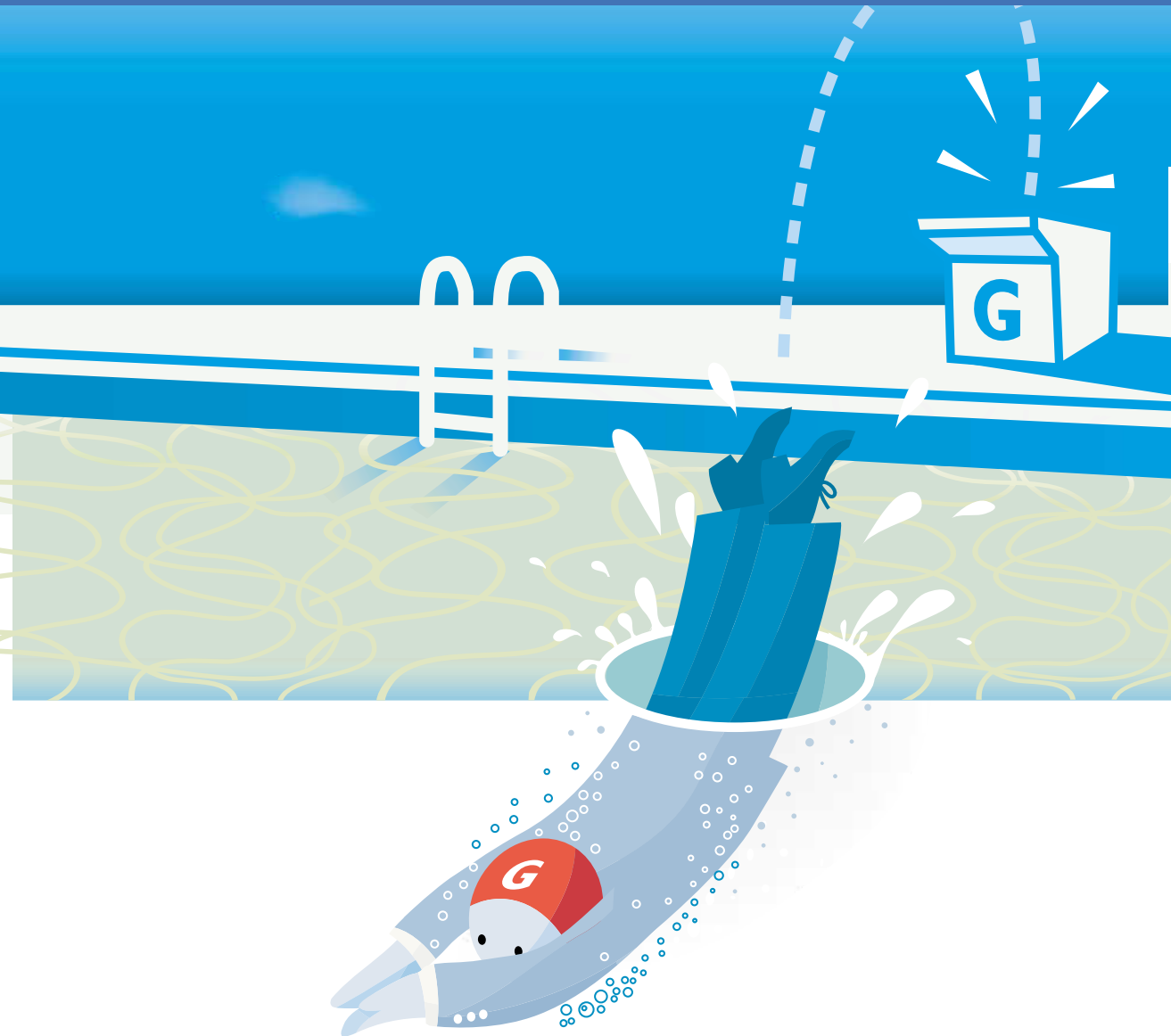


# Hoogwaardig Handhaven

## Gemeenten uit de startblokken





# Hoogwaardig Handhaven

Gemeenten uit de startblokken





# Inhoud

5 **Voorwoord**

7 **Leeswijzer**

**Deel 1 9 Gemeenten uit de startblokken**

11 Managementssamenvatting

17 Hoogwaardig Handhaven samen sterk (reactie VNG en Divosa)

21 Opzet van het inventariserend onderzoek

**Deel 2 23 De vier stappen in Hoogwaardig Handhaven**

25 Inleiding

31 Stap 1: ontwikkelen van visie en beleid

37 Stap 2: organiseren van de werkprocessen en capaciteit

43 Stap 3: kwaliteit personeel en aansturing

49 Stap 4: meten en evalueren

**Deel 3 55 Wat is er gerealiseerd bij de vier visie-elementen**

57 Inleiding

61 Vroegtijdig informeren

67 Optimaliseren dienstverlening

73 Controleren op maat

79 Daadwerkelijk sanctioneren

## **Bijlagen**

85 Bijlage 1 Opzet van het inventariserend onderzoek

87 Bijlage 2 Vragenlijst implementatie Hoogwaardig Handhaven

89 Bijlage 3 Resultaten inhoudelijke enquête

91 Bijlage 4 Deelnemende gemeenten

93 Bijlage 5 Notenregister



## Voorwoord

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven heeft zijn doel bereikt: het heeft gemeenten in belangrijke mate gestimuleerd om (meer) invulling te geven aan het handhaven van de regels die verbonden zijn aan de bijstandsverlening. Uit dit onderzoek blijkt dat op de vier visie-elementen van hoogwaardig handhaven te weten vroegtijdig informeren, controleren op maat, optimaliseren van de dienstverlening en daadwerkelijk sanctioneren aanzienlijke vooruitgang is geboekt. De fors toegenomen beleidsruimte en de daarbij horende beleidsverantwoordelijkheid die met de introductie van de WWB op lokaal niveau is neergelegd heeft het belang van een rechtmatige uitkering – ook in financiële termen – verder onderstreept. Met de stimuleringsregeling is aan dit proces van een rechtmatige uitkeringsverstrekking een impuls gegeven en zijn met behulp van de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven hulpmiddelen aangereikt om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking zoveel mogelijk te kunnen borgen.

