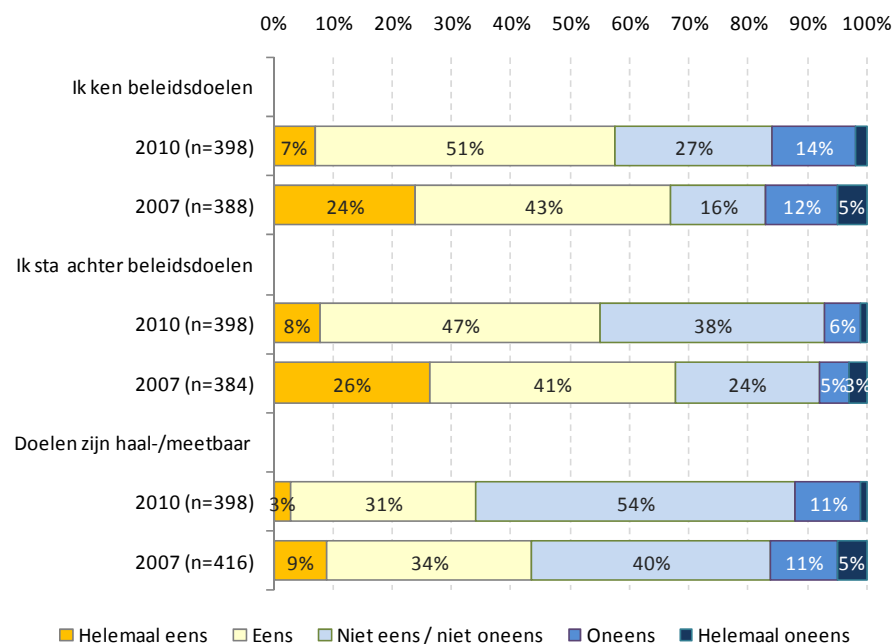
- het aantal themacontroles;
- het aantal beëindigde uitkeringen door handhaving;
- het aantal afgehandelde signaalcontroles dat kan leiden tot een wijziging in de uitkering;
- het aantal interne bestandsvergelijkingen;
- cursus fraudealertheid.

Daadwerkelijk sanctioneren:

- in een bepaald percentage van de gevallen wordt de terugvorderingsbeschikking binnen een maand na de beëindigingsbeschikking van de uitkering verzonden;
- na geconstateerde overtredingen wordt binnen een maand besloten tot het opleggen van een maatregel;
- bij spoedbeëindigingen (intrekking/opschorting) wordt binnen vijf werkdagen na het niet reageren op de hersteltermijn een besluit genomen;
- er wordt gestreefd naar een bepaald incassobedrag per jaar op het WWB-Inkomensdeel.

De resultaten van de quickscan leveren wat betreft de handhavingsdoelen een ander beeld dan de resultaten van de webenquête. Terwijl het overgrote deel (91%, zie figuur 2.3) van het management aangeeft dat er handhavingsdoelen zijn geformuleerd en dit ook kan illustreren met concrete voorbeelden, ligt het percentage uitvoerend medewerkers dat aangeeft bekend te zijn met de beleidsdoelen in hun gemeente veel lager (58%, zie figuur 2.5). Ruim de helft van de uitvoerend medewerkers staat achter de beleidsdoelen van de gemeente en een derde van de uitvoerend medewerkers vindt dat de doelen haalbaar en meetbaar zijn. Een ander opvallend resultaat is dat de uitvoerend medewerkers minder positief lijken te zijn over de beleidsdoelen dan in 2007.

Figuur 2.5 Uitvoerders: beleidsdoelen



2.3.2 Werkprocessen

De kwaliteit van de sturing is niet alleen afhankelijk van hoe (SMART) de doelen zijn vormgegeven, maar ook van de vormgeving van de werkprocessen. Volgens het management zijn de werkprocessen, overeenkomstig de situatie in 2007, in bijna alle gemeenten beschreven en actueel. Sommige onderzoeksgemeenten geven aan dat de actualisatie van de werkprocessen een doorlopend project is, andere onderzoeksgemeenten geven aan dat er in hun gemeente sprake was van een concrete aanleiding, zoals een nieuw registratiesysteem of wijzigingen in de taakverdeling.

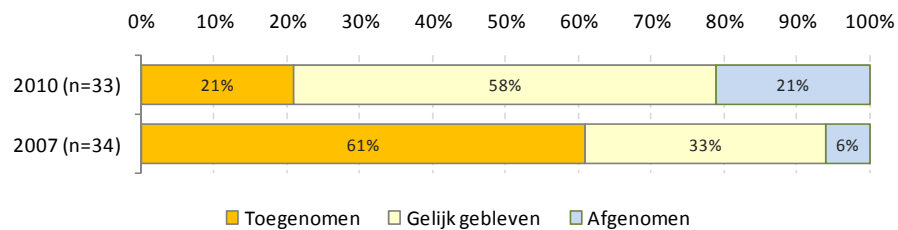
2.3.3 Capaciteit, instrumenten, randvoorwaarden

Capaciteit

De handhavingscapaciteit is het aantal voltijdsequivalenten (fte) dat wordt ingezet voor het verrichten van handhavingstaken.

Alhoewel het voor gemeenten moeilijk is te kwantificeren hoeveel tijd er precies wordt besteed aan handhaven,² kan op basis van de resultaten van het onderzoek worden vastgesteld dat terwijl in de periode 2005-2007 sprake was van een toename in de handhavingscapaciteit (in 61% van de gemeenten nam de capaciteit toe), die ontwikkeling in de periode 2008-2010 tot stilstaan is gebracht (figuur 2.6).

Figuur 2.6 Management over ontwikkeling capaciteit



Instrumenten

Vergelijken we het gebruik van de instrumenten door de jaren heen (figuur 2.7), dan valt op dat er ten opzichte van de situatie in 2007 geen grote verschuivingen zijn in het gebruik van preventieve versus repressieve instrumenten. Als we kijken naar de individuele instrumenten, dan valt op dat het gebruik van de informatiemap is toegenomen, terwijl het gebruik van het fraudekompas, de risicoscorekaart en het standaardhuisbezoek aan de poort is afgenomen. Om deze ontwikkelingen te kunnen duiden, hebben we naar mogelijke verklaringen gezocht op basis van de interviews.

- Toename gebruik informatiemap: uit de interviews is gebleken dat er door de jaren heen meer tijd wordt besteed aan het goed inlichten van mensen die zich melden op basis van een informatiemap.
- Afname gebruik fraudekompas en risicoscorekaart: ook heeft een aantal interviewgemeenten aangegeven mogelijke fraudeurs (klanten die voldoen aan de opgestelde risicoprofielen) niet meer op te sporen op basis van een fraudekompas of een risicoscorekaart: zij geven aan deze instrumenten te statisch te vinden. Zij zijn van mening dat een flexibel systeem dat je zelf constant dient te voeden meer signalen oplevert dan een 'statisch' systeem. Mogelijk is dit een verklaring voor de afname in het gebruik van beide instrumenten.
- Afname standaardhuisbezoeken: uit de interviews is verder gebleken dat vanwege de hoge instroom standaardhuisbezoeken aan de poort bij de

² In veel gemeenten wordt handhaving zowel belegd bij gespecialiseerde medewerkers zoals fraudepreventiemedewerkers, medewerkers handhaving en sociaal rechercheurs, als bij medewerkers in het primaire proces.

interviewgemeenten niet meer tot de mogelijkheid behoren. In plaats daarvan worden in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten huisbezoeken uitgevoerd op basis van voorgedefinieerde risicoprofielen. Ook heeft een aantal interviewgemeenten aangegeven dat zij geen standaardhuisbezoeken meer uitvoeren omdat dit volgens hen (in veel gevallen) in strijd is met de Wet op privacy.³

Huisbezoek slechts onder voorwaarden geoorloofd

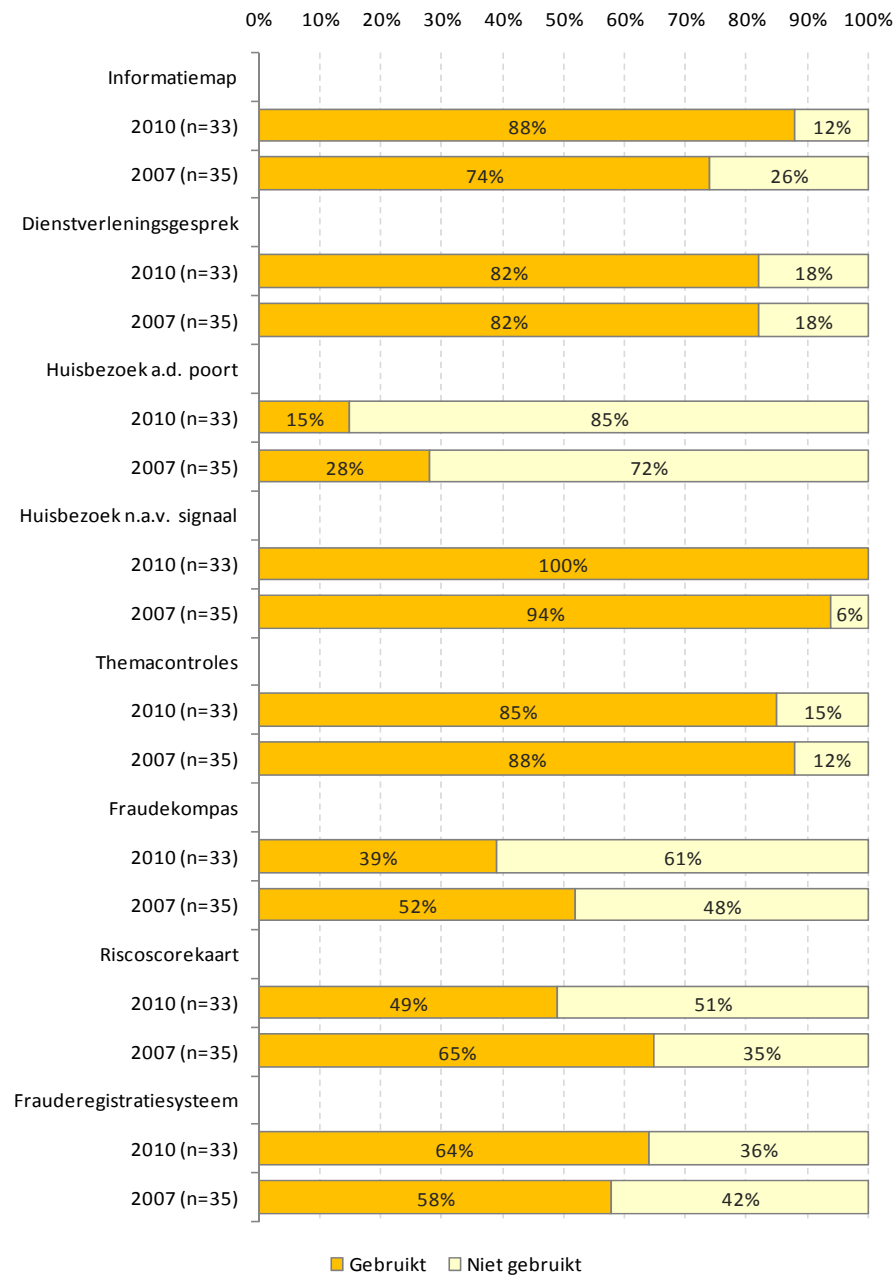
Op 11 april 2007 heeft de Centrale Raad van Beroep, op dit gebied de hoogste rechterlijke instantie, in vier op de toepassing van de Wet werk en bijstand betrekking hebbende zaken uitspraak gedaan over de aanvaardbaarheid van onaangekondigde huisbezoeken.

De Raad heeft geoordeeld dat huisbezoeken als zodanig een noodzakelijk en adequaat controle-instrument kunnen zijn om de aanspraak op bijstand te kunnen vaststellen. Bij het inzetten ervan moet echter recht worden gedaan aan de in artikel 8 van het EVRM besloten liggende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bijstandsccliënt. Dit betekent dat aan de bijstandsccliënt/bewoner vooraf toestemming moet worden gevraagd voor het binnentreden en dat hem vooraf moet worden medegedeeld dat het eventuele weigeren van toestemming geen directe gevolgen heeft voor de bijstandsverlening. Slechts wanneer de gemeente op grond van feiten en omstandigheden reden heeft om te twijfelen aan de rechtmatigheid van de bijstandsverlening, behoeft het weigeren van toestemming niet zonder gevolgen te blijven. De bewijslast dat de bewoner na voorgelicht te zijn over zijn rechten, vrijwillig toestemming heeft gegeven voor het binnentreden, berust op de gemeente.

(Bron: persbericht Centrale Raad van Beroep, 11 april 2007)

³ Over de aanvaardbaarheid van onaangekondigde huisbezoeken heeft de Centrale Raad van Beroep in 2007 een gezaghebbende uitspraak gedaan. Deze is in het kader weergegeven.

Figuur 2.7 Management: gebruik van instrumenten



Aangezien, zeker in deze crisistijd, voor iedere gemeente geldt dat de uitvoeringscapaciteit en inzet van instrumenten zijn grenzen kent, is het interessant om te zien welke strategische keuzes gemeenten maken wat betreft de verdeling van capaciteit en inzet van instrumenten tussen handhaving en (andere) reguliere taken enerzijds en tussen preventieve handhaving en repressieve handhaving anderzijds. Op basis van de interviews is een kwalitatief beeld ontstaan.

Uit de interviews komt naar voren dat preventieve handhaving van groot belang wordt geacht. Ondanks de verhoogde instroom van klanten en, daarmee samenhangend, de vermeerdering van de reguliere taken, reserveert het merendeel van de geïnterviewde gemeenten een vast deel van haar capaciteit (ongeveer evenveel als net vóór de crisis) voor preventieve handhaving. Hoewel de effecten van preventieve handhaving lastig te meten zijn, zijn deze gemeenten van mening dat preventie kostenefficiënt is: de instroom wordt beperkt en er hoeft minder tijd en geld te worden besteed aan controle (zoals bijvoorbeeld opsporing), sanctionering en afdoening. Men gaat er namelijk van uit dat klanten door voorlichting de regels beter naleven. Daarnaast geven sommige interviewgemeenten aan dat de hoge instroom extra 'slipstreamklanten' aantrekt. Dit zijn klanten die ervan uitgaan dat door de verhoogde werkdruk (veroorzaakt door de verhoogde instroom) het nu makkelijker is om op valse gronden een WWB-uitkering te krijgen. Door streng te blijven controleren aan de poort, proberen de interviewgemeenten de instroom van deze frauderende 'slipstreamklanten' te voorkomen.