Hoogwaardig Handhaven is echter meer dan het introduceren van een systematische aanpak. Het moet zijn werking in de dagelijkse lokale uitvoeringspraktijk hebben. Belangrijke aspecten daarbij zijn het verder in elkaar vlechten van de handhaving- en de reïntegratieactiviteiten voor de klanten en het zoeken naar meer samenwerking met andere gemeenten en de ketenpartners.

Gedurende de looptijd van de stimuleringsregeling heeft het accent gelegen op het ontwikkelen en implementeren van een scala van producten: variërend van het opstellen van beleidsplannen tot het bevorderen van de fraudealertheid via praktische instrumenten als het Fraudekompas. Naast deze concrete producten is misschien wel dé belangrijkste succesfactor, de menselijke factor: de medewerker van de sociale dienst die moet handhaven. Hoogwaardig Handhaven vereist in het bijzonder een cultuurverandering in attitude en werkwijze. Er moet alert worden gereageerd op eventuele fraudesignalen. Ook moet kunnen worden gevarieerd in controlestrategieën, want niet iedere klant is dezelfde. Nu al wordt door de medewerkers van veel sociale diensten gewerkt aan de noodzakelijke cultuuromslag, maar we zijn er nog niet. Dit is een proces dat tijd, managementaandacht en vasthoudendheid vergt. Als dit proces goed gestuurd wordt en de ontwikkelde producten en processen worden ingebed in de gemeentelijke organisatie zal Hoogwaardig Handhaven gaan renderen. In financiële zin door het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom, maar ook in het vergroten van het maatschappelijk rendement. Door voortdurende aandacht voor handhaving door gemeenten en de ketenpartners blijft draagvlak voor de sociale zekerheid behouden en blijft het financieel betaalbaar. Bij deze inspanningen mag echter niet uit het oog worden verloren dat er een goede balans moet zijn tussen de preventieve en de repressieve elementen van Hoogwaardig Handhaven. Want handhaven is niet alleen gericht op het opsporen en afdoen van bijstandsfraude, maar bovenal op het voorkomen ervan.

In dit rapport staan de stappen beschreven die de gemeenten de afgelopen jaren al hebben gerealiseerd. Handhaven is echter nooit af. Daarom wordt een aantal aanbevelingen beschreven die de gemeenten de komende jaren kunnen oppakken om het handhavingsbeleid en de uitvoering verder te ontwikkelen. Ik ben er van overtuigd dat de gemeenten de aanbevelingen gaan waarmaken, gelet op het (financiële) belang dat gemeenten hebben bij een adequate uitvoering van de WWB.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
(H.A.L. van Hoof)



## Leeswijzer

### Hoe gebruikt u dit boekje?

Dit boekje bestaat uit drie delen.

#### *Deel 1: Gemeenten uit de startblokken*

Dit deel bevat de managementsamenvatting die u kunt lezen indien u snel wilt weten wat de bevindingen en resultaten van Hoogwaardig Handhaven zijn. Tevens bevat dit deel de gezamenlijke reactie van Divosa en de VNG op Hoogwaardig Handhaven. Aan het eind van dit deel treft u de opzet van het onderzoek aan.

#### *Deel 2: De vier stappen in Hoogwaardig Handhaven*

In dit deel kunt u lezen hoe de cyclus van Hoogwaardig Handhaven er bij gemeenten uitziet en op welke wijze gemeenten aan de slag zijn gegaan met het doorlopen van de handhavingscyclus. Eerst wordt een algemeen overzicht gegeven van hetgeen in de afgelopen jaren is gerealiseerd en wat de bevindingen van het onderzoek zijn. Vervolgens wordt per stap uit de cyclus een beeld geschetst van de vorderingen van gemeenten.

#### *Deel 3: Wat is er gerealiseerd bij de vier visie-elementen?*

In dit afsluitende deel worden aanbevelingen gedaan welke (mogelijke) vervolgstappen de gemeenten de komende jaren kunnen zetten om handhaving verder vorm te geven. In dit deel komen ook de visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven aan de orde. Per visie-element wordt afgesloten met een aantal ontwikkelingen waarmee gemeenten de komende jaren rekening moeten houden.



# Deel I Gemeenten uit de startblokken





## Managementsamenvatting

### Inleiding

Op 27 januari 2003 heeft het Ministerie van SZW de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van het concept Hoogwaardig Handhaven. Kern van het concept is om door vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren, de spontane nalevingbereidheid van de klant te vergroten. Dit is alleen maar belangrijker geworden omdat met de invoering van de WWB per 1 januari 2004 de gemeenten zelf niet alleen volledig zorg moeten dragen voor de uitvoering van de wet maar ook honderd procent financieel verantwoordelijk zijn. Daarmee is het belang van een effectief handhavingsbeleid toegenomen.

De gemeenten hebben veel gebruik gemaakt van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. Uiteindelijk hebben 323<sup>1</sup> gemeenten eraan deelgenomen.

De vraag is nu: wat is de stand van zaken anno 2005? Lukt het gemeenten Hoogwaardig Handhaven in te voeren, hoe ver zijn ze en welke kwantitatieve en kwalitatieve vorderingen zijn er al te melden?

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben adviesbureau Radar en de Stichting StimulanSZ een inventariserend onderzoek verricht naar de bevindingen van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven tot 1 april 2005.

### Implementatieproces is in volle gang

#### Visie en beleid

Vrijwel alle onderzochte gemeenten hebben in de afgelopen periode een duidelijke visie en beleid op Hoogwaardig Handhaven opgesteld. En wat wellicht nog veel belangrijker is: er is draagvlak ontstaan voor de visie en het beleid bij bestuur, medewerkers en klanten. Het hanteren van huisbezoeken is in de politiek niet meer een controversieel issue evenals het gebruik van risicosturing. Weinig medewerkers ervaren nog een 'twee pettenprobleem' (motiveren en controleren/sanctioneren door één persoon). Alleen al voor de geloofwaardigheid richting de klant vinden de medewerkers het van belang dat zij aan handhaving doen. Uit gesprekken met klantenraden blijkt dat klanten de verbeteringen in de voorlichting en de dienstverlening toejuichen, controleren is prima zolang het fatsoenlijk gebeurt en sanctioneren hoort er bij.