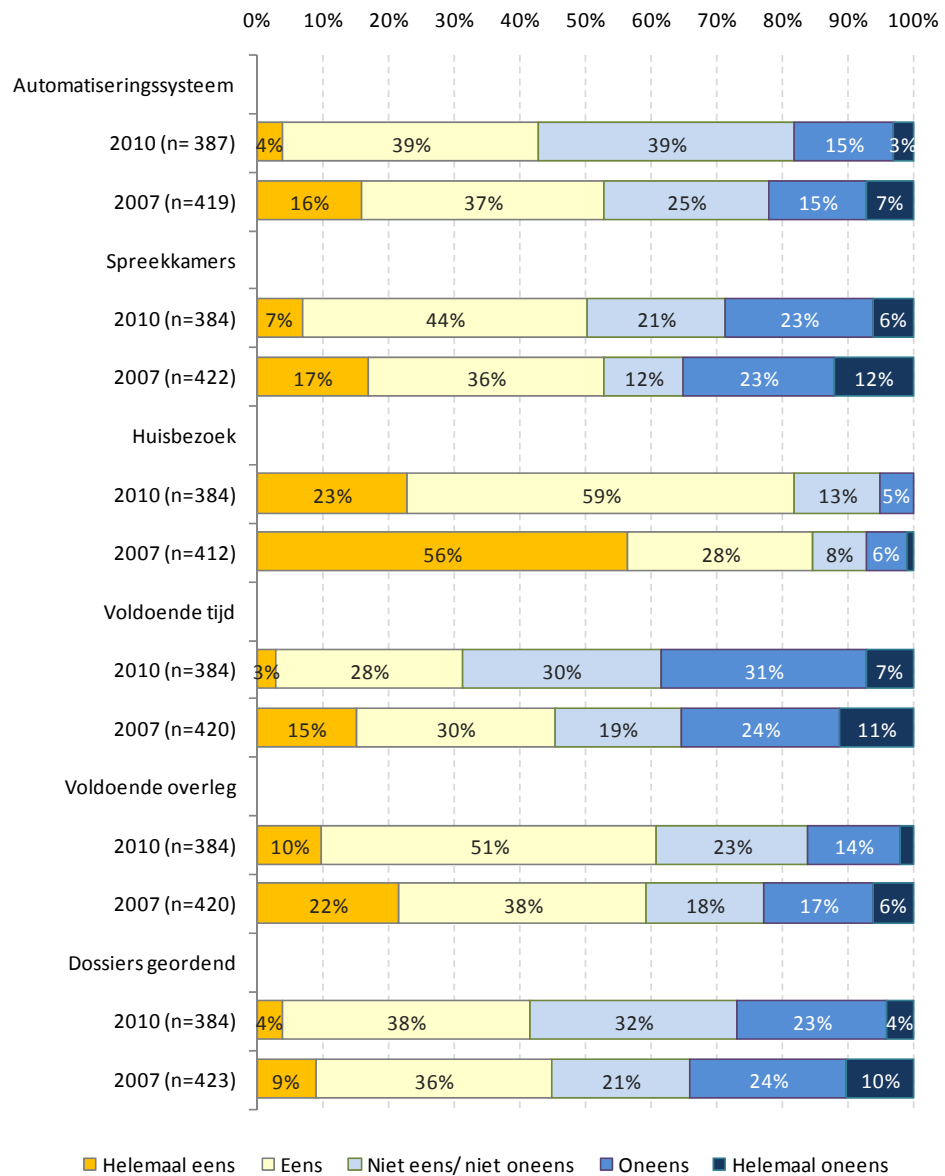
"Vanwege de economische crisis is er in 2010 sprake van een hoge instroom. De maatregelen uit het vorige beleidsplan in het kader van 'beperken instroom' blijven onverkort van kracht. Door het grootste deel van de handhavingscapaciteit in te zetten aan de poort, proberen wij instroom van doelgroepen die niet zijn aangewezen op WWB buiten de poort te houden.

Een belangrijk instrument hierbij is het houden van servicegesprekken op basis van risicoprofielen. Deze servicegesprekken (gevoerd door een casemanager en een fraudepreventiemedewerker) kosten veel tijd en moeite (en dus veel capaciteit), maar leveren ook veel waardevolle achtergrondinformatie, waardoor we weer beter in staat zijn om het gedrag van de klant inzake re-integratie of rechtmatigheid te begrijpen. (Vóór de crisis hielden we bij iedere nieuwe klant een servicegesprek. Dat is, gezien de hoge instroom, nu onmogelijk).

Ook betekent de inzet aan de poort dat we nu minder kunnen inzetten op controle van het zittend bestand. De fraudepreventiemedewerker houdt zich nu met name bezig met servicegesprekken, in plaats van bijvoorbeeld bestandvergelijkingen en onderzoek naar vermeende fraude in het zittend bestand." (manager, >250.000 inwoners)

Randvoorwaarden

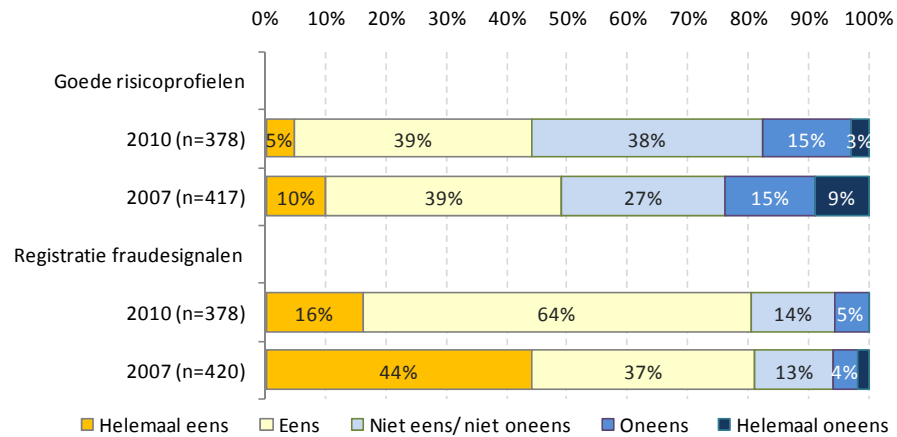
Ook levert de quickscan inzichten in de randvoorwaarden voor handhaven (figuur 2.8). Zo blijkt dat, evenals in 2007, de uitvoerend medewerkers vinden dat ze niet altijd voldoende tijd hebben om goed te kunnen handhaven. Ook wordt het automatiseringssysteem niet als ondersteunend ervaren. De veiligheid van de spreekkamers is verbeterd ten opzichte van de meting van 2007, hoewel nog een derde van de uitvoerders het (helemaal) oneens is met de stelling 'De spreekkamers zijn veilig'.

Figuur 2.8 Uitvoerders over randvoorwaarden


Verder blijkt uit de resultaten van de quickscan (figuur 2.9) dat, net zoals in 2007, de uitvoerend medewerkers niet altijd tevreden zijn met de opgestelde risicoprofielen: 44 procent van de medewerkers vindt dat er in hun gemeente wordt gewerkt met goede risicoprofielen. Aan de andere kant, het aandeel respondenten dat negatief oordeelt over de kwaliteit van de risicoprofielen, is afgenomen ten opzichte van 2004.

Evenals in 2007 geeft zo'n tachtig procent van de uitvoerend medewerkers aan dat fraudesignalen worden geregistreerd. Afgaande op de verhouding tussen 'helemaal eens' en 'eens' is men hierover minder stellig dan in 2007.

Figuur 2.9 Uitvoerders over risicoprofielen en registratie fraudesignalen



2.4 Kwaliteit

Kwaliteit is van belang om de effectiviteit van handhaving te waarborgen. Dit geldt niet alleen voor processen, maar ook voor middelen en competenties. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op:

- de wijze waarop in gemeenten de organisatie van de informatievoorziening rondom het handhavingsbeleid is vormgegeven (het sturings- en verantwoordingsproces);
- de middelen die door het ministerie van SZW beschikbaar zijn gesteld voor het borgen en verankeren van het concept Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk;
- de competenties van de medewerkers.

Ten slotte wordt ingegaan op het meten en evalueren van de kwaliteit van de dienstverlening in termen van effectiviteit en klantbeleving.

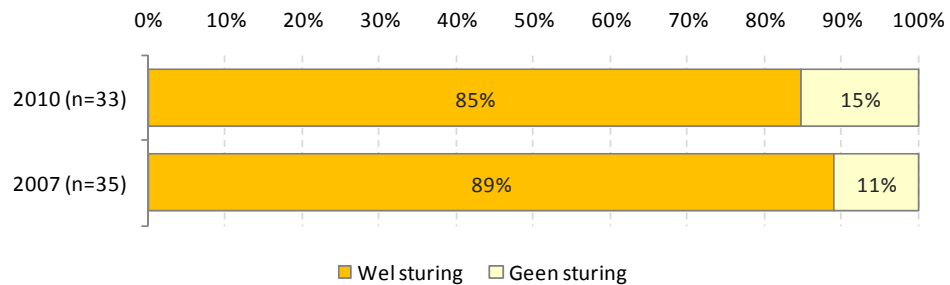
2.4.1 Proces

Voor een goede aansturing van de handhavingsactiviteiten dienen alle betrokken organisatieonderdelen te worden voorzien van de juiste prikkels. Als de politiek met name wil inzetten op signaalgestuurd werken, moet dit helder via beleidsregels worden neergelegd bij de uitvoerend medewerkers op de werkvloer en bovendien moeten dan ook de toe te passen beleidsindicatoren hierop gericht worden. Het betekent dat de informatievoorziening (sturing en verantwoording) op deze indicatoren ingericht moet zijn.

Het blijkt dat niet in alle onderzoeksgemeenten gestuurd wordt op handhaving. In 85 procent van de onderzoeksgemeenten vindt wel sturing plaats en in vijftien procent niet (figuur 2.10). Eén van de respondenten van de interviewgemeenten heeft aangegeven dat er in haar gemeente op dit moment geen sturing op handhaving plaatsvindt, omdat de gemeente aan het reorganiseren

is. Een andere respondent heeft aangegeven dat Hoogwaardig Handhaven weliswaar hoog op de agenda staat, maar dat men op dit moment nog bezig is met het vertalen van de visie naar concrete doelstellingen voor de verschillende afdelingen. Op dit moment kan er daarom in deze gemeenten nog niet worden gestuurd op handhaving.

Figuur 2.10 Management over sturen op handhaven



De gemeenten waar wel sturing plaatsvindt, hebben aangegeven dat deze sturing plaatsvindt op basis van diverse informatieproducten die zijn ingebed in de beleids- en plancyclus: dus sturing middels de programmabegroting, nader geconcretiseerd in afdelingsplannen, contracten met private uitvoerders⁴ en verantwoording middels verantwoordingsrapportages van die private uitvoerders, maraps en de beleidsrapportages en de jaarrekening. Daarnaast vindt sturing ook plaats door middel van overleg⁵, interne controle in de vorm van toetsing en interne opleidingen.

Uit de interviews is gebleken dat de scheiding tussen sturing en verantwoording in de praktijk moeilijk te bepalen is. In vergelijking met de bevindingen uit de 0-meting lijkt op dit vlak weinig te zijn veranderd: informatie over prestatie-indicatoren lijkt vooral te worden gebruikt als verantwoordingsinformatie en pas in de tweede plaats als sturingsinformatie. Maar dit laat onverlet dat de aansturing in een aantal van de geïnterviewde gemeenten wel wordt aangescherpt.

“Voor veel informatiedocumenten geldt dat zij in enige mate zowel een sturings- als verantwoordingsfunctie vervullen. Het jaarverslag, bijvoorbeeld, is primair een verantwoordingsdocument, maar wordt ook wel gebruikt als een document om tot bijsturing te komen indien nodig. Verder geldt voor veel sturingsdocumenten dat er eerst wordt teruggegrepen op de tot dusver behaalde resultaten (wat dus per saldo verantwoording is), alvorens mogelijke nieuwe of aangepaste doelen te formuleren.” (uitvoerder, 50.000-100.000 inwoners)

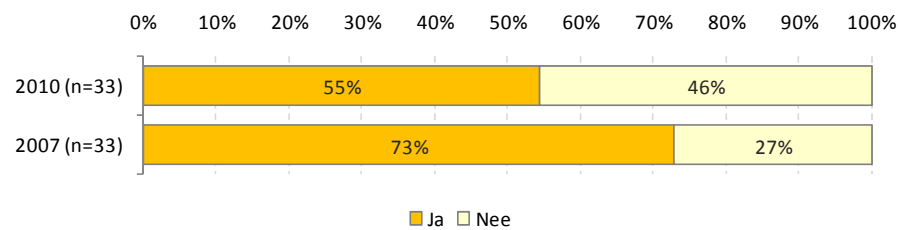
“Ik gebruik de beschikbare verantwoordingsinformatie zowel om te kunnen controleren als te sturen.” (manager, 10.000-20.000 inwoners)

⁴ Re-integratiebureaus of andere externe organisaties.

⁵ Genoemd zijn: functionele overleggen, BOA-overleggen, individuele werkoverleggen, gezamenlijk beleidsoverleg, gesprekken tussen werknemer en leidinggevende, en overleg tussen handhavingsmedewerkers en medewerkers in het primaire proces.

Uit de resultaten van de webenquête onder het management is gebleken dat in ongeveer de helft van de onderzoeksgemeenten de stand van zaken of de voortgang op het gebied van handhaving wordt beschreven in maand- of kwartaalrapportages (figuur 2.11). Dit percentage is lager dan in 2007: toen gaf iets minder dan driekwart van de gemeenten aan dat handhaving deel uitmaakt van deze rapportages. Op basis van dit onderzoek is hiervoor geen verklaring gevonden.

Figuur 2.11 Management over handhaving in rapportages

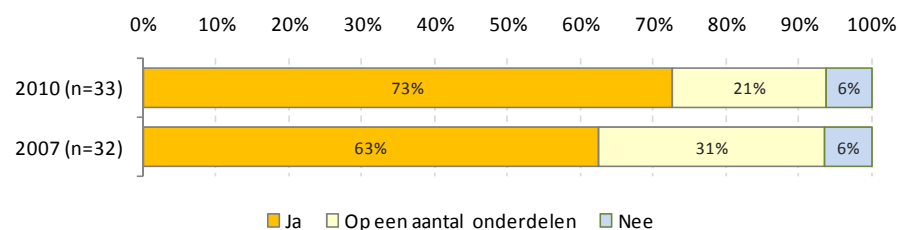


Verder is uit de webenquête gebleken dat, ondanks de grote verschillen in de mate van detaillering van de gerapporteerde informatie, de volgende resultaatindicatoren in bijna alle maraps voorkomen:

- aantallen controles/onderzoeken: huisbezoeken, het aantal behandelde onwillige klanten, gestarte zaken, afgesloten zaken;
- resultaten: beëindiging lopende uitkeringen, geen gevolgen na onderzoek, ongewijzigde voortzetting, totaal afgesloten zaken, aantallen bestuursrechtelijke onderzoeken (BRO's) en processen-verbaal (PV's);
- kosten en baten: de externe personeelskosten van handhaving, de ingeschatte besparing et cetera.

Figuur 2.12 toont de opvattingen van managers over de kwaliteit van de informatievoorziening over terugvordering en verlaging van de uitkeringen.

Figuur 2.12 Management over cijfermatig inzicht

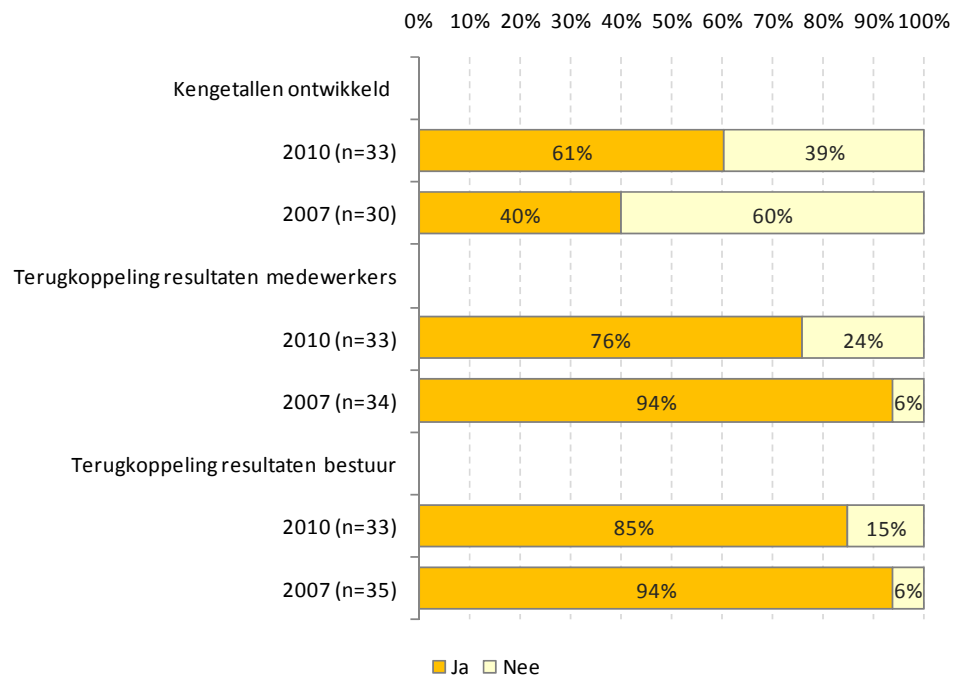


Het blijkt dat meer managers dan in 2007 hebben aangegeven een goed cijfermatig beeld te hebben van de terugvordering en verlaging van de uitkeringen: een stijging van 63 naar 73 procent.⁶

Figuur 2.13 laat zien dat er tussen 2007 en 2010 een slag is gemaakt met de ontwikkeling van kengetallen of indicatoren voor de terugvordering en verlaging van de uitkering: in 2007 had veertig procent van de gemeenten kengetallen ontwikkeld. In 2010 is dit reeds in 62 procent van de gemeenten het geval.