#### Werkprocessen en personele capaciteit

Bij een groot aantal gemeenten is de ontwikkelde visie en beleid op handhaving vertaald in de relevante werkprocessen en gebruikt bij het invullen van de personele capaciteit. Alhoewel de werkprocessen bij de meeste gemeenten

zijn aangepast en beschreven, verschilt de feitelijke implementatie en werking ervan nogal per gemeente. Waar in de ene gemeente het werkproces alleen op papier is aangepast, is bij de andere de nieuwe werkwijze voor alle medewerkers al in processen en geautomatiseerde systemen verankerd. In het laatste geval is ook het genereren van managementinformatie eenvoudiger en daarmee de sturing op het daadwerkelijk hanteren van de processen. Handhaven wordt algemeen gezien als een taak die hoort bij de functie van de klantmanager. Daarnaast heeft zo'n tweederde van de gemeenten momenteel een aparte functionaris handhaving in dienst.

### **Kwaliteit personeel en aansturing**

Vrijwel alle gemeenten hebben aan hun medewerkers een trainingsprogramma aangeboden waardoor deze beter dan in het verleden zijn toegerust voor het verrichten van hun handhavingstaken. Naast concrete kennisoverdracht is veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een fraudealerte houding en daarmee aan de bewustwording van medewerkers.

Toch heeft een meerderheid van de gemeenten geen expliciet oordeel over de vraag of er voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn om de handhavingstaken naar behoren te vervullen. Enerzijds is dit niet verwonderlijk want bij een nieuwe werkwijze horen nieuwe processtappen, doorlooptijden en normtijden die veelal nog ontwikkeld moeten worden. Anderzijds geven meerdere gemeenten aan onvoldoende beeld te hebben op de lokale omvang van de bijstandsfraude waardoor zij niet goed kunnen beoordelen hoeveel en welke handhavingsinspanningen noodzakelijk zijn.

Managers hebben ten slotte nog onvoldoende aandacht voor de operationele aansturing van hun medewerkers op handhaving op basis van concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren. Juist omdat handhaven ook een relatie heeft met de cultuur in een organisatie en er in vrijwel alle gemeenten verschillen zijn tussen klantmanagers als het om handhaven gaat, is het van belang dat de manager de individuele medewerker ondersteunt en aanspreekt op zijn handhavingsverantwoordelijkheid. Dit aanspreken moet mede plaatsvinden op grond van feitelijke cijfers.

### **Metten en evalueren**

Voor de laatste stap in de beleids- en verantwoordingscyclus, het meten van de prestatie-indicatoren en het evalueren van de werkwijze, is het voor de meeste gemeenten nog te vroeg. Van daadwerkelijk meten is nog nauwelijks sprake en de evaluaties beperken zich voornamelijk tot het evalueren van het project Hoogwaardig Handhaven. Wel zijn gemeenten aan de slag gegaan met het ontwikkelen van bedrijfsvoeringmodellen en het benoemen van indicatoren om de resultaten van het handhavingsbeleid te gaan meten.

### **Conclusie implementatieproces**

Op de vier onderscheiden implementatiestappen van de handhavingscyclus hebben de gemeenten vooruitgang geboekt. De grootste vooruitgang is gerealiseerd bij de eerste stappen van de cyclus: het ontwikkelen van de visie, beleidsvorming en het aanpassen van de werkprocessen. De latere stappen in de cyclus, het aansturen van de medewerkers, het meten van de resultaten en de evaluatie, zijn (nog) minder goed ontwikkeld.

Het implementeren van Hoogwaardig Handhaven heeft in dezelfde periode plaatsgevonden als de WWB. Terugkijkend op deze periode ervaren gemeenten dat de WWB en Hoogwaardig Handhaven een sterke combinatie vormen. Beleidsmatig versterken zij elkaar. Voor het implementeren van beide trajecten moest wel in een korte tijd veel werk verzet worden.

Resumerend geven gemeenten aan goed in staat te zijn om zelf het handhavingsbeleid vorm te geven en uit te voeren.

## Realisatie 4 visie-elementen Hoogwaardig Handhaven goed op weg

### **Vroegtijdig informeren**

De kwaliteit van de voorlichting aan de klanten is aanzienlijk verbeterd.

De communicatieplannen zijn opgesteld en de informatiebrochures zijn uitgedeeld. Het gehanteerde voorlichtingsmateriaal is doorgaans professioneel en zorgvuldig van opzet. Aandachtspunt is dat de mogelijkheden van verschillende soorten communicatiemiddelen nog onvoldoende worden benut. Het aankondigen van een themacontrole op zich heeft bijvoorbeeld al een preventieve werking. Daarnaast maken de meeste gemeenten uitsluitend gebruik van traditioneel voorlichtingsmateriaal (brochures/ informatiemappen) en is de ervaring met andere communicatiemiddelen zoals een algemene voorlichtingscampagne of gerichte mailings aan specifieke doelgroepen vooralsnog zeer beperkt.

### **Optimaliseren dienstverlening**

De kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten is toegenomen. Dit is met name zichtbaar in de extra aandacht voor dienstverleningsgesprekken en in het vervangen van de maandelijkse rechtmatigheidsformulieren in status- en mutatieformulieren. Verder zijn in sommige gemeenten procedures en formulieren vereenvoudigd en kunnen steeds meer zaken op één locatie en/of bij 1-loket geregeld worden.

Weinig gemeenten hebben vooralsnog het verbeteren van de dienstverlening planmatig opgepakt met kwaliteitscriteria, meetbare doelstellingen en concrete verbeterpunten.

### **Controleren op maat**

Alle gemeenten hebben een forse slag gemaakt met het introduceren van signaal- en risicosturing en het aanpassen van de werkprocessen. Nieuwe instrumenten zijn ontwikkeld zoals themaonderzoeken, Fraudescorekaart, Fraudekompas en de bijbehorende protocollen. Gemeenten richten zich daarbij vooral op controleren van de rechtmatigheid van de aanvraag van de uitkering (poortwachterfunctie). Tevens geven zij voorrang aan het aanpakken van de woon/adresfraude, op de voet gevolgd door inkomensfraude en de inlichtingenplicht. De arbeidsplicht en vermogensfraude blijken minder in de belangstelling te staan hetgeen nog sterker geldt voor de identiteitsfraude. Het afleggen van een huisbezoek is bij de aanpak van fraude inmiddels een geaccepteerd controlemiddel.