De terugkoppeling van de resultaten aan medewerkers en bestuur komt volgens managers minder vaak voor dan in 2007.

Figuur 2.13 Management over terugkoppeling



2.4.2

Middelen

Voor het verankeren en borgen van het zogenoemde Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk (2007-2010) is in september 2007 eenmalig in totaal 36 miljoen euro extra toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode van vier jaar. Met de extra middelen is primair beoogd de implementatie van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus te bevorderen.

⁶ De gemeenten die hebben aangegeven geen cijfermatig inzicht te hebben, geven daarvoor als reden dat het registratieproces (nog) niet goed verloopt.

In de interviews is aan de managers gevraagd of gemeenten het geld hebben geormerkt en zo ja, waar het geld aan is besteed.⁷ Op basis van deze informatie hebben wij een kwalitatief beeld kunnen vormen van de aanwending van deze middelen.

Dat levert de volgende inzichten.

Tabel 2.1 Besteding extra middelen

Gemeente	Besteed aan
1	Formatie beleidsmedewerker Handhaving.
2	Formatie fraudepreventiemedewerker en de ontwikkeling en implementatie van 'Kwaliteit in Controle'.
3	Formatie fraudepreventiemedewerker.
4	Conferentie 'Creatief handhaven'. Ontwikkeling, beheer en licentiekosten fraudescorekaart. Inhuur expertise bij gemeente Utrecht (geautomatiseerde risicomodellen).
5	Formatie fraudepreventiemedewerkers en sociaal rechercheurs.
6	Project 'Terugvordering op maat, risicoprofielen debiteuren'.
7	Inzet en training van coaching aan de poort.
8	Formatie van afdeling Handhaving. Opzetten programma Hoogwaardig Handhaven.
9	Verdere ontwikkeling fraudescorekaart, fraudekompas en methodieken. Licentiekosten.

Deze bestedingen zijn nader te systematiseren in de categorieën formatie, instrumentatie en kennis- en methodiekontwikkeling (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Nadere systematisering besteding in categorieën

Categorie	Aantal	Totaal
Formatie		
Beleidsmedewerker Handhaving	2	
Fraudepreventiemedewerker	4	
Sociaal rechercheur	1	
Totaal		7
Instrumentatie		
Ontwikkeling fraudescorekaart	2	
Ontwikkeling fraudekompas	1	
Ontwikkeling risicomodellen	2	
Totaal		5
Kennis- en methodiekontwikkeling		
Organisatie conferentie	1	
Ontwikkeling 'Kwaliteit in Controle'	1	
Ontwikkeling methodieken	1	
Totaal		3

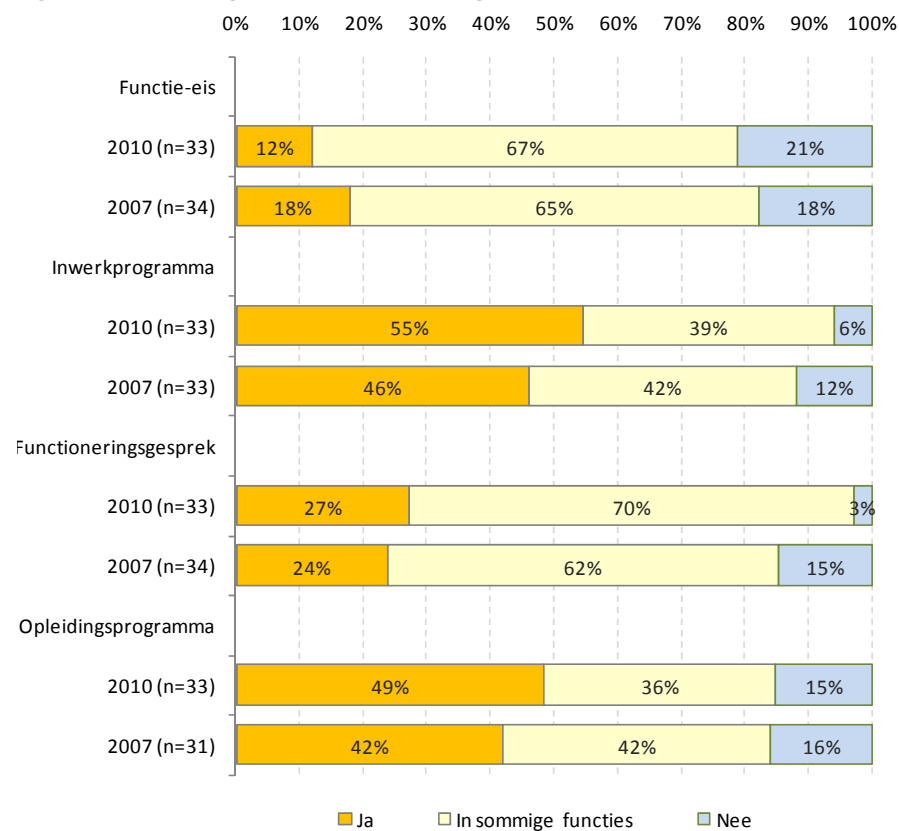
⁷ Van de tien geplande interviews met managers, hebben er uiteindelijk negen daadwerkelijk plaatsgevonden.

Uit dit overzicht ontstaat het beeld dat de aanwending van de middelen lijkt te sporen met de oorspronkelijke bedoeling, te weten het bevorderen van de implementatie van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en plancyclus.

2.4.3 Competenties

De kennis en vaardigheden van de gemeentelijke medewerkers hebben invloed op de kwaliteit van de dienstverlening.

Figuur 2.14 Management: is handhaving onderdeel van...



Figuur 2.14 toont aan dat, net zoals in 2007, in ongeveer tachtig procent van de onderzoeksgemeenten kennis is van en ervaring met handhaven voor sommige functies een functie-eis in de wervingsprocedure. Over het algemeen wordt alleen in handhavings- en opsporingsfuncties kennis van en ervaring met handhaving als voorwaarde gesteld, voor de overige functies geven de onderzoeksgemeenten aan vooral te letten op 'houding en affiniteit' omdat kennis en ervaring verworven kunnen worden.

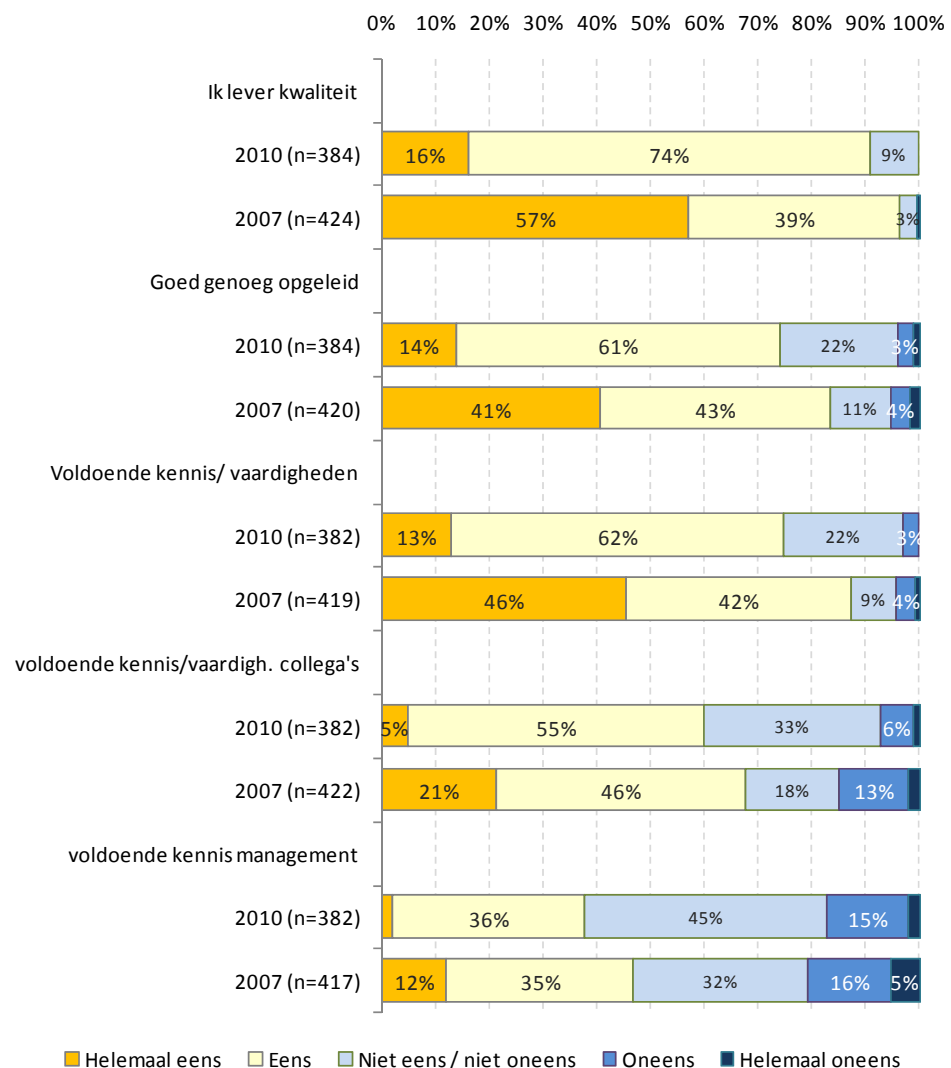
Ruim negentig procent van de gemeenten besteedt in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers aandacht aan handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van coaching en begeleiding door specialistische medewerkers (zoals sociaal

rechercheurs en preventiemedewerkers) of meer ervaren collega's. In bijna alle gemeenten krijgen medewerkers met klantcontact informatie over handhaving in hun dagelijkse werkzaamheden en worden zij daar ook op beoordeeld. Gemeenten vinden het belangrijk aandacht te besteden aan handhaving om een rechtmatige uitvoering te garanderen en vanwege de preventieve werking die uitgaat van vroegtijdige signalering. Ten opzichte van 2007 is er wat betreft deze punten weinig veranderd.

In de meeste gemeenten is er geen geormerkt opleidingsbudget voor handhaving beschikbaar. Opleidingen worden intern gegeven, of naar behoefte ingezet en vanuit een algemeen opleidingsbudget bekostigd.

Hieronder volgt een overzicht van de opvattingen van de uitvoerend medewerkers over hun kennis en vaardigheden (figuur 2.15).

Figuur 2.15 Uitvoerders: aanwezigheid van kennis en vaardigheden



Driekwart van de uitvoerend medewerkers vindt dat ze goed genoeg zijn opgeleid en voldoende kennis en vaardigheden hebben om te kunnen handhaven. Een kwart van de medewerkers kan deze stelling niet ondubbelzinnig onderschrijven. Zestig procent vindt dat collega's voldoende kennis en vaardigheden hebben om te handhaven. Dit zou er op kunnen duiden dat een deel van de medewerkers behoefte heeft aan versterking van de eigen handhavingscompetenties.

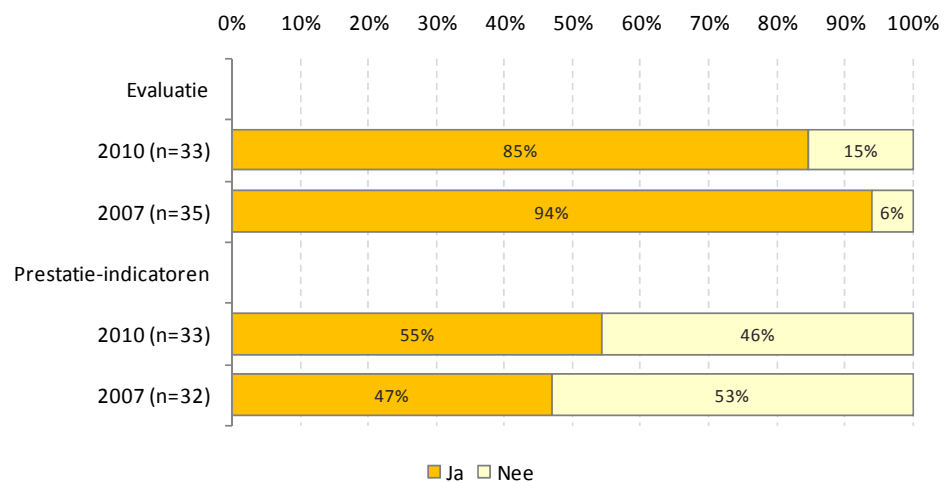
2.4.4 Meten, evalueren, klanttevredenheid

Door het handhavingsbeleid (periodiek) te monitoren kan worden nagegaan of de handhavingsdoelen bereikt worden. Mocht dit onvoldoende het geval zijn, dan kan 'tijdens de rit' nog worden ingegrepen in het beleid om de gestelde doelen alsnog te realiseren. Ongeveer de helft van de onderzoeksgemeenten gebruikt maandelijks of tweemaandelijks managementrapportages om op deze wijze de vinger aan de pols te houden (zie figuur 2.10).

Naast het monitoren van de doeltreffendheid is het beleidsmatig echter ook interessant of het ingezette beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan de gestelde doelen. Om dit inzichtelijk te maken, wordt in het merendeel van de onderzoeksgemeenten (85%) het handhavingsbeleid geëvalueerd (figuur 2,16). Over het algemeen wordt er minimaal eenmaal per jaar geëvalueerd. In sommige gemeenten is evaluatie een doorlopend proces of geschiedt evaluatie op projectbasis.

Om de effectiviteit van het handhavingsbeleid te kunnen meten, worden in 55 procent van de gemeenten prestatie-indicatoren gehanteerd. Dit is een toename van acht procent ten opzichte van 2007.