### **Daadwerkelijk sanctioneren**

De kwaliteit van het daadwerkelijk sanctioneren is licht verbeterd. De aanpassingen in het sanctioneringsbeleid hebben bij weinig gemeenten geleid tot het aanpassen en implementeren van nieuwe werkprocessen.

### **Conclusie realisatie vier visie-elementen**

Op alle vier de visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven hebben gemeenten forse kwalitatieve vooruitgang geboekt. De grootste progressie is gerealiseerd bij het vroegtijdig informeren en het controleren op maat.

## **Aanbevelingen**

Op basis van het implementatieproces en de resultaten bij de vier visie-elementen tot nu toe is een aantal aanbevelingen voor de gemeenten opgesteld, geclusterd naar proces, personeel, evalueren en bijsturen, en uitwisselen en samenwerken. Per aanbeveling is een verwijzing opgenomen naar het achterliggende hoofdstuk.

### **PROCES**

#### *1 Van projectmatig naar regulier beleid:*

De start van Hoogwaardig Handhaven is meestal projectmatig geweest. Om dit onderwerp blijvend aandacht te geven, is het van belang om Hoogwaardig Handhaven een regulier onderdeel te laten zijn in de beleids- en verantwoordingscyclus. Daarbij is een vervlechting met het reïntegratie- en zorgbeleid van groot belang (deel 2 – Stap 1: ontwikkelen van visie en beleid).

#### *2 Van papieren naar reguliere werkprocessen:*

De nieuwe aanpassingen in de werkprocessen dienen in de dagelijkse praktijk tot uitvoering te worden gebracht en op een systematische manier te worden bijgehouden en verwerkt (deel 2 – Stap 2: organiseren van de werkprocessen en capaciteit).

#### *3 Verder vereenvoudigen van de werkprocessen:*

Met het introduceren van de status- en mutatieformulieren zetten gemeenten een belangrijke stap naar minder bureaucratie en het vermijden van een dubbele gegevensuitvraag. Vervolgstappen zijn het terugdringen van de hoeveelheid uitgevraagde gegevens bij de verschillende aanvraagprocedures binnen de gemeente en bij de ketenpartners, maar ook bij het vereenvoudigen van de te hanteren protocollen, het reduceren van interne overdrachtsmomenten en het beperken van interne rapportageverplichtingen (deel 3 – Optimaliseren dienstverlening).

#### *4 Meer gebruik maken van (nieuwe) koppelingen van bestanden:*

De gemeenten hebben de afgelopen jaren de koppelingen gerealiseerd met het Inlichtingenbureau en met Suwinet-Inkijk. Binnen de wettelijke kaders



van de WWB is het verder mogelijk om gegevens te verzamelen door middel van bestandskoppelingen. Eerste stap is het gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden binnen de eigen gemeentelijke organisatie zoals lokale belastingen en economische zaken. Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat er ook lucratieve koppelingen met andere externe partijen mogelijk zijn zoals met bestanden van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), water- en elektriciteitsbedrijven en de Kamer van Koophandel (deel 3 – Controleren op maat).

## PERSONEEL

### 5 *Waarborgen van voldoende handhavingspersoneel:*

In de eerste plaats is het van belang dat gemeenten een keuze maken welk soort medewerker wordt ingezet voor de verschillende handhavingstaken. Wordt ook in de toekomst gebruikgemaakt van de (tijdelijk) aangestelde aparte functionaris handhaving en/of vinden er wijzigingen plaats in het takenpakket van de klantmanager? Vervolgens moet een inschatting gemaakt worden van de verwachte/gewenste workload aan controleactiviteiten en de capaciteit daarop worden afgestemd (deel 2 – Stap 2: organiseren van de werkprocessen en capaciteit).

### 6 *Waarborgen van kwaliteit van personeel en organisatiecultuur:*

Blijvende aandacht is nodig voor (vervolg)cursussen en het vaststellen van de benodigde (handhavings)competenties van de medewerkers. Het werken aan een cultuurverandering is een gezamenlijk proces dat gezien moet worden als een langetermijninvestering (deel 2 – Stap 2: organiseren van de werkprocessen en capaciteit).

## EVALUEREN EN BIJSTUREN

### 7 *Van meten naar weten:*

Voor het afleggen van verantwoording over de gestelde handhavingsdoelstellingen is (verantwoordings)informatie essentieel. Voor het aanspreken van medewerkers op concrete resultaten moet de manager ook over (sturings)informatie op persoonsniveau kunnen beschikken. Om deze en andere informatiebehoeften op een gestructureerde wijze aan te pakken is een adequaat bedrijfsvoeringmodel onontbeerlijk (deel 2 – Stap 4: meten en evalueren).

### 8 *Evalueren van communicatie:*

Momenteel is onduidelijk of de huidige en/of mogelijke andere communicatiemiddelen effectief zijn in het voorlichten van de klanten over hun rechten en plichten. Gerichte en regelmatige klanttevredenheidsonderzoeken bieden hier uitkomst, ook voor de informatievoorziening aan de klant over de hele keten heen (deel 3 – Vroegtijdig informeren).

*9 Evalueren van dienstverlening koppelen aan kwaliteitsmeting:*

Meer gemeenten zouden ook aan hun klanten moeten vragen of zij ervaren dat de dienstverlening is toegenomen en op welke facetten van de dienstverlening aanvullende inspanningen nodig zijn. Door systematisch vanuit de positie van de klant te redeneren kunnen kwaliteitscriteria worden opgesteld en concrete verbeteracties worden benoemd (deel 3 – Optimaliseren dienstverlening).

*10 Evalueren, aanpassen en wisselen van controlestrategieën:*

Gemeenten beschikken veelal niet over een goede analyse van de eigen lokale situatie en de resultaten van huidige controle-instrumenten om een evenwichtige controlestrategie voor de komende jaren te bepalen. Daarnaast moet de sociale dienst in staat zijn te kunnen variëren in de gehanteerde controlestrategie. Net zoals een organisatie leert van ervaringen, mag je ervan uitgaan dat klanten die zich bewust niet aan de regels wensen te houden ook leren en op zoek gaan naar wegen om onder de controles uit te komen. Voor deze klanten moet de gemeente kunnen wisselen van controlesystematiek (deel 3 – Controleren op maat).