Figuur 2.16 Management over evaluatie en prestatie-indicatoren



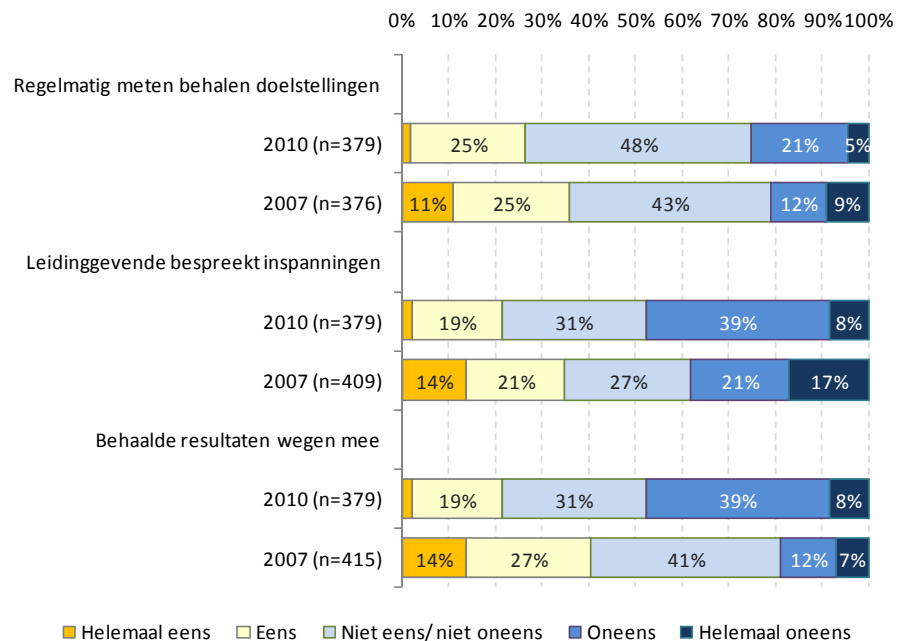
Veelgebruikte prestatie-indicatoren zijn:

- financiële prestatie-indicatoren, bijvoorbeeld een bepaalde besparing;
- de incassoratio;
- uitvoering: aantal onderzoeken (eventueel per medewerker), preventiequote van 25 procent op het aantal aanvragen WWB;
- resultaat: beëindigde uitkeringen, aangetroffen fraude, fraudevorderingen, fictieve besparingen, processen verbaal en sancties.

Figuur 2.17 laat zien hoe uitvoerend medewerkers denken over evaluatie. De uitvoerend medewerkers tonen zich minder positief over de stand van zaken rond het evalueren dan het management. Ook zijn de uitvoerend medewerkers in 2010 daarover minder positief dan in 2007. Ter illustratie:

- minder dan een derde van de uitvoerend medewerkers is van mening dat in hun gemeente de handhavingsdoelstellingen, zowel op persoonsniveau als op afdelingsniveau, regelmatig worden geëvalueerd.
- het aantal uitvoerend medewerkers dat aangeeft te bemerken dat de behaalde resultaten in het ene jaar meewegen in het formuleren van plannen voor het volgende jaar, is gedaald van 41 naar 22 procent.

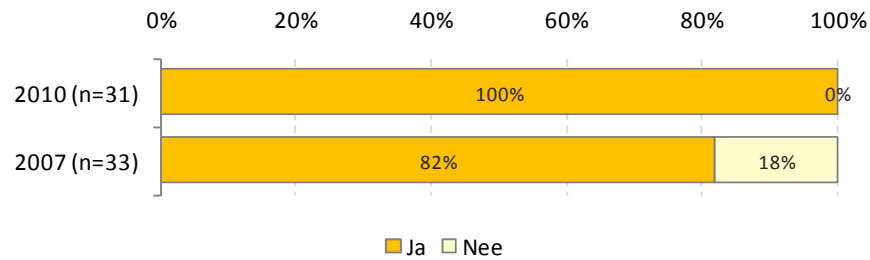
Figuur 2.17 Uitvoerders over evalueren



Klanttevredenheid

Naast de effectiviteit van het beleid, is het ook belangrijk om de klanttevredenheid in kaart te brengen (figuur 2.18). De klant maakt immers een onafscheidelijk onderdeel uit van de dienstverlening. Om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening, is het daarom van groot belang om te meten wat de klant vindt van de dienstverlening.

Figuur 2.18 Management over meten klanttevredenheid



Ten tijde van de meting in 2010 hebben dan ook alle gemeenten aangegeven de klanttevredenheid te meten, een toename van 28 procent ten opzichte van 2007. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat slechts zes onderzoeksgemeenten hebben aangegeven ook specifiek de klanttevredenheid over handhaving in kaart te hebben gebracht.

2.5 Bevindingen

Wanneer we de belangrijkste ontwikkelingen vanaf 2007 samenvatten, komen we tot het volgende overzicht.

Visie en beleid

Het management vindt de visie van hun gemeente op handhaving helder en hetzelfde geldt voor de uitwerking daarvan in het beleid. Ten opzichte van 2007 lijken de opvattingen enigszins te verschillen: een deel van het management is positiever, een ander deel juist negatiever dan destijds. Onder uitvoerend medewerkers is de bekendheid met visie en doelen minder hoog en ten opzichte van 2007 gedaald. Veertig procent van de uitvoerders is hiermee niet bekend.

Organisatie

De concretisering van het beleid in operationele doelen is volgens het management verder verbeterd ten opzichte van 2007. Wel geven zij aan dat er nog de nodige ruimte is voor verdere verbetering, met name waar het gaat om het SMART formuleren van doelen. De uitvoerend medewerkers zijn minder bekend met de handavingsbeleidsdoelen. Hoewel dit verschil tussen uitvoering en beleid wat betreft de handavingsbeleidsdoelen ook in 2007 aan de orde was, is de afstand tussen beleid en uitvoering op dit vlak toegenomen.

Wat betreft instrumentatie maken gemeenten in 2010 een andere keuze uit het aanbod van instrumenten dan in 2007. Zo wordt er aanmerkelijk minder gebruikgemaakt van het standaardhuisbezoek aan de poort,⁸ het fraudekompas en de risicoscorekaart. Het gebruik van de informatiemap is juist

⁸ In plaats van het standaardhuisbezoek worden in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten huisbezoeken uitgevoerd op basis van voorgedefinieerde risicoprofielen. Het instrument wordt op deze wijze 'slimmer' ingezet.

gestegen: ondanks de verhoogde instroom van klanten, en daarmee samenhangend de vermeerdering van taken, blijven gemeenten inzetten op preventie. De interviews bevestigen het beeld dat preventieve handhaving, ondanks de recessie, van groot belang wordt geacht.

Kwaliteit

Voor het verankeren en borgen van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk (2007-2010) is in september 2007 eenmalig in totaal 36 miljoen euro extra toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode van vier jaar. Met de extra middelen is primair beoogd de implementatie van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus te bevorderen.

Uit dit overzicht ontstaat het beeld dat de aanwending van de middelen lijkt te sporen met de oorspronkelijke bedoeling, te weten het bevorderen van de implementatie van het Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en plancyclus. Zeven gemeenten melden de middelen (onder meer) te hebben ingezet voor formatie (beleidsmedewerker, fraudepreventiemedewerker, sociale recherche), vijf gemeenten gebruiken het (mede) voor instrumentontwikkeling (fraudescorekaart, fraudekompas, risicomodellen) en drie voor de verdere ontwikkeling van kennis en methodieken.

Uit de resultaten van de webenquête onder het management is gebleken dat, net als in 2007, in de meeste onderzoeksgemeenten wordt gestuurd op handhaving. Verder geven veel managers aan aandacht te besteden aan competenties en vaardigheden van medewerkers op het gebied van handhaving om een rechtmatige uitvoering te garanderen en vanwege de preventieve werking die uitgaat van vroegtijdige signalering. Er tekent zich volgens veel managers een verbetering af bij de inbedding van handhaving in de reguliere P&O-achtige activiteiten als inwerken en functioneringsgesprekken. Uitvoerend medewerkers beoordelen hun eigen kennis en vaardigheden echter minder positief dan in 2007.

Tot slot is uit de resultaten gebleken dat alle managers die hebben deelgenomen aan de webenquête het belangrijk vinden om de effectiviteit en klanttevredenheid over het beleid in kaart te brengen, al lijken de resultaten van de quickscan erop te wijzen dat veel uitvoerend medewerkers nog steeds vinden dat er vaker kan worden geëvalueerd.

3 DE VIER VISIE-ELEMENTEN VAN HOOGWAARDIG HANDHAVEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de vier visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven centraal: vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren.

Op basis van de informatie uit de webenquête, de quickscan en de diepte-interviews wordt per visie-element beschreven wat gemeenten hebben gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2007. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de verhouding tussen preventie en repressie en de ontwikkeling daarin ten opzichte van de 0-meting. Vervolgens wordt per visie-element ingegaan op de bijbehorende activiteiten en de ontwikkeling daarin ten opzichte van de 0-meting. Tot slot wordt op basis van de interviews een beeld geschetst van de voortgang van de in het bestuurlijk akkoord gemaakte afspraken met betrekking tot handhaving.

3.2 Verhouding preventie/repressie

Vroegtijdig informeren en het optimaliseren van de dienstverlening zijn preventief van aard, al hebben bepaalde instrumenten die onder een van beide visie-elementen vallen ook een duidelijk controleaspect. Een concreet voorbeeld hiervan is de 'formulierenbrigade'. Wanneer een klant moeite heeft met het invullen van de formulieren, komt de formulierenbrigade bij de klant op huisbezoek om hem/haar te helpen met het invullen van de formulieren. Naast de dienstverlening aan huis, biedt het huisbezoek de gemeente de mogelijkheid de situatie van de klant te controleren.

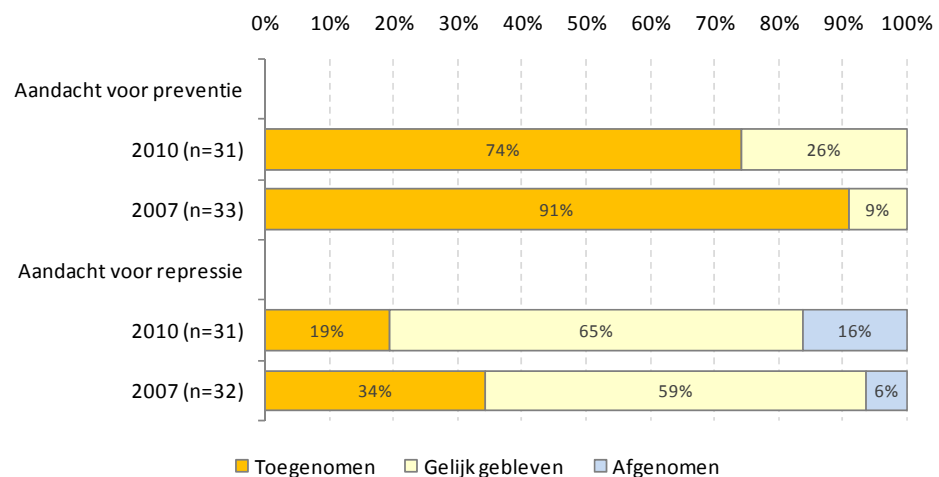
Controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren zijn in principe repressieve acties, maar ook hier geldt dat van beide visie-elementen een preventieve werking uitgaat. Een harde en persoonsgerichte aanpak van bijvoorbeeld een hennepteler die uitkeringsfraude pleegt, zal andere henneptelers afschrikken om ook bijstandsfraude te plegen.

In hoofdstuk 2 is de relatie tussen de keuze van de gemeente voor de verhouding preventief versus repressief en de keuze van de gemeente voor de inzet van instrumenten en menskracht aan de orde gekomen: ondanks de verhoogde instroom in de WWB, en daarmee samenhangend een vermeerdering van de reguliere taken, blijven gemeenten onverminderd inzetten op preventie.

De resultaten van de webenquête bevestigen dit beeld: preventieve handhaving wordt door gemeenten van groot belang geacht. Er zijn ten opzichte van 2007 weliswaar meer gemeenten die hebben aangegeven dat de aandacht gelijk is gebleven, maar deze gemeenten hebben ook aangegeven dat de aandacht niet (nog) meer is toegenomen, omdat de preventie reeds goed was ingericht.

De aandacht voor repressie is ten opzichte van 2007 licht afgenomen. De meest genoemde reden hiervoor in de toelichting op de vraag is dat de focus op preventie leidt tot minder aandacht voor repressie en dat preventie an sich leidt tot minder overtredingen, waardoor minder repressieve activiteiten hoeven te worden ingezet.

Figuur 3.1 Management: aandacht voor preventie en repressie



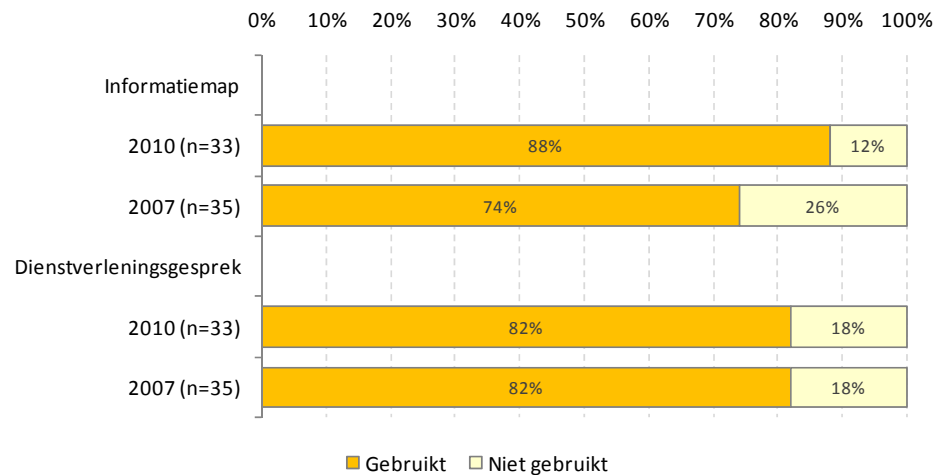
De respondenten uit de interviewgemeenten hebben aangegeven dat er een wisselwerking is tussen preventieve en repressieve handhaving: goede voorlichting over rechten en plichten leidt volgens de interviewgemeenten tot een betere naleving (en dus afname van het aantal fraudezaken), omdat onbewuste fraude op deze wijze wordt voorkomen. Door de afname van het aantal fraudezaken, kunnen gemeenten hun capaciteit beter inzetten op het gericht zoeken naar fraudeurs. Door de fraudezaken vervolgens weer aandacht te geven in de media, krijgen de repressieve activiteiten een duidelijk preventief karakter.

3.3 Vroegtijdig informeren (visie-element 1)

Vroegtijdig informeren houdt in dat de klant tijdig en juist wordt voorgelicht over zijn rechten en plichten. De belangrijkste instrumenten die worden ingezet om dit doel te kunnen bereiken, zijn de informatiemap en het dienstverleningsgesprek. Het percentage gemeenten dat heeft aangegeven

gebruik te maken van de informatiemap is ten opzichte van 2007 toegenomen.¹ Het percentage gemeenten dat heeft aangegeven gebruik te maken van het dienstverleningsgesprek is gelijk gebleven.

Figuur 3.2 Gebruik preventieve instrumenten



Uit de interviews is gebleken dat een aantal gemeenten sinds kort met de ketenpartners bezig is om de informatie gezamenlijk vorm te geven. Ook hebben enkele gemeenten hun informatie specifiek afgestemd op bepaalde doelgroepen.

3.4 Optimaliseren van de dienstverlening (visie-element 2)

Optimaliseren van dienstverlening heeft als doel het vergemakkelijken van de regelnaleving van de klant, bijvoorbeeld door het wegnemen van bureaucratische handelingen, het verbeteren van de service en het verlagen van drempels. In deze paragraaf wordt ingegaan op de acties die de onderzoeksgemeenten ondernemen en de maatregelen die zij treffen om de dienstverlening aan klanten te optimaliseren.