*11 Evalueren van het lokale lik-op-stuk-beleid:*

Sinds het afschaffen van de Wet Boeten en Maatregelen hebben gemeenten gebruikgemaakt van de eigen beleidsruimte in de WWB om sancties op te stellen. Bij het in de praktijk realiseren van dit beleid spelen verschillende functionarissen een rol. Voor het evalueren en bijsturen van het lokale lik-op-stuk-beleid is inzicht nodig in de overdrachtsmomenten, doorlooptijden en de gerealiseerde termijnen (deel 3 – Daadwerkelijk sanctioneren).

## UITWISSELEN EN SAMENWERKEN

*12 Leren van ervaringen:*

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 beleid en de huidige uitvoering. Daarbij geldt met name voor de ketenpartners dat inzicht in elkaars inspanningen en prestaties nodig is om goede keuzes te kunnen maken welke ketenpartner welke activiteiten verricht om gezamenlijk een optimaal handhavingsniveau te bereiken (deel 2 – Stap 4: meten en evalueren).

*13 Uitwisselen van informatie gemeentebreed:*

Binnen de eigen gemeente zijn er meerdere instanties die waardevolle informatie over de klanten hebben, zowel vanuit een dienstverleningsperspectief (inkomensondersteuning, zorg) als ook vanuit een controleperspectief. Voorbeelden van belangrijke informatie-uitwisselingen zijn de gemeentelijke bevolkingsadministratie, lokale belastingen, economische zaken maar ook derden als woningbouwverenigingen (deel 3 – Optimaliseren dienstverlening).

#### 14 *Uitwisselen van informatie ketenbreed:*

Op dit moment worden door de ketenpartners op verschillende momenten dezelfde gegevens uitgevraagd aan de klanten. Een belangrijke ontwikkeling is de stap naar authentieke bronnen. Doelstelling is dat vanaf 2007 de klant zijn gegevens slechts eenmalig aan de overheid hoeft te verstrekken. Parallel aan deze ontwikkeling is het van belang om het aantal contactmomenten met de klanten te stroomlijnen ('wie spreekt wanneer met welke klant') en onnodige overdrachten te beperken (deel 3 – Controleren op maat).

#### 15 *Afspraken met de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding:*

Deze teams richten zich in eerste instantie op de multidisciplinaire fraudebestrijding (samenwerking met andere kolommen zoals de Belastingdienst, Arbeidsinspectie, Sociale Verzekeringsbank, UWV en OM) maar kunnen door het gezamenlijk uitvoeren van themaonderzoeken en bestandskoppelingen gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van het lokale controlebeleid. Met de regionaal gebundelde kennis van effectieve methodieken en de hiervoor benodigde randvoorwaarden kunnen deze teams tevens een rol gaan spelen in het bevorderen van de kwaliteit van handhaving bij de afzonderlijke gemeenten (deel 3 – Daadwerkelijk sanctioneren).

#### 16 *Afspraken maken met het Openbaar Ministerie:*

Met de komst van de WWB is voor gemeenten de mogelijkheid verdwenen een bestuursrechtelijke boete op te leggen. Dit kan alleen nog maar in een strafrechtelijk traject na aangifte bij het Openbaar Ministerie. Hiervoor zijn (landelijke) richtlijnen opgesteld. Daarnaast is het van belang om lokaal praktische afspraken te maken over het soort zaken dat voor vervolging in aanmerking komt, de wijze van aanlevering door de gemeente en de wijze van afhandeling door het OM (deel 3 – Daadwerkelijk sanctioneren).

## Conclusie

Een belangrijk resultaat van de stimuleringsregeling is dat sociale diensten het thema handhaven op de agenda hebben staan en dat er gericht is gewerkt aan het implementeren en verbeteren van de handhaving in de lokale sociale zekerheid.

De onderlinge verschillen tussen gemeenten in de mate waarin de handhaving is 'geborgd' in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zijn echter groot. De lokale context, de samenstelling van het klantenbestand en de medewerkers zijn allemaal factoren die medebepalend zijn voor wat prioriteit heeft in een gemeente.

Belangrijk is het doorgaan met de in gang gezette beweging. Bij veel gemeenten zijn de voorbereidende stappen in voldoende mate voltooid om ook daadwerkelijk aan de slag te gaan en resultaten te behalen. Voor een goede werking van de beleidscyclus is het van het grootste belang om de resultaten inzichtelijk te gaan maken. Vervolgens dient te worden geëvalueerd of het voorgenomen beleid gerealiseerd is en op welke punten bijsturing wenselijk is.

De bevindingen en aanbevelingen van dit inventariserend onderzoek zijn bedoeld voor de gemeenten zelf. Met dit boekje hebben gemeenten kennis kunnen nemen van de ervaringen van de onderzochte gemeenten en kunnen ze deze spiegelen aan hun eigen ervaringen. Ook kunnen zij hun voordeel doen met de gegeven handreikingen om hun eigen lokale handhavingsbeleid verder in de toekomst te ontwikkelen. Hoogwaardig handhaven is geen voorbijgaande modegril maar een essentiële basis voor een goede uitvoeringspraktijk.

## Hoogwaardig Handhaven samen sterk (reactie VNG en Divosa)

Een aantal jaren geleden begon een kleine groep gemeenten met experimenten voor kwaliteitsverbeteringen fraudebestrijding. Dankzij informatie op maat, een betere dienstverlening, controle op maat en daadwerkelijk sanctioneren kan fraude beter worden voorkomen en aangepakt. Het is positief dat mede dankzij de tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven veel gemeenten een verdergaande visie ontwikkelen op een professionelere aanpak van handhaving. Handhavingsbeleid ligt niet alleen op het bordje van de sociaal rechercheur. Ook klantmanagers zien een taak in het voorkomen van fraude en hebben de instrumenten aangereikt gekregen om dit te doen. Het controleren of iemand daadwerkelijk woont op het aangegeven adres om te checken of de papieren werkelijkheid overeenkomt met de praktijk is weer gemeengoed geworden. Dat is winst! Want fraude mag nooit lonen. Fraudebestrijding heeft als doel immers het draagvlak voor de sociale zekerheid in onze samenleving te verdiepen en te versterken.