Uit de interviews is gebleken dat gemeenten de dienstverlening klantvriendelijker maken. De achterliggende gedachte is dat klanten de regels en de controle daarop eerder zullen accepteren als ze niet met ondoorzichtige of onnodige procedures te maken krijgen. Een heldere, volledige en tijdige informatievoorziening naar de klanten bevordert daardoor de nalevingsbereidheid. Daarnaast hebben enkele interviewgemeenten aangegeven dat dienstverlenende gesprekken met de klant bij verzuim of bij het vermoeden van fraude (in plaats van het direct sanctioneren door bijvoorbeeld de uitkering

¹ Zie ook hoofdstuk 2, figuur 2.7.

te bevrozen) kunnen bijdragen aan de naleving. Door te achterhalen wat de reden is van het verzuim of de fraude (zoals bijvoorbeeld psychische problematiek) kan samen met de klant naar een oplossing worden gezocht. Op deze wijze kan de oorzaak van niet-naleving of verzuim worden weggenomen, waardoor de klant de wet- en regelgeving weer kan naleven, dan wel onder een andere beter passende regeling wordt geplaatst. Net zoals in 2007 zijn de activiteiten om de dienstverlening klantvriendelijker te maken zeer divers. Het varieert van het verbeteren van de (digitale) informatievoorziening tot het verlichten van de administratieve lasten.

Ter illustratie een aantal voorbeelden van activiteiten die zijn benoemd in de 1-meting:

- snelle afhandeling van de aanvraag: toekennen van uitkering in één dag, lage administratieve bewijslast, verkort administratief onderzoek, open spreekuur voor het aanvragen van een uitkering;
- vereenvoudigen formulieren: duidelijke beschikkingen, wijzigingsformulier/ mutatieformulier in plaats van maandelijks controleformulier;
- eenmalige gegevensuitvraag: WEU, DKD;
- optimaliseren bereikbaarheid: één aanspreekpunt, makkelijk afspraken kunnen maken met klantmanager, KCC, snelbalie, de hele dag telefonisch bereikbaar, inloopspreekuur, huiskamergevoel
- goede digitale voorzieningen, E-intake;
- gedifferentieerde controle: slecht gedrag heeft intensievere controle als gevolg;
- toegankelijke doorlopende informatie: gesprekken, tijdens huisbezoeken, aanwezigheid bij voedselbanken, formulierenbrigade, intakegesprek informatiemap.

3.5 Controleren op maat (visie-element 3)

Controle op maat betekent meer controle in situaties waar het nodig is en minder controle in situaties waar de kans op fraude gering is.

Controle op maat wordt in belangrijke mate vormgegeven door te controleren naar aanleiding van risicosturing en signaalsturing. Bij risicosturing worden bepaalde *groepen* onderscheiden op grond van een verhoogd frauderisico.² Signaalsturing richt zich op het onderkennen van *individuele* situaties met een verhoogd frauderisico, bijvoorbeeld op basis van signalen uit bestandsvergelijkingen met het Inlichtingenbureau (IB), Suwinet, signalen van fraude-alerte klantmanagers, externe meldingen (tips) of via bestandskoppelingen.

² Risicosturing kan alleen plaatsvinden op basis van risicoanalyse. De gemeente moet dus eerst analyseren welke klantgroepen een verhoogd frauderisico hebben. Het resultaat van een risicoanalyse is één of een aantal risicoprofielen. Dit is een beschrijving van de kenmerken van klanten die behoren tot een groep met een hogere fraudekans en die dus in aanmerking komen voor een intensievere controle. Bron: Bunt, S. & Aalst, M. van der (2003). Risicosturing bijstandsfraude, een inventarisatie van methodieken. Leiden: Research voor Beleid.

Veelgenoemde instrumenten die gemeenten in dit verband gebruiken zijn: huisbezoek, themacontrole, fraudekompas, risicoscorekaart, fraudeprotocollen en themacontroles.

Vergelijken we de situatie van de 1-meting met de situatie van de 0-meting, dan valt op dat het gebruik van het huisbezoek, het fraudekompas en de risicoscorekaart is verminderd. In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op de mogelijke redenen hiervoor. Kort samengevat is gebleken dat vanwege de hoge instroom van nieuwe klanten (door de recessie) standaardhuisbezoeken bij de interviewgemeenten niet meer tot de mogelijkheid behoren. In plaats daarvan worden in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten huisbezoeken uitgevoerd op basis van voorgedefinieerde risicoprofielen. Daarbij heeft ook een aantal interviewgemeenten aangegeven dat zij geen standaardhuisbezoeken meer uitvoeren omdat dit *volgens hen* (in veel gevallen) in strijd is met de Wet op privacy. Daarnaast hebben een aantal gemeenten aangegeven dat zij niet altijd even tevreden zijn over het fraudekompas en de risicoscorekaart: de validatie en het beheer van deze instrumenten zouden volgens de betreffende gemeenten verbeterd moeten worden.

Uit de interviews komt verder naar voren dat het inzetten van themacontroles soms lastig is: controles die in de ene gemeente veel opleveren, leveren in een ander gemeente soms veel minder op.

“Gezien de positieve ervaringen van andere gemeenten met de controle op het waterverbruik, hadden we hoge verwachtingen van deze themacontrole. In onze gemeente bleek het echter weinig op te leveren, terwijl de kosten die met deze controle gemoeid waren, wel erg hoog lagen.” (manager, 100.000-150.000 inwoners)

Ook komt uit de interviews naar voren dat gemeenten veel verwachten van de verbetering van de gemeentelijke gegevensuitwisseling.

“Bij de verschillende afdelingen van de gemeenten zijn gegevens bekend, die belangrijk kunnen zijn voor de uitvoering van de WWB. Deze bestanden kunnen worden gekoppeld in het kader van een onderzoek naar de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. De backoffice dienstverlening heeft al een koppeling met de gemeentelijke basisadministratie, maar er kunnen ook andere verbanden worden gelegd, waar tot nu toe niets mee werd gedaan. Een vergelijking van de uitkeringsgegevens met bijvoorbeeld bij de Lokale Belastingen of de afdeling Vergunningen aanwezige informatie kan nuttig zijn. Onze gemeente heeft nog weinig ervaring op dit gebied. Het is in ieder geval zinvol om te inventariseren welke relevante gegevens de gemeente in huis heeft en of koppeling mogelijk is. Overigens geldt ook hier de Wet bescherming persoonsgegevens. Daadwerkelijke koppeling gebeurt vanzelfsprekend alleen na toestemming van het CBP.” (manager, 50.000-100.000 inwoners)

3.6 Daadwerkelijk sanctioneren (visie-element 4)

Als fraude niet wordt bestraft, verliest het handhavingsbeleid aan geloofwaardigheid. Sterker nog: het zou voor twijfelaars een aanmoediging kunnen zijn om over de schreef te gaan. Wie fraudeert, moet daarom worden gestraft. Het sanctioneren bestaat uit het toepassen van een maatregel of sanctie op de uitkering bij verwijtbaar gedrag, het terug- en invorderen van onterecht verstrekte uitkering en (bij fraude boven een bepaald bedrag) het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie.

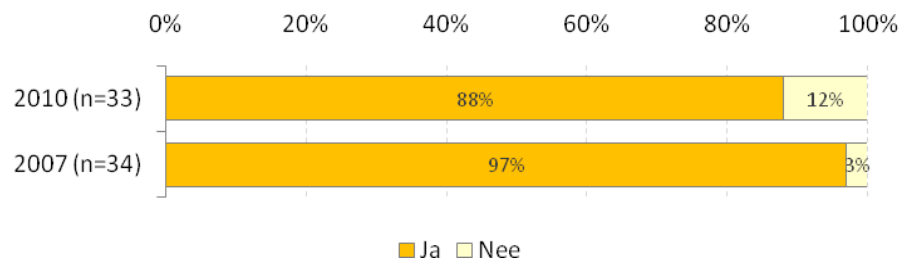
Uit de interviews is gebleken dat, net als in 2007, de meeste gemeenten een lik-op-stukbeleid hanteren. Zij geven aan dat transparante snelle controle, opsporing, afhandeling en toepassing van sancties de effecten versterken: misbruik wordt tegengegaan en het afschrikkeffect wordt vergroot.

De resultaten van de webenquête onder de managers laten zien dat er expliciet beleid is ontwikkeld met betrekking tot terugvordering of verlaging van de uitkering. Veelgenoemde voorbeelden zijn afboekingen, kwijtschelding en maatwerk. Dit wijst erop dat een groot aantal onderzoeksgemeenten, in plaats van vorderingen tot de laatste cent te innen, in bepaalde gevallen afzien van een volledige terugvordering. De interviews bevestigen dit beeld. Gemeenten onderschrijven dat fraude niet mag lonen, maar wegen het belang van terugvordering af tegen het hoofddoel van bijstandsverlening: het bevorderen van participatie en het (tijdelijk) bieden van financiële ondersteuning. Ook betrekken zij de efficiency in de overwegingen, men weegt de kosten die de gemeente kwijt is om de bewijslast te verzamelen tegen de verwachte baten.³

Figuur 3.3 toont aan dat, ondanks een afname, nog steeds het overgrote deel van de onderzoeksgemeenten aangeeft dat het beleid rond verlaging van de uitkering helder en overzichtelijk is belegd binnen de gemeentelijke organisatie.

³ Dit spoort goed met de bevindingen uit recent onderzoek naar invorderingsbeleid van ten onrechte verstrekte bijstand: *'Tot de laatste cent'*, F. Rosing & R.C. van Waveren, RegioPlan, 2009, pp. 55-56.

Figuur 3.3 Management: is het beleid rond terugvordering en/of verlaging helder en overzichtelijk belegd binnen de gemeentelijke organisatie?



3.7 Voortgang afspraken bestuurlijk akkoord

Belangrijke afspraken die het kabinet en de VNG in het bestuursakkoord hebben gemaakt, gaan over de koppeling van de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening. In de interviews is gevraagd of gemeenten deze ambitie hebben kunnen realiseren en hoe zij dat hebben vormgegeven.

Het belangrijkste beeld dat uit de interviews naar voren is gekomen, is dat gemeenten niet alleen oog hebben voor rechtmatigheid, maar ook voor doeltreffendheid: het realiseren van de hoofdoelen van de WWB (het bevorderen van participatie en het (tijdelijk) bieden van financiële ondersteuning). Zo hanteren bijna alle gemeenten, naast 'fraude mag niet lonen', uitgangspunten op de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening. De meest genoemde uitgangspunten zijn dat de uitvoering van het terugvorderingsbeleid efficiënt moet zijn, dat de gemeente maatwerk kan leveren en dat een debiteur kans maakt op een schone lei. Ook is benoemd dat door het sanctioneren te omgeven met zorg, gemeenten, daar waar nodig, adequate ondersteuning kunnen bieden en actief kunnen doorverwijzen naar andere instanties. Ter illustratie worden in het kader een aantal concrete voorbeelden uit de interviews beschreven.

“Wij maken het grijze of zwarte werk van de fraudeur liever wit zodat de persoon in kwestie uit de uitkering uitstroomt, dan dat we de klant met torenhoge boetes gaan opzadelen. Van een kale kip valt niet te plukken. Ook levert het de gemeente meer op om deze persoon snel te laten uitstromen dan om een uitgebreid onderzoek te doen, waarvan de afloop nog niet zo zeker is. Het is best moeilijk om bewijslast te vinden. Veel fraudeurs weten precies wat ze aan het doen zijn en zijn daardoor moeilijk te pakken.” (uitvoerder, 100.000-150.000 inwoners)

“Middels een activeringstraject gaan wij actief met (mogelijk) frauderende klanten aan de slag: als ze daartoe in staat zijn, worden ze via ons direct fulltime aan de slag gezet op de sociale werkplaats. Willen ze niet werken? Dan hebben ze geen recht meer op WWB. Zijn ze niet in staat fulltime te werken (vanwege bijvoorbeeld psychosociale problematiek)? Dan zorgen wij ervoor dat de klant onder de hoede komt van de GGD. Op deze wijze nemen wij de oorzaak van de overtreding weg, kunnen wij de klant goed in de gaten houden en, indien nodig, helpen.” (manager, 150.000-250.000 inwoners)

“Naast het handhaven op plichten wijzen wij klanten ook nadrukkelijk op hun rechten en op alle voorzieningen. Bij veel klanten met een uitkering is sprake van niet-gebruik van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld bijzondere bijstand, zorg- of huurtoeslag en schuldhulpverlening. Bekendheid met en een beroep kunnen doen op financiële ondersteuning kan iemand zodanig ondersteunen, dat hiermee onrechtmatig gedrag voorkomen kan worden. Bij het constateren van bijvoorbeeld (verborgen) armoede, eenzaamheid, schooluitval bij kinderen en dergelijke kan adequaat ondersteuning worden geboden of actief worden doorverwezen naar andere instanties.” (manager, >250.000 inwoners)

3.8 Bevindingen

Ten opzichte van de meting in 2007 is de aandacht voor preventie hoog gebleven. Uit de resultaten van de webenquête is gebleken dat het gebruik van de informatiemap is toegenomen en dat de onderzoeksgemeenten blijvende aandacht hebben voor het optimaliseren van hun dienstverlening. De interviewgemeenten hebben aangegeven dat door preventieve elementen in te zetten er minder aandacht hoeft uit te gaan naar repressie.

Een aantal gemeenten hebben aangegeven niet tevreden te zijn over het fraudekompas en de risicoscorekaart: de validatie en het beheer van deze instrumenten moeten en kunnen volgens hen verbeterd worden door hen minder star en meer dynamisch te maken.

Een ander belangrijk resultaat van de webenquête en de interviews op het vlak van repressie, is dat bij het daadwerkelijk sanctioneren in bepaalde gevallen wordt afgezien van een volledige terugvordering.⁴ Ondanks dat door gemeenten wordt onderschreven dat fraude niet mag lonen, wordt ook aangegeven dat het belang van terugvordering wordt afgewogen tegen het hoofddoel van bijstandsverlening (het bevorderen van participatie en het bieden van tijdelijke financiële ondersteuning). Door naast 'fraude mag niet lonen' concrete uitgangspunten te hanteren op de terreinen participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening hebben gemeenten invulling gegeven aan de in het bestuurlijk akkoord gemaakte afspraken met betrekking tot handhaving.

⁴ Zie onderzoeksrapport RegioPlan 'Tot de laatste cent', tabel 2.7 (p. 20) en 2.12 (p. 28).

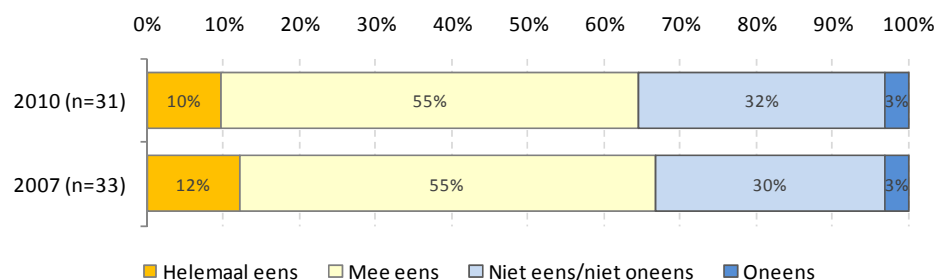
4 DRAAGVLAK VOOR HANDHAVEN

Voor een goede realisatie van de handhavingsdoelen is een breed draagvlak binnen de organisatie nodig. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mate van draagvlak voor handhaven op de verschillende niveaus van de gemeentelijke organisatie: bij het bestuur, het management en in de uitvoering.

4.1 Draagvlak bij bestuur

Uit de resultaten van de webenquête onder managers is gebleken dat de betrokkenheid van het bestuur bij de handhavingsaanpak van de gemeente vergelijkbaar is met 2007 (figuur 4.1). Deze betrokkenheid uit zich in de sturing die vanuit het bestuur, met name het college, wordt gegeven op het thema handhaving en uit de informatiebehoefte die bij veel wethouders leeft. Ook het feit dat een aantal wethouders participeert in Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's), geeft aan dat het bestuur betrokken is bij handhaving.