Ongetwijfeld zal de Wet werk en bijstand (WWB) hebben bijgedragen aan het beter verankeren van hoogwaardig handhaven in werkprocessen. Immers, elke bijstandseuro die niet uitgekeerd hoeft te worden, spaart de gemeente uit en kan ingezet worden om mensen aan het werk te helpen. Die kosten-baten-analyse zal door sociale diensten steeds meer gemaakt worden om het handhaven nog meer te verbeteren. Maar we zijn er nog niet. Gemeenten zijn uit de startblokken, concludeert deze rapportage terecht. Het effect van alle inspanningen is echter nog onvoldoende meetbaar. Voor managers ligt er een schone taak om klantmanagers blijvend te motiveren alert te zijn op fraudesignalen, de dienstverlening te verbeteren en op maat te controleren en te sanctioneren met maatregelen. Verdere verfijning van instrumenten als signaal- en risicosturing en bestandskoppeling kan hieraan bijdragen.

Samenwerking is nodig voor het verbeteren van de handhaving. Tussen gemeenten ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden sociaal recherche. Ook belangrijk is de interdisciplinaire fraudebestrijding via de zogeheten interventieteams waarin de gemeenten samenwerken met de ketenpartners zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. De inzichten die uit de interventieprojecten verkregen worden zullen nog beter gecommuniceerd moeten worden, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren. Hierin ligt ook een taak voor Divosa en VNG. We nemen de aanbeveling ter harte om gemeenten te stimuleren om van elkaar te leren. De komende tijd zullen gemeenten moeten doorgaan om hoogwaardig handhaven nog beter te verankeren in de werkprocessen binnen de sociale dienst maar ook in de keten met CWI en UWV.

Tof Thissen, *voorzitter Divosa*

Marianne Schrijver, *plaatsvervangend directeur Sector SEZ, VNG*



## Opzet van het inventariserend onderzoek

Op 27 januari 2003 heeft het Ministerie van SZW de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van het concept Hoogwaardig Handhaven bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Kern van het concept is om door maatregelen op het terrein van voorlichting, controle, dienstverlening en afdoening de spontane naleving-bereidheid te vergroten. Met de invoering van de WWB per 1 januari 2004 zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor de uitvoering en honderd procent financieel gebudgetteerd. Daarmee is het belang van een succesvol (effectief) handhavingsbeleid toegenomen.

De vraag is nu: wat is de stand van zaken anno 2005? Lukt het gemeenten Hoogwaardig Handhaven in te voeren, hoe ver zijn ze en welke kwantitatieve en kwalitatieve vorderingen zijn er al te melden?

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben adviesbureau Radar en de Stichting StimulanSZ een inventariserend onderzoek verricht naar de bevindingen van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven tot 1 april 2005.

De volgende vragen staan in deze inventarisatie centraal:

- Welke stappen zijn door de gemeenten gezet met Hoogwaardig Handhaven in de WWB?
- Hoe ver zijn zij gekomen sinds de start van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven in het najaar van 2003?
- Hoe ervaren managers, medewerkers en cliënten de invoering van Hoogwaardig Handhaven?
- Welke resultaten zijn er geboekt, en welke stappen moeten er nog gezet worden?

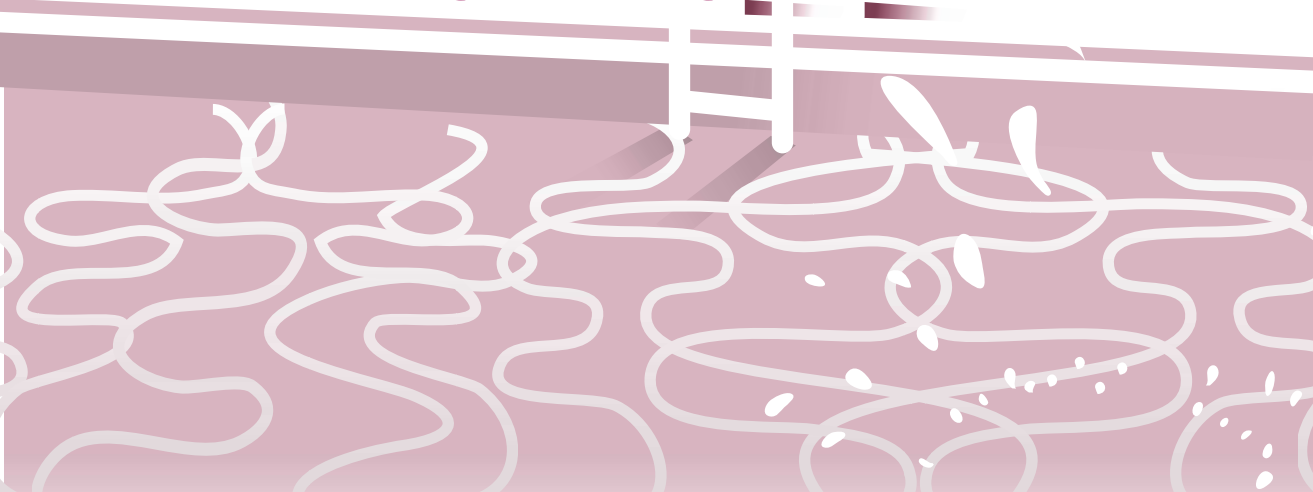
Gezien deze onderzoeksvragen is er voor gekozen om niet een kwantitatief onderzoek te doen bij alle gemeenten van Nederland, maar het onderzoek te concentreren op met name de *kwalitatieve* ervaringen in een aantal gemeenten. Met de ervaringen van in totaal 40 gemeenten, geselecteerd naar grootte en regio, wordt een beeld geschetst van de huidige situatie in Nederland. De opzet van het onderzoek, de vragenlijsten en tabellen zijn weergegeven in de bijlagen.

De resultaten van dit inventariserend onderzoek zijn voor de gemeenten zelf. Met dit boekje kunnen gemeenten kennisnemen van de ervaringen van de onderzochte gemeenten en kunnen ze deze spiegelen aan hun eigen ervaringen. Daarnaast worden voor de komende jaren handreikingen gegeven hoe gemeenten het toekomstige lokale handhavingsbeleid verder kunnen ontwikkelen.





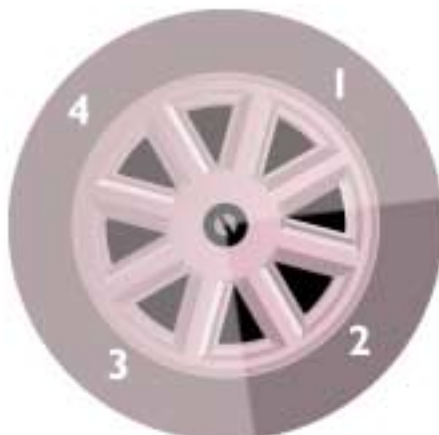
## Deel 2 De vier stappen in Hoogwaardig Handhaven



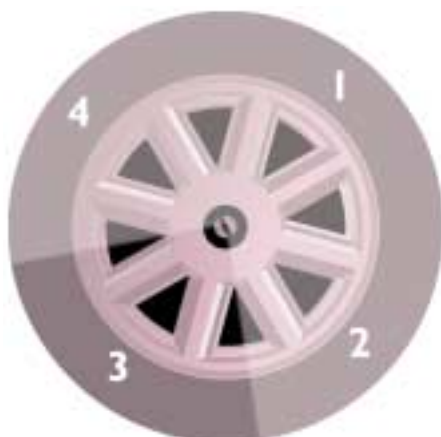
**STAP 1 – SPAAK 1 EN 2**  
het ontwikkelen van  
visie en beleid



**STAP 2 – SPAAK 3 EN 4**  
het organiseren van  
werkprocessen en capaciteit



**STAP 3 – SPAAK 5 EN 6**  
kwaliteit van het personeel  
en aansturen



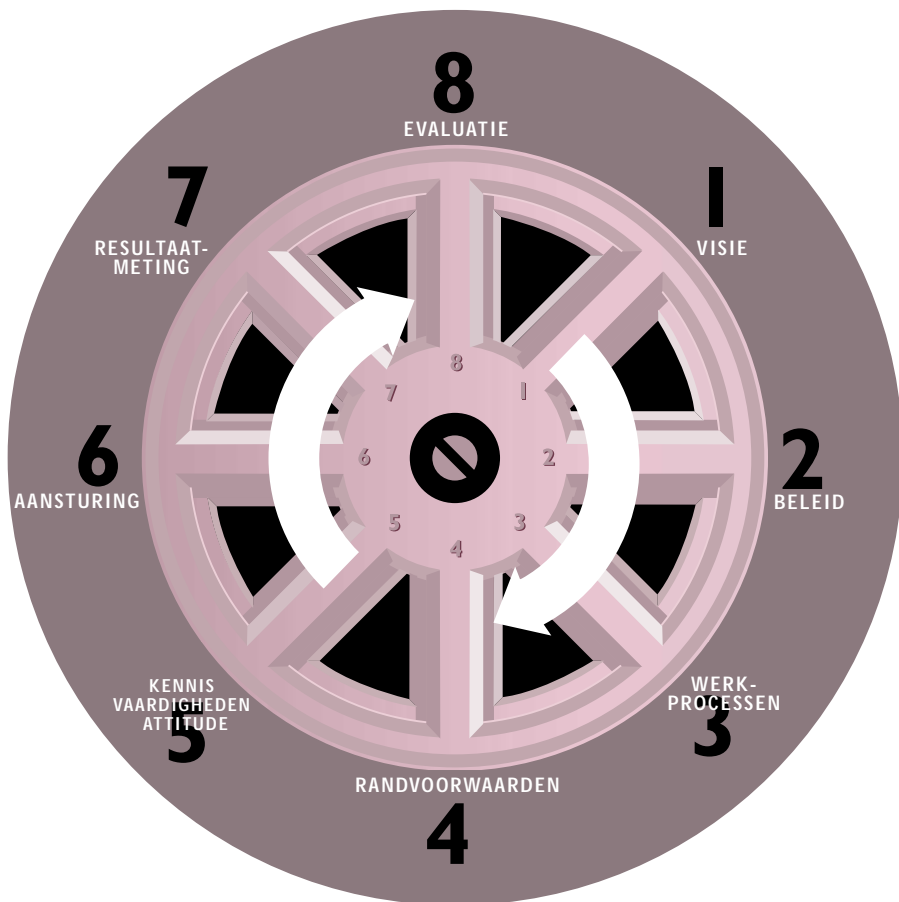
**STAP 4 – SPAAK 7 EN 8**  
meten en evalueren



## Inleiding

De gemeenten die van de stimuleringsregeling gebruik hebben gemaakt, hebben bij het opstellen van de activiteitenplannen Hoogwaardig Handhaven geput uit de ervaringen uit de Kennisbank<sup>2</sup>. Hierin staat beschreven welke stappen een gemeente moet zetten om de kwaliteit van handhaving te verbeteren. De beleids- en plancyclus is hierbij als kapstok genomen voor alle fasen die doorlopen moeten worden. De cyclus start met het opstellen van de visie en het formuleren van de beleidsdoelstellingen en eindigt met de resultaatmeting en evaluatie. Bij elke fase uit de cyclus (de zogenaamde spaken) zijn vanuit de Kennisbank producten en instrumenten beschikbaar om de gemeenten te ondersteunen.

In dit deel wordt beschreven op welke wijze de gemeenten aan de slag zijn gegaan met het doorlopen van deze handhavingscyclus. Bij het verzamelen van de gegevens voor het onderzoek en het in beeld brengen van de ervaringen en de resultaten is hierbij aangesloten.



*De oorspronkelijke acht spaken zijn samengevoegd tot vier stappen in de handhavingscyclus, zie ook de afbeelding op de linkerpagina.*

Bij de presentatie van de resultaten in dit deel is er voor gekozen om de oorspronkelijke acht spaken samen te voegen tot vier stappen in de handhavingscyclus, namelijk:

- STAP 1:** het ontwikkelen van visie en beleid;
- STAP 2:** het organiseren van werkprocessen en capaciteit;
- STAP 3:** kwaliteit van het personeel en aansturen;
- STAP 4:** meten en evalueren.