Figuur 4.1 Management: ons bestuur is zeer betrokken bij handhaving

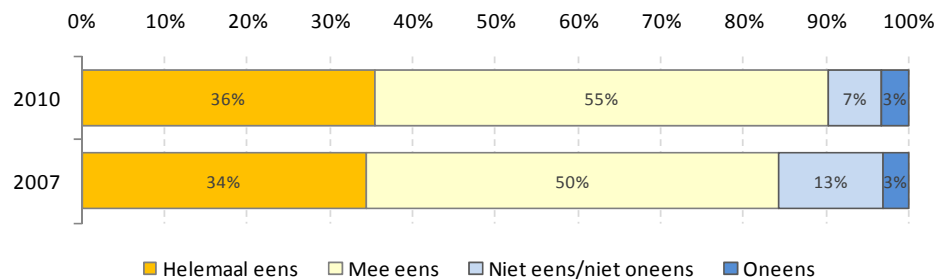


In de meeste interviewgemeenten wordt het beeld bevestigd dat onder het bestuur een groot draagvlak is voor Hoogwaardig Handhaven. Zo staat het onderwerp handhaving gemiddeld tussen de vijf en tien keer per jaar op de agenda voor sociale zaken van het college. Daarnaast heeft een aantal wethouders aangegeven regelmatig (soms zelfs tweewekelijks) overleg te voeren met het management over handhaving. Uit de interviews is verder naar voren gekomen dat, alhoewel er verschillen zijn in de mate waarin raden actief betrokken zijn bij de beleidsbepaling, zij vaak de neiging hebben te vertrouwen op het functioneren van het ambtelijk apparaat.

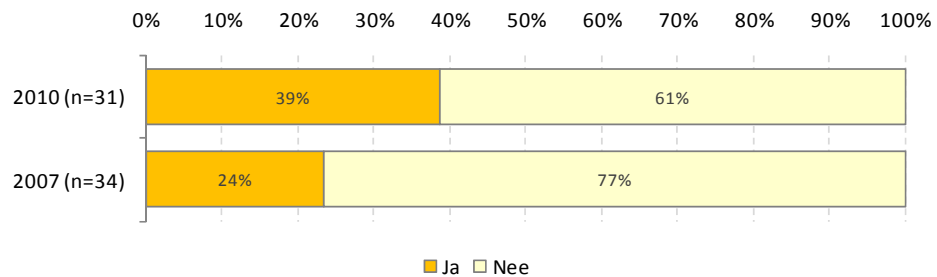
4.2 Draagvlak bij het management

Figuur 4.2 toont aan dat de betrokkenheid van het management ten opzichte van de meting in 2007 ongeveer gelijk is gebleven. In figuur 4.3 is te zien dat de inbedding van handhaving in het reguliere overleg ten opzichte van 2007 is toegenomen.

Figuur 4.2 Management: management is betrokken bij handhaving



Figuur 4.3 Management: is handhaving een vast onderdeel van de agenda van het managementteamoverleg?



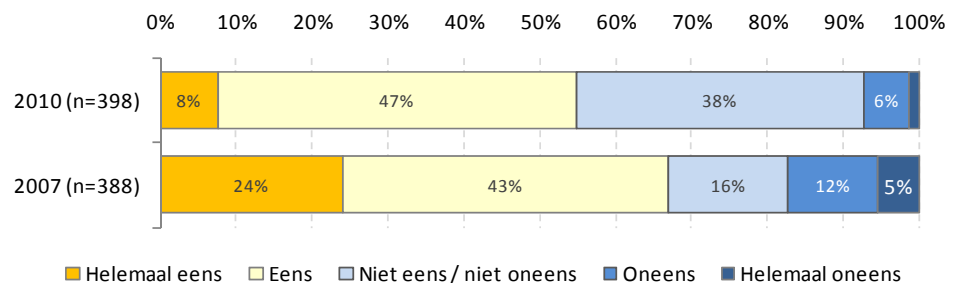
De interviews bevestigen dit beeld dat de handhaving steeds vaker een vast onderdeel van het managementteamoverleg is. Het is zelfs zo dat alle geïnterviewde managers hebben aangegeven actief met handhaving bezig te zijn en het als vast onderdeel te hebben opgenomen in hun managementoverleg. De uitvoerend medewerkers die zijn geïnterviewd, bevestigen dat hun managers betrokken zijn bij het Hoogwaardig Handhaven, al geven sommige uitvoerders daarbij aan dat de betrokkenheid volgens hen nog wel groter zou mogen zijn en dat er op bepaalde onderdelen meer sturing zou mogen plaatsvinden (dit is behandeld in hoofdstuk 2). Uit de quickscan onder uitvoerend medewerkers blijkt verder dat slechts veertig procent van de uitvoerders vindt dat het management voldoende kennis heeft van handhaving (zie bijlage 1).

“Op dit moment vindt er geen SMART-sturing plaats van hogerhand. De sturing die we als inkomensconsulent krijgen, is meer een soort van bijsturing door de preventiemedewerkers.” (uitvoerder, 100.000-150.000 inwoners)

4.3 Draagvlak in de uitvoering

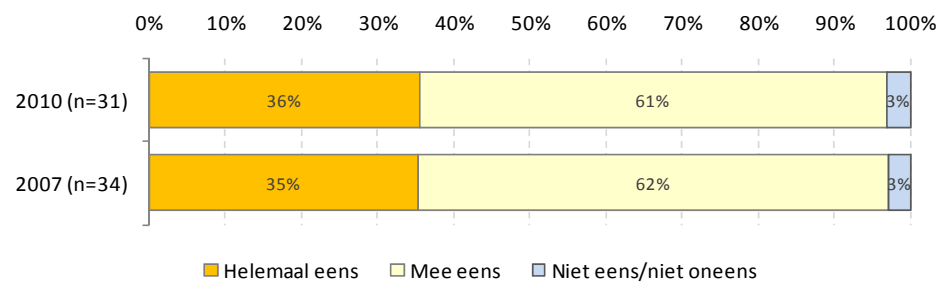
Over het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers lijken de meningen tussen het management en de uitvoerend medewerkers verdeeld. 55 procent van de uitvoerend medewerkers staat achter de beleidsdoelen en vindt het belangrijk dat deze worden behaald.

Figuur 4.4 Uitvoerders: ik sta achter de beleidsdoelen en vind het belangrijk dat deze behaald worden



Volgens het management is het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers door de jaren heen echter weinig veranderd: in bijna alle gemeenten worden de uitvoerend medewerkers bij handhaving betrokken (figuur 4.5).

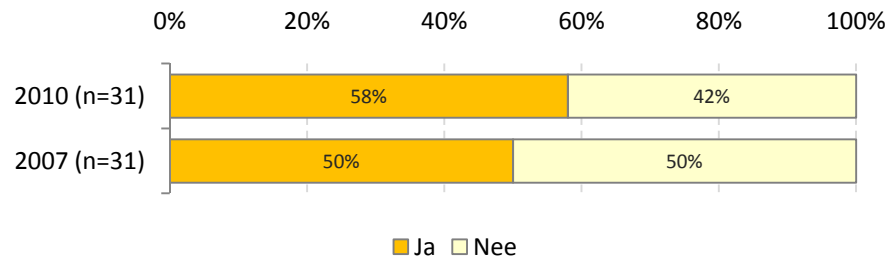
Figuur 4.5 Management: medewerkers worden bij handhaving betrokken



De wijze waarop de uitvoerend medewerkers worden betrokken, varieert volgens de managers van het regelmatig geïnformeerd worden over de resultaten van handhaving tot aan (in samenwerking met het management) het maken van het uitvoeringsplan. Het percentage onderzoeksgemeenten dat volgens de managers Handhaving als vast onderdeel op de agenda van de werkoverleggen van de uitvoerende teams heeft staan, is vergeleken met de

meting in 2007 iets gestegen, van vijftig procent naar ongeveer 58 procent (figuur 4.6).

Figuur 4.6 Management: handhaving staat als vast onderdeel op de agenda van de werkoverleggen van de uitvoerende teams



4.4 Bevindingen

De bevindingen tonen een stabiel en breed draagvlak voor het handhaven onder bestuurders en het management. Ten opzichte van 2007 is de betrokkenheid van het bestuur en het management gelijk gebleven. Het percentage gemeenten dat aangeeft handhaving als vast onderdeel te hebben opgenomen in het managementoverleg, is ten opzichte van 2007 toegenomen.

Over het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers zijn de meningen verdeeld: volgens de uitvoerend medewerkers zelf is het draagvlak ten opzichte van 2007 afgenomen, terwijl de managers aangeven dat het draagvlak onder de uitvoerend medewerkers gelijk is gebleven.

5 SAMENWERKEN BIJ HANDHAVEN

In dit hoofdstuk staat de samenwerking bij handhaving centraal. Samenwerking is van essentieel belang om Hoogwaardig Handhaven te kunnen laten slagen in de dagelijkse lokale uitvoeringspraktijk. Hierbij gaat het niet alleen om interne handhaving, dat wil zeggen samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie (5.1), maar ook om samenwerking in de handhavingketen (5.2), samenwerking in de keten van werk en inkomen (5.3) en intergemeentelijke samenwerking (5.4). In dit hoofdstuk wordt per niveau van samenwerking beschreven wat de ontwikkelingen zijn ten opzichte van de vorige meting.

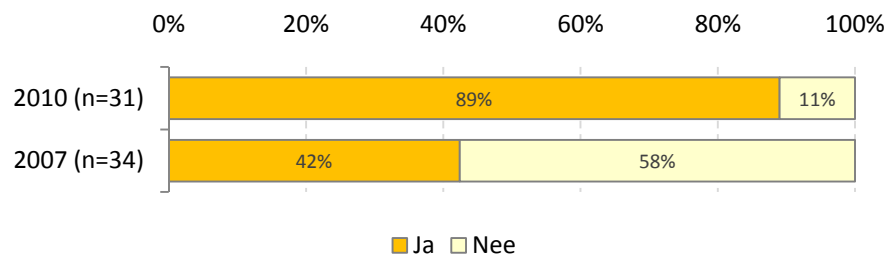
5.1 Interne samenwerking

Een belangrijke voorwaarde voor Hoogwaardig Handhaven is dat er integraal en transparant wordt gewerkt. Dat geldt zowel voor de betrokkenen, die het nalevingsgedrag van de klanten kunnen controleren of zelfs beïnvloeden, als voor de inhoud van de klantdossiers.

Voor de samenwerking binnen gemeenten betekent deze werkwijze dat alle instanties (niet alleen de Sociale Dienst, maar ook alle andere gemeentelijke organisatieonderdelen) die informatie over de klanten hebben die in het licht van de handhaving waardevol is, deze op transparante wijze moeten verzamelen en toegankelijk moeten maken.

Ten opzichte van 2007 is op dit vlak een belangrijke verbetering te zien. Terwijl in 2007 minder dan de helft van de managers aangaf dat er sprake was van een integrale werkwijze met betrekking tot handhaving, is dat percentage in 2010 gestegen naar bijna negentig procent (figuur 5.1).

Figuur 5.1 Management: is er binnen de gemeente sprake van samenwerking op het gebied van handhaving met belastingen, GBA et cetera?



Uit de toelichting is gebleken dat er met name wordt samengewerkt tussen de afdelingen Burgerzaken, Gemeentelijke Belastingen en Sociale Zaken door middel van bestandsvergelijking, gegevensuitwisseling en het valideren van gegevens.

Ondanks dat er in een aantal gemeenten sprake is van structurele samenwerking in een gezamenlijk handhavingsplatform, vindt samenwerking in de meeste gemeenten nog plaats op informele basis (zonder protocollen).

Voorbeeld structurele samenwerking (uit interviews)

“In het kader van de krachtwijken zijn er samenwerkingsverbanden opgezet die de gemeentelijke beleidsterreinen re-integratie, inkomen, wonen, veiligheid, jeugdzorg, onderwijs en schuldhulpverlening met elkaar verbinden. Wij hebben regelmatig overleg over dossiers van individuele klanten, waarbij we zeer alert zijn op fraude-signalen.” (uitvoerder, 150.000-250.000 inwoners)

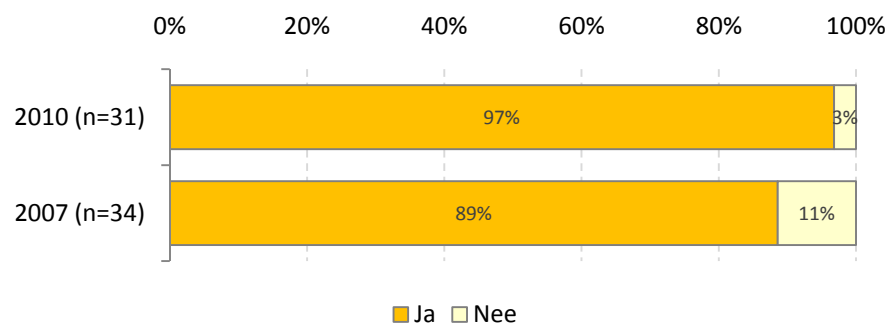
Voorbeeld informele samenwerking (uit de interviews)

“Omdat ik toevallig van de afdeling Re-integratie kom, vind ik het leuk om informatie uit te wisselen en dossiers te bespreken met de collega’s van mijn oude afdeling. Maar ik heb genoeg collega’s van de afdeling Inkomen die zich alleen maar bezighouden met hun reguliere taken – we hebben het dan ook heel erg druk door de recessie – en minder prioriteit geven aan hun handhavingstaken.” (uitvoerder, 100.000-150.000 inwoners)

5.2 Samenwerking in de handhavingsketen

Voor Hoogwaardig Handhaven is niet alleen gemeentebrede samenwerking van groot belang, maar juist ook de samenwerking in de handhavingsketen. Ten opzichte van 2007 is er op dit vlak weinig veranderd: de mate van samenwerking binnen de handhavingsketen was al sterk en is zelfs nog gestegen (figuur 5.2).

Figuur 5.2 Management: samenwerking met de handhavingsketen (politie, SIOD, RCF)?

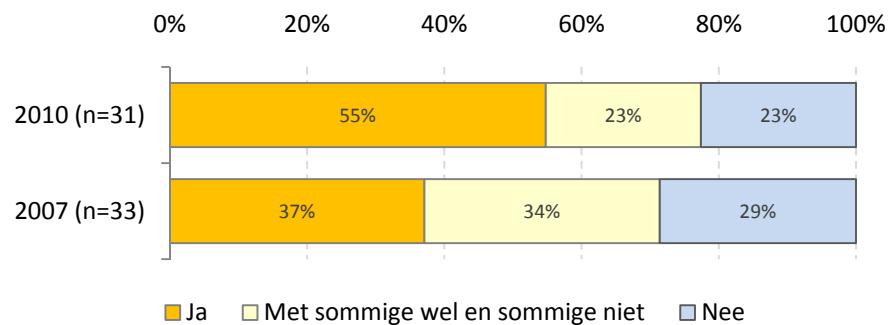


Dit heeft te maken met het feit dat er in de meeste onderzoeksgemeenten al lange tijd sprake is van structurele vormen van samenwerking tussen de sociale recherche, SIOD, RCF, handhavingsmedewerkers en politie. Ook de woningcorporaties en het Inlichtingenbureau (IB) worden, net zoals in 2007, door de gemeenten genoemd als belangrijke partners in de handhavingsketen.

5.3 Samenwerking in de keten van werk en inkomen

Laten we vervolgens kijken naar de mate van samenwerking in de keten van werk en inkomen. Vergeleken met 2007 is er steeds vaker sprake van structurele samenwerking tussen organisaties in de keten die ook consequenties heeft voor de samenwerking op het gebied van handhaving (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Management: samenwerking met de ketenpartners van werk en inkomen op het gebied van handhaving?



Uit de interviews is naar voren gekomen dat deze stijging te maken heeft met het feit dat in steeds meer regio's diensten worden gekoppeld in een geïntegreerde dienstverlening: het Werkplein. Het Werkplein is het loket (aanspreekpunt) waar gemeenten en UWV gezamenlijk de arbeidsbemiddeling, re-integratie en uitkeringsverstrekking van werkzoekenden uitvoeren.

“Op het Werkplein zien we er door middel van de poortwachtersfunctie op toe dat een aanvraag om bijstand op basis van goede gronden door de klant wordt ingediend. De poortwachtersfunctie wordt gezamenlijk ingevuld door het UWV WERKbedrijf en Sociale Zaken.” (wethouder, 100.000-150.000 inwoners)

“Wij hebben samen met het UWV WERKbedrijf de Werkacademie opgezet. De Werkacademie is bedoeld voor WW- en WWB-klanten. Juist op het vlak van Hoogwaardig Handhaven werken wij in deze Werkacademie nauw samen met het UWV WERKbedrijf: we informeren de deelnemers over hun rechten en plichten, gaan bij fraudesignalen het gesprek aan et cetera.” (manager, 100.000-150.000 inwoners)

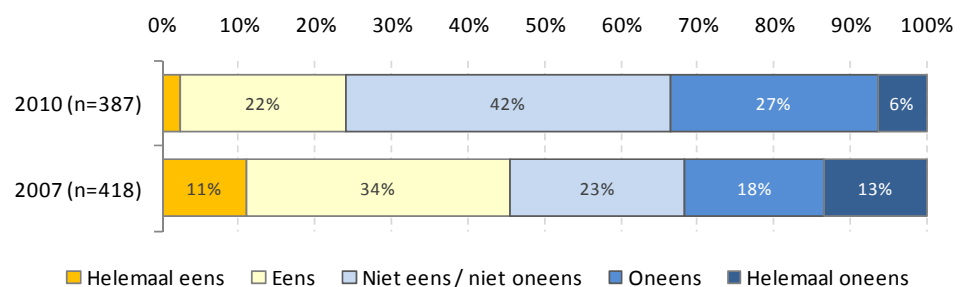
De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat de samenwerking met UWV WERKbedrijf enigszins asymmetrisch is. Hiervoor zijn ten minste twee redenen aan te wijzen. Ten eerste is de overdracht van WW-klienten naar de WWB veel groter dan andersom. De duur van de WW is gemaximeerd op basis van het arbeidsverleden. Dit betekent dat uitstroom in de WW niet altijd samenhangt met activering, maar ook met overgang van de ene regeling in de andere regeling. Ten tweede hebben gemeenten meer gegevens nodig van klanten om de rechtmatigheid van de uitkering te bepalen. Dit heeft met name te maken met het feit dat in de WWB ook het vermogen in aanmerking wordt genomen als een voorliggende voorziening, terwijl dit in de WW niet het geval is.

“Het Werkplein zorgt ervoor dat iedereen in actie moet komen, ook op het gebied van handhaving. Maar terwijl wij gehele trajecten van UWV-klienten bekostigen (om te voorkomen dat zij in de WWB terechtkomen), hoeven wij niet te verwachten dat UWV ook maar iets extra doet op gebied van handhaving als het niet in hun eigen belang is.” (uitvoerder, 100.000-150.000 inwoners)

“Als gemeente hebben we veel geïnvesteerd in het maken van afspraken met de diverse ketenpartners. Het vervelende is dat het UWV WERKbedrijf haar afspraken niet nakomt. Er is bijvoorbeeld afgesproken dat als mensen een aanvraag indienen, de medewerkers van het UWV ook het gezinsinkomen en gegevens omtrent de bankrekening zouden uitvragen, maar dat is nog nooit gedaan.” (manager, 10.000-20.000 inwoners)

Slechts een klein deel van de uitvoerend medewerkers binnen de gemeente merkt iets van samenwerking met UWV WERKbedrijf. Vijftientig procent onderschrijft dat er op het gebied van handhaving met UWV WERKbedrijf wordt samengewerkt (figuur 5.4).

Figuur 5.4 Uitvoerders: wij werken rond handhaving samen met UWV WERKbedrijf



5.4 Intergemeentelijke samenwerking

Als laatste is ook gebleken dat intergemeentelijke samenwerking een steeds structureler karakter krijgt: er is niet alleen sprake van een toenemend aantal ISD's, maar ook van een toenemend aantal samenwerkingsverbanden op het gebied van sociale recherche.

Andere belangrijke netwerken voor intergemeentelijke samenwerking op het vlak van Hoogwaardig Handhaven worden gevormd door de RPF's (Regionale Platforms Fraudebestrijding) en RCF's (Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding). De RCF's ressorteren onder de RPF's. De diverse RCF's vormen samen een landelijk dekkend kennisnet voor gemeenten en voor andere handhavende instanties in de sociale zekerheid en de fiscaliteit.

Door middel van intergemeentelijke samenwerking kunnen gemeenten en (keten)partners verbindingen leggen om expertise en ervaringen te delen. Juist het systematisch analyseren van de resultaten en het uitwisselen van ervaringen en resultaten met andere gemeenten en partners is van groot belang voor het eventueel aanpassen van het gevoerde handhavingsbeleid en de uitvoering.

Uit de interviews is gebleken dat de regionale samenwerking niet alleen te vinden is op het niveau van de uitvoering (zoals in 2007 het geval was), maar ook steeds meer op het bestuurlijke niveau.

“Naast wethouder fungeer ik als voorzitter van het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding en tracht ik de regionale samenwerking op dit terrein te bevorderen. Zowel binnengemeentelijk als in de regio kan ik stellen dat de handhaving een hoge mate van professionaliteit heeft bereikt.” (wethouder, >250.000 inwoners)

5.5 Bevindingen

Ten opzichte van 2007 hebben zich een aantal veranderingen voorgedaan bij de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie, in de handhavingsketen, in de keten van werk en inkomen en in de intergemeentelijke sfeer.

- Op het vlak van interne samenwerking is een stijging te zien van bijna vijftig procentpunt van gemeenten die hebben aangegeven dat er sprake is van samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en afdelingen.
- De samenwerking in de handhavingsketen was al zeer sterk en is zelfs nog licht toegenomen.
- Als het gaat om de samenwerking in de keten van werk en inkomen melden managers een verbetering, maar geven uitvoerders aan dat de samenwerking met het UWV WERKbedrijf juist minder is geworden. Het

positievere oordeel van de managers heeft te maken met de geïntensiveerde samenwerking van UWV en de Sociale Dienst op de Werkpleinen.

- De intergemeentelijke samenwerking heeft, in vergelijking met de 0-meting, een structureler karakter gekregen. Zo zijn er steeds meer ISD's opgericht en steeds meer samenwerkingsverbanden opgezet op het gebied van sociale recherche. Daarnaast vindt er, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau steeds meer samenwerking plaats in de RPF's en RCF's.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Antwoorden quickscan
Tabel B1.1 Antwoorden Quickscan 2007

Frequentieverdeling antwoorden 2007													
	1 Helemaal oneens	2 Oneens	3 Niet eens / niet oneens	4 Eens	5 Helemaal eens	N	Gemid. 2007	Gemid. 2010	Std. Dev. 2007	Min 2007	Max 2007	Verschil 2010-2007	
Beleid en visie													
v1a	Visie	3%	6%	9%	39%	42%	427	4,12	3,84	1,01	1	5	-0,28
v1b	Visie navertellen	3%	5%	11%	38%	43%	419	4,13	3,76	,99	1	5	-0,37
v1c	Plan	3%	11%	21%	39%	25%	420	3,73	3,56	1,05	1	5	-0,17
v1d	Doelen	5%	12%	16%	43%	24%	388	3,68	3,47	1,12	1	5	-0,21
v1e	Eens doelen	3%	5%	24%	41%	26%	384	3,82	3,54	,98	1	5	-0,28
v1f	Haal-/meetbaar	5%	11%	40%	34%	9%	416	3,32	3,22	,96	1	5	-0,10
v1g	Imago	5%	10%	19%	38%	27%	422	3,71	3,43	1,13	1	5	-0,27
v2a	Integriteit	1%	6%	17%	41%	35%	422	4,01	3,89	,95	1	5	-0,12
Organisatie													
v2b	Werkproces	5%	17%	28%	35%	15%	420	3,40	3,37	1,08	1	5	-0,03
v2c	Profielen	9%	15%	27%	39%	10%	417	3,25	3,28	1,11	1	5	0,03
v2d	Signalen	2%	4%	13%	37%	44%	420	4,17	3,90	,95	1	5	-0,26
v2e	WERKbedrijf	13%	18%	23%	34%	11%	418	3,11	2,86	1,22	1	5	-0,25
v2f	Handh.keten	4%	10%	25%	40%	21%	416	3,63	3,55	1,06	1	5	-0,08
v2g	Automatisering	7%	15%	25%	37%	16%	419	3,41	3,25	1,13	1	5	-0,16
v3a	Spreekkamers	12%	23%	12%	36%	17%	422	3,23	3,24	1,30	1	5	0,00
v3b	Huisbezoek	1%	6%	8%	28%	56%	412	4,33	3,99	,92	1	5	-0,34
v3c	Tijd	11%	24%	19%	30%	15%	420	3,14	2,90	1,26	1	5	-0,24

Vervolg tabel B1.1 Antwoorden Quickscan 2007

Frequentieverdeling antwoorden 2007													
		1 Helemaal oneens	2 Oneens	3 Niet eens / niet oneens	4 Eens	5 Helemaal eens	N	Gemid. 2007	Gemid. 2010	Std. Dev. 2007	Min 2007	Max 2007	Vershil 2010-2007
v3d	Overleg	6%	17%	18%	38%	22%	420	3,53	3,53	1,17	1	5	0,00
v3e	Dossiers	10%	24%	21%	36%	9%	423	3,12	3,13	1,16	1	5	0,02
Kwaliteit													
v3f	Kwaliteit	0%	0%	3%	39%	57%	424	4,53	4,07	,59	1	5	-0,46
v3g	Opleiding	1%	4%	11%	43%	41%	420	4,18	3,83	,88	1	5	-0,34
v4a	Kennis/vaardigh.	0%	4%	9%	42%	46%	419	4,28	3,84	,81	1	5	-0,44
v4b	Collega's	2%	13%	18%	46%	21%	422	3,73	3,58	1,00	1	5	-0,15
v4c	Initiatief	1%	5%	15%	36%	43%	419	4,16	3,95	,92	1	5	-0,21
v4d	Verbeteren	6%	12%	33%	34%	15%	420	3,40	3,43	1,06	1	5	0,03
v4e	Management	5%	16%	32%	35%	12%	417	3,34	3,20	1,04	1	5	-0,13
v4f	Aansturing	10%	13%	30%	29%	19%	408	3,34	3,08	1,21	1	5	-0,26
v4g	Ondersteuning	1%	2%	8%	40%	48%	415	4,33	4,05	,81	1	5	-0,28
v5a	Waardering	2%	6%	24%	37%	31%	414	3,88	3,59	,98	1	5	-0,29
v5b	Belang	2%	10%	21%	41%	26%	416	3,79	3,67	1,00	1	5	-0,12
Metten en evalueren													
v5c	Metten	9%	12%	43%	25%	11%	376	3,17	2,99	1,07	1	5	-0,18
v5d	Gesprek	17%	21%	27%	21%	14%	409	2,93	2,68	1,29	1	5	-0,26
v5e	Meewegen	7%	12%	41%	27%	14%	415	3,29	3,07	1,06	1	5	-0,22
v5f	Klantbeeld	4%	16%	33%	40%	7%	420	3,30	3,26	,96	1	5	-0,04
v5g	Fraudebeeld	4%	11%	31%	44%	10%	420	3,44	3,28	,95	1	5	-0,16

Tabel B1.2 Antwoorden Quicksan 2010

Frequentieverdeling antwoorden 2010													
		1 Helemaal oneens	2 Oneens	3 Niet eens / niet oneens	4 Eens	5 Helemaal eens	N	Gemid. 2007	Gemid. 2010	Std. Dev.	Min	Max	Vershil 2010- 2007
Beleid en visie													
v1a	Visie	1%	7%	11%	69%	12%	398	4,12	3,84	,77	1	5	-0,28
v1b	Visie op.	3%	8%	12%	66%	11%	398	4,13	3,76	,85	1	5	-0,37
v1c	Plan	2%	11%	27%	51%	10%	398	3,73	3,56	,87	1	5	-0,17
v1d	Doelen	2%	14%	27%	51%	7%	398	3,68	3,47	,89	1	5	-0,21
v1e	Eens doelen	1%	6%	38%	47%	8%	398	3,82	3,54	,77	1	5	-0,28
v1f	Haal-/meetbaar	1%	11%	54%	31%	3%	398	3,32	3,22	,72	1	5	-0,10
v1g	Imago	2%	17%	25%	50%	7%	398	3,71	3,43	,90	1	5	-0,27
v2a	Integriteit	1%	4%	18%	63%	16%	387	4,01	3,89	,72	1	5	-0,12
Organisatie													
v2b	Werkproces	2%	14%	35%	45%	5%	387	3,40	3,37	,83	1	5	-0,03
v2c	Profielen	3%	15%	38%	39%	5%	387	3,25	3,28	,88	1	5	0,03
v2d	Signalen	1%	5%	14%	64%	16%	387	4,17	3,90	,74	1	5	-0,26
v2e	UWV	6%	27%	42%	22%	2%	387	3,11	2,86	,91	1	5	-0,25
v2f	WERKbedrijf	2%	10%	28%	53%	8%	387	3,63	3,55	,84	1	5	-0,08
v2g	Handh.keten	3%	15%	39%	39%	4%	387	3,41	3,25	,88	1	5	-0,16
v3a	Automatisering	6%	23%	21%	44%	7%	384	3,23	3,24	1,06	1	5	0,00
v3b	Spreekkamers	0%	5%	13%	59%	23%	384	4,33	3,99	,76	1	5	-0,34
v3c	Huisbezoek	7%	31%	30%	28%	3%	384	3,14	2,90	1,00	1	5	-0,24
v3d	Overleg	2%	14%	23%	51%	10%	384	3,53	3,53	,93	1	5	0,00
v3e	Dossiers	4%	23%	32%	38%	4%	384	3,12	3,13	,95	1	5	0,02

Vervolg tabel B1.2 Antwoorden Quickscan 2010

Frequentieverdeling antwoorden 2010													
		1 Helemaal oneens	2 Oneens	3 Niet eens / niet oneens	4 Eens	5 Helemaal eens	N	Gemid. 2007	Gemid. 2010	Std. Dev.	Min	Max	Verschil 2010- 2007
Kwaliteit													
v3f	Kwaliteit	0%	0%	9%	74%	16%	384	4,53	4,07	,50	3	5	-0,46
v3g	Opleiding	1%	3%	22%	61%	14%	384	4,18	3,83	,71	1	5	-0,34
v4a	Kennis/vaardigh.	0%	3%	22%	62%	13%	382	4,28	3,84	,68	2	5	-0,44
v4b	Collega's	1%	6%	33%	55%	5%	382	3,73	3,58	,73	1	5	-0,15
v4c	Initiatief	1%	1%	14%	72%	13%	382	4,16	3,95	,60	1	5	-0,21
v4d	Verbeteren	2%	9%	39%	46%	5%	382	3,40	3,43	,79	1	5	0,03
v4e	Management	2%	15%	45%	36%	2%	382	3,34	3,20	,81	1	5	-0,13
v4f	Aansturing	3%	22%	41%	31%	3%	382	3,34	3,08	,88	1	5	-0,26
v4g	Ondersteuning	1%	1%	5%	81%	13%	382	4,33	4,05	,52	1	5	-0,28
v5a	Waardering	1%	6%	32%	55%	6%	379	3,88	3,59	,73	1	5	-0,29
v5b	Belang	1%	7%	24%	62%	6%	379	3,79	3,67	,72	1	5	-0,12
Meten en evalueren													
v5c	Meten	4%	21%	48%	25%	2%	379	3,17	2,99	,85	1	5	-0,18
v5d	Gesprek	8%	39%	31%	19%	2%	379	2,93	2,68	,96	1	5	-0,26
v5e	Meewegen	5%	19%	44%	30%	3%	379	3,29	3,07	,89	1	5	-0,22
v5f	Klantbeeld	2%	13%	42%	41%	2%	379	3,30	3,26	,80	1	5	-0,04
v5g	Fraudebeeld	2%	14%	40%	44%	1%	379	3,44	3,28	,77	1	5	-0,16