Eerst wordt een algemeen overzicht gegeven van hetgeen in de afgelopen jaren is gerealiseerd en wat de bevindingen zijn. Vervolgens wordt per hoofdstuk een beeld geschetst van de vorderingen van gemeenten in de vier stappen van de cyclus.

### **Situatie bij aanvang**

Handhaven van de bijstandswet door gemeenten was bij aanvang van stimuleringsregeling niet een nieuw fenomeen. In 2001 hadden het Ministerie van SZW en de VNG al vastgelegd dat handhaving een integraal onderdeel moest zijn van het hele uitvoeringsproces en dat de rechten en plichten van klanten goed moesten worden vastgelegd. In toenemende mate bleek dat bij gemeenten handhaving een integraal onderdeel werd van het uitvoeringsproces<sup>3</sup>. In nagenoeg alle gemeenten was er sprake van een ambitie om een evenwichtige mix te bereiken van een preventieve en repressieve aanpak. In het Handhavingsprogramma 2003-2006 is vervolgens afgesproken dat hoogwaardig handhaven bij gemeenten gestimuleerd zou worden door middel van een Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. Om in aanmerking te komen voor een subsidie moesten gemeenten een activiteitenplan opstellen en een nulmeting verrichten. Deze activiteitenplannen en nulmetingen zijn opgesteld aan de hand van de acht spaken van de beleids- en plancyclus zoals op pagina 25 is weergegeven. Tegelijkertijd verscheen een update van de Kennisbank op cd-rom met alle benodigde informatie en instrumenten<sup>4</sup>.

Andere belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de handhaving en opsporing betroffen onder meer het verhogen van de effectiviteit van het controlebeleid door de introductie van risicoanalyse, het aansluiten van alle gemeenten bij het Inlichtingenbureau en het stimuleren van opsporings-samenwerkingsverbanden<sup>5</sup>.

Met de WWB hebben gemeenten vanaf 2004 de beleidsverantwoordelijkheid gekregen om het handhavingsbeleid zo in te richten dat dit optimaal past bij de lokale situatie.

### **Huidige situatie**

De gemeenten hebben veel gebruik gemaakt van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. Uiteindelijk hebben 323<sup>6</sup> gemeenten er gebruik van gemaakt. Oorspronkelijk zou de regeling een looptijd hebben tot 1 januari 2005. Toen in de loop van 2004 bleek dat veel gemeenten meer tijd nodig hadden om de activiteitenplannen daadwerkelijk te voltooien, is de regeling verlengd tot 1 april 2005.

Een belangrijk resultaat van de stimuleringsregeling is geweest dat sociale diensten het thema handhaven op de agenda hebben staan en dat er gericht is gewerkt aan het implementeren en verbeteren van de handhaving in de lokale sociale zekerheid.

De onderlinge verschillen tussen gemeenten in de mate waarin de handhaving is 'geborgd' in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zijn echter groot. De lokale context, de samenstelling van het klantenbestand en de medewerkers zijn allemaal factoren die medebepalend zijn voor prioriteit heeft in een gemeente.

Om de mate waarin de handhaving is geïmplementeerd te kunnen vaststellen en een goede vergelijking te kunnen maken met de vorderingen van de gemeenten sinds de aanvang van de stimuleringsregeling, is bij dit inventariserend onderzoek aangesloten bij de oorspronkelijke indeling van de nulmetingen en zijn op basis daarvan nieuwe metingen verricht.

### **Metten van de voortgang bij de vier stappen van de cyclus**

Bij aanvang van de stimuleringsregeling hebben gemeenten een nulmeting verricht (een quick scan). Op de acht spaken van de handhavingscyclus hebben medewerkers toen bij een aantal onderliggende vragen een waarderingcijfer gegeven, variërend van 1 (helemaal oneens) tot maximaal 5 (helemaal eens). Deze vragen zijn per spaak gebundeld en gaven voor de gemeente een 'score' hoe de stand van zaken was op dat moment per spaak van de handhavingscyclus.

In het voorjaar van 2005 is bij het inventarisatieonderzoek bij de deelnemende gemeenten opnieuw onder de medewerkers zo'n quick scan uitgezet. Hierdoor is een actuele score ontstaan hoe de medewerkers nu de stand van zaken ervaren.

In de onderstaande tabel is voor de deelnemende gemeenten de totaalscore per spaak weergegeven. Een score van 3 kan als 'neutraal' worden beoordeeld; minder dan 3 betekent dat medewerkers de uitkomsten van de stappen doorgaans negatiever beoordelen; meer dan 3 gemiddeld positief.

Omdat deze scores gebaseerd zijn op waarderingcijfers kunnen uit de hoogte van de scores geen absolute conclusies getrokken worden. Het geeft weer hoe medewerkers er tegenaan kijken en er kan worden vastgesteld of de waardering is toe- of afgenomen.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in 2003 dat de gemeenten de kwaliteit van het personeel (kennis, vaardigheden en attitude) een voldoende waardering gaven (stap 3). De duidelijkheid van de visie en het beleid (stap 1) liet te wensen over, alsmede de invulling van de werkprocessen en de capaciteit (stap 2). Hekkensluiter was de vierde stap: het meten van de resultaten en de evaluatie. Met andere woorden: het middelste deel van de handhavingscyclus had in 2003 de hoogste score.

In het voorjaar van 2005 zien we dat de medewerkers veel positiever oordelen over de stand van zaken. Op alle fronten zijn de scores hoger. De belangrijkste

voortgang is behaald in stap 1: de visie en de beleidsontwikkeling. Deze scores nu voldoende. De visie en het beleid zijn helder en herkenbaar, zowel voor het management als voor de medewerkers. Ook bij het aanpassen van de werkprocessen in stap 2 zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Deze stap scoort nu ook voldoende. Ondanks een duidelijke verbetering van de score in 2005 bij resultaatmeting en evaluatie blijven deze nog fors achter bij de andere onderdelen van de handhavingscyclus.