BIJLAGE 2
Quickscan

	Helemaal mee on- eens	Mee oneens	Neutraal	Eens	Helemaal mee eens
Ik ken de visie op handhaving van onze organisatie	()	()	()	()	()
Ik ben in staat de visie op handhaving in eigen woorden te vertellen aan de klant	()	()	()	()	()
Onze dienst heeft een duidelijk handhavingsbeleidsplan	()	()	()	()	()
Ik ken de beleidsdoelen	()	()	()	()	()
Ik sta achter de beleidsdoelen en vind het belangrijk dat deze behaald worden	()	()	()	()	()
De beleidsdoelen zijn haalbaar en meetbaar	()	()	()	()	()
Het is duidelijk welk handhavingsimago de dienst wil	()	()	()	()	()
Onze dienst vindt integriteit belangrijk en heeft deze gewaarborgd	()	()	()	()	()
Onze werkprocessen op het gebied van handhaving zijn op orde	()	()	()	()	()
Wij werken met goede risico-profielen	()	()	()	()	()
Fraudesignalen worden geregistreerd	()	()	()	()	()
Wij werken rond handhaving samen met het UWV WERKbedrijf	()	()	()	()	()
Wij werken rond handhaving samen met politie/woningbouw et cetera	()	()	()	()	()
Ons automatiseringssysteem ondersteunt mij bij het uitvoeren van handhaving	()	()	()	()	()
De spreekkamers zijn veilig	()	()	()	()	()
Ik heb geen moeite met huisbezoeken	()	()	()	()	()
Ik heb voldoende tijd om goed te handhaven	()	()	()	()	()
Er is voldoende overleg tussen consulenten en 'fraudespecialisten'	()	()	()	()	()
Ik vind de dossiers goed geordend en inzichtelijk	()	()	()	()	()

Ik lever kwaliteit	()	()	()	()	()
Ik ben goed genoeg opgeleid om te kunnen handhaven	()	()	()	()	()
Ik heb voldoende kennis en vaardigheden in huis om te handhaven	()	()	()	()	()
Collega's hebben voldoende kennis en vaardigheden in huis om te handhaven	()	()	()	()	()
Als ik zie dat handhaving beter kan dan geef ik dat aan	()	()	()	()	()
De organisatie pakt suggesties om handhaving te verbeteren op	()	()	()	()	()
Het management heeft voldoende kennis van handhaving	()	()	()	()	()
Mijn leidinggevende stuurt mij aan om mijn handhavingdoelstellingen te halen	()	()	()	()	()
Ik vraag collega's ondersteuning als ik onzeker ben	()	()	()	()	()
Ik ervaar waardering van collega's als ik actief werk aan handhaving	()	()	()	()	()
Ik ervaar onder collega's dat werken aan handhaving belangrijk is	()	()	()	()	()
Er wordt regelmatig gemeten in hoeverre de geformuleerde (handhavings)doelstellingen zijn behaald	()	()	()	()	()
Mijn leidinggevende bespreekt met mij regelmatig mijn inspanningen op het gebied van handhaving	()	()	()	()	()
Ik bemerk dat de behaalde resultaten in het ene jaar meewegen in het formuleren van plannen voor het volgende jaar	()	()	()	()	()
Onze sociale dienst heeft in beeld wat klanten weten en hoe zij over ons denken	()	()	()	()	()
Onze sociale dienst heeft het soort fraude en de omvang van de fraude in beeld	()	()	()	()	()

Heeft u suggesties of tips om de handhaving te verbeteren?

BIJLAGE 3**Webenquête****Stand van zaken rond handhaving**

De afdeling sociale zaken heeft een visie op handhaving [!=v1a!]

- Helemaal eens
- Mee eens
- Niet eens/ niet oneens
- Oneens
- Helemaal oneens

Medewerkers, management en bestuur hebben een gedeelde visie [!=v1b!]

- Helemaal eens
- Mee eens
- Niet eens/ niet oneens
- Oneens
- Helemaal oneens

Waarom is de visie wel of niet gedeeld en duidelijk? [!=v1c!]

De afdeling sociale zaken heeft een duidelijk beleid rond handhaving [!=v1d!]

- Helemaal eens
- Mee eens
- Niet eens/ niet oneens
- Oneens
- Helemaal oneens

Waaruit blijkt dat het beleid duidelijk is (beleidsplan etc)? [!=v1d2!]

Is er expliciet beleid ontwikkeld m.b.t. terugvordering/verlaging uitkering?
(kwijtschelding, afboekingen, verschillende aanpak fraudeurs/vorderingen etc.)

[!=v1e!]

- Ja
- Nee

Zo ja, wat is uw beleid ten aanzien van fraudevorderingen/ verlagingen van de uitkering? [!=v1f!]

Zijn er kengetallen/indicatoren voor terugvordering/verlaging uitkering ontwikkeld? [!=v1g!]

- Ja
- Nee

Is het beleid rond verlaging van de uitkering helder en overzichtelijk belegd binnen de gemeentelijke organisatie (Welke afdelingen zijn betrokken, is duidelijk wat ze moeten doen)? [!=v1h!]

- Ja
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v1i!]

Is het beleid rond terugvordering helder en overzichtelijk belegd binnen de gemeentelijke organisatie (Welke afdelingen zijn betrokken is duidelijk wat ze moeten doen)? [!=v1j!]

- Ja
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v1k!]

Is duidelijk wie voor wat verantwoordelijk is bij terugvordering? [!=v1l!]

- Ja
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v1m!]

Wordt een fraudevordering binnen uw gemeente altijd teruggevorderd?

[!=v1n!]

- Altijd
- Soms
- Bijna nooit

Zijn er handhavingsdoelen geformuleerd rond informeren, optimaliseren, dienstverlening, controleren en sanctioneren? [!=v2a!]

- Ja
- Nee

Als er doelen zijn geformuleerd zijn deze doelen dan SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd? [!=v2b!]

- Ja
- Op sommige onderdelen
- Nee

Als er doelen zijn geformuleerd kunt u dan hieronder aangeven welke doelen er voor 2010 zijn geformuleerd? [!=v2c!]

Zijn de werkprocessen rond handhaving beschreven en actueel? [!=v3a!]

- Ja
- Nee

Zijn er werkprocessen voor het reguliere en voor het intensieve controleproces? [!=v3b!]

- Ja
- Nee

Zo ja, wanneer zijn de werkprocessen voor het laatste aangepast? [!=v3c!]

- Voor 2004
- 2005
- 2006
- 2007
- 2008
- 2009
- 2010

Zo ja, waarom en waaraan moesten de werkprocessen worden aangepast?

[!=v3d!]

Hoeveel fte van het personeelsbestand wordt ingezet op handhavingstaken (zowel in het reguliere, intensieve en opsporingstraject)? U dient is aan te geven x fte van het totaal y (bv 10 van de 100 fte). [! =v4a!]

Is de capaciteit ingezet op handhaving tussen 2008 en 2010 toe of afgenomen? [! =v4b!]

- Toegenomen
- Gelijk gebleven
- Afgenomen

Hoeveel procent van de handhavingscapaciteit van de gemeente wordt ingezet op: [! =v4c!]

Handhavingstaak	Percentage
Preventie	[!VELD!]%
Repressie	[!VELD!]%

Licht hier toe hoe u tot deze verdeling bent gekomen. [! =v4d!]

Welke instrumenten worden ingezet? [! =v5!]

- Informatiemap
- Dienstverleningsgesprek
- Standaard huisbezoek aan de poort
- Huisbezoek naar aanleiding van signaal
- Themacontroles
- Fraudekompas
- Risicoscorekaart
- Frauderegistratiesysteem
- Anders namelijk: [!VELD!]

Hoeveel budget is er gemiddeld per medewerker per jaar beschikbaar voor opleiding en coaching op het gebied van handhaving? [! =v6a!]

Is bij de werving en selectie van nieuw personeel kennis en ervaring met handhaving opgenomen als een functie-eis? [!=v6b!]

- Ja
- In sommige functies
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v6c!]

Is handhaving onderdeel van het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers? [!=v6d!]

- Ja
- In sommige functies
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v6e!]

Is handhaven onderdeel van het opleidingsprogramma? [!=v6f!]

- Ja
- In sommige functies
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v6g!]

Is handhaven onderdeel van de functionerings- en beoordelingsgesprekken? [!=v6h!]

- Ja
- In sommige functies
- Nee

Waarom wel of waarom niet? [!=v6i!]

Wordt er gestuurd op handhaven? [! =v7a!]

- Ja
- Nee

Zo ja, hoe gebeurt dat? [! =v7b!]

Is handhaving onderdeel van de MARAPS/kwartaalrapportages? [! =v7c!]

- Ja
- Nee

Zo ja, wat wordt er gerapporteerd? [! =v7d!]

Bestaat er een goed cijfermatig inzicht op de terugvordering/verlaging van de uitkering? [! =v7e!]

- Ja
- Op een aantal onderdelen
- Nee

Waarom wel of waarom niet en Zo ja, hoe vaak per jaar wordt er een overzicht gemaakt en wat wordt daarmee gedaan? [! =v7f!]

Worden de behaalde resultaten rond handhaving teruggekoppeld naar de medewerkers? [! =v7g!]

- Ja
- Nee

Zo ja, hoe worden de resultaten teruggekoppeld? [! =v7h!]

Worden de resultaten handhaving teruggekoppeld aan uw bestuur? [! =v7i!]

- Ja
- Nee

Zo ja, hoe worden de resultaten teruggekoppeld? [!=v7j!]

Zijn er voor handhaving prestatie-indicatoren? [!=v8a!]

- Ja
 Nee

Zo ja, welke zijn dat? [!=v8b!]

Wordt handhaving geëvalueerd? [!=v9a!]

- Ja
 Nee

Zo ja, hoe wordt dat gedaan en hoe vaak? [!=v9b!]

Zo ja, leidt de evaluatie tot aanpassingen in het beleidsplan? [!=v9c!]

- Ja
 Nee

De 4 visie-elementen: Informeren, dienstverlening, controleren en sanctioneren

Wat zijn de belangrijkste activiteiten van de gemeente om klanten, andere organisaties en burgers te informeren over regels en handhaving van sociale zaken? [!=v10!]

Wat zijn de belangrijkste activiteiten van de gemeente om de dienstverlening laagdrempelig te maken zodat klanten zich makkelijker aan de regels kunnen houden? [!=v11!]

Wat zijn de belangrijkste activiteiten van de gemeente om te controleren of de klanten zich aan alle regels houden? [!=v12!]

Wat zijn de belangrijkste activiteiten om ervoor te zorgen dat klanten die zich niet aan de regels houden te sanctioneren? [!=v13!]

Waar ligt bij de gemeente de meeste aandacht? Bij de preventieve of curatieve/repressieve zijde of is deze in balans? [!=v14!]

- Bij preventie
- Bij repressie
- In balans

Is de aandacht voor preventie de laatste jaren toegenomen? [!=v14a!]

- Toegenomen
- Gelijk gebleven
- Afgenomen

Wat is de reden? [!=v14b!]

Is de aandacht voor repressie de laatste jaren toegenomen? [!=v14c!]

- Toegenomen
- Gelijk gebleven
- Afgenomen

Wat is de reden? [!=v14d!]

Wordt klanttevredenheid gemeten? [!=v14e!]

- Ja
 Nee

Zo ja, is daar speciaal aandacht voor handhaving? [!=v14f!]

Belang handhaven

Ons bestuur is zeer betrokken bij handhaving. [!=v15a!]

- Helemaal eens
 Mee eens
 Niet eens/ niet oneens
 Oneens
 Helemaal oneens

Waaruit blijkt dat het bestuur wel of niet betrokken is? [!=v15a2!]

Wanneer stond het onderwerp Hoogwaardige handhaving voor het laatst op de agenda van de gemeenteraad? En hoe vaak staat het op de agenda? [!=v15b!]

Heeft de afdeling sociale zaken via de gemeenteraad het beschikbare bedrag voor programmatisch handhaven dat door SZW aan het Gemeentefonds is toegevoegd voor 2007 – 2010 geormerkt voor sociale zaken voor de borging en verankering handhavingsbeleid? [!=v15c!]

- Ja
 Nee

Zo nee waarom niet? [!=v15d!]

Medewerkers worden bij handhaving betrokken. [!=v16a!]

- Helemaal eens
- Mee eens
- Niet eens/ niet oneens
- Oneens
- Helemaal oneens

Waaruit blijkt dat de medewerkers worden betrokken? [!=v16a1!]

Is handhaving een vast onderdeel op de agenda van de werkoverleggen van de uitvoerende teams? [!=v16b!]

- Ja
- Nee

Het management is betrokken bij handhaving. [!=v17a!]

- Helemaal eens
- Mee eens
- Niet eens/ niet oneens
- Oneens
- Helemaal oneens

Waaruit blijkt dat het management wel of niet betrokken is? [!=v17a2!]

Is handhaving een vast onderdeel van de agenda van het Managementteamoverleg? [!=v17b!]

- Ja
- Nee

Samenwerking rond handhaving

Werkt de gemeente samen met de ketenpartners van werk en inkomen op het gebied van handhaving? [!=v18a!]

- Ja
- Met sommige wel en sommige niet
- Nee

Met welke ketenpartners werkt u samen op het gebied van werk en inkomen? [!=v18b1!]

Kunt u per ketenpartner aangeven op welke gebieden u samenwerkt en hoe die samenwerking eruitziet? [!=v18b2!]

Is er binnen de gemeente sprake van samenwerking op het gebied van handhaving met belastingen, GBA etc.? [!=v19a!]

- Ja
- Nee

Zo ja, hoe ziet de integrale werkwijze eruit? [!=v19b!]

Werkt de gemeente samen met de handhavingsketen (politie, SIOD, RCF, en dergelijke)? [!=v20a!]

- Ja
- Nee

Met welke organisaties uit de handhavingsketen werkt u samen? [!=v20b1!]

Op welke gebieden werkt u samen en hoe ziet die samenwerking eruit?
[!=v20b2!]

Tot slot

Zijn er zaken binnen uw gemeente rond handhaving gerealiseerd waar u trots op bent? [!=v21a!]

- Ja
- Nee

Zo ja, welke en waarom? [!=v21b!]

Zijn er binnen de gemeentelijke handhaving aspecten die kunnen worden verbeterd, naar uw opvatting? [!=v22a!]

- Ja
- Nee

Zo ja, welke en waarom? [!=v22b!]

Hiermee zijn we aan het einde van deze vragenlijst gekomen. Vragen of opmerkingen over dit onderzoek of de vragenlijst kunt u hieronder kwijt. U kunt ook een mail sturen naar handhaving@regioplan.nl. [!=v23!]

Einde vragenlijst, hartelijk dank voor uw medewerking

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl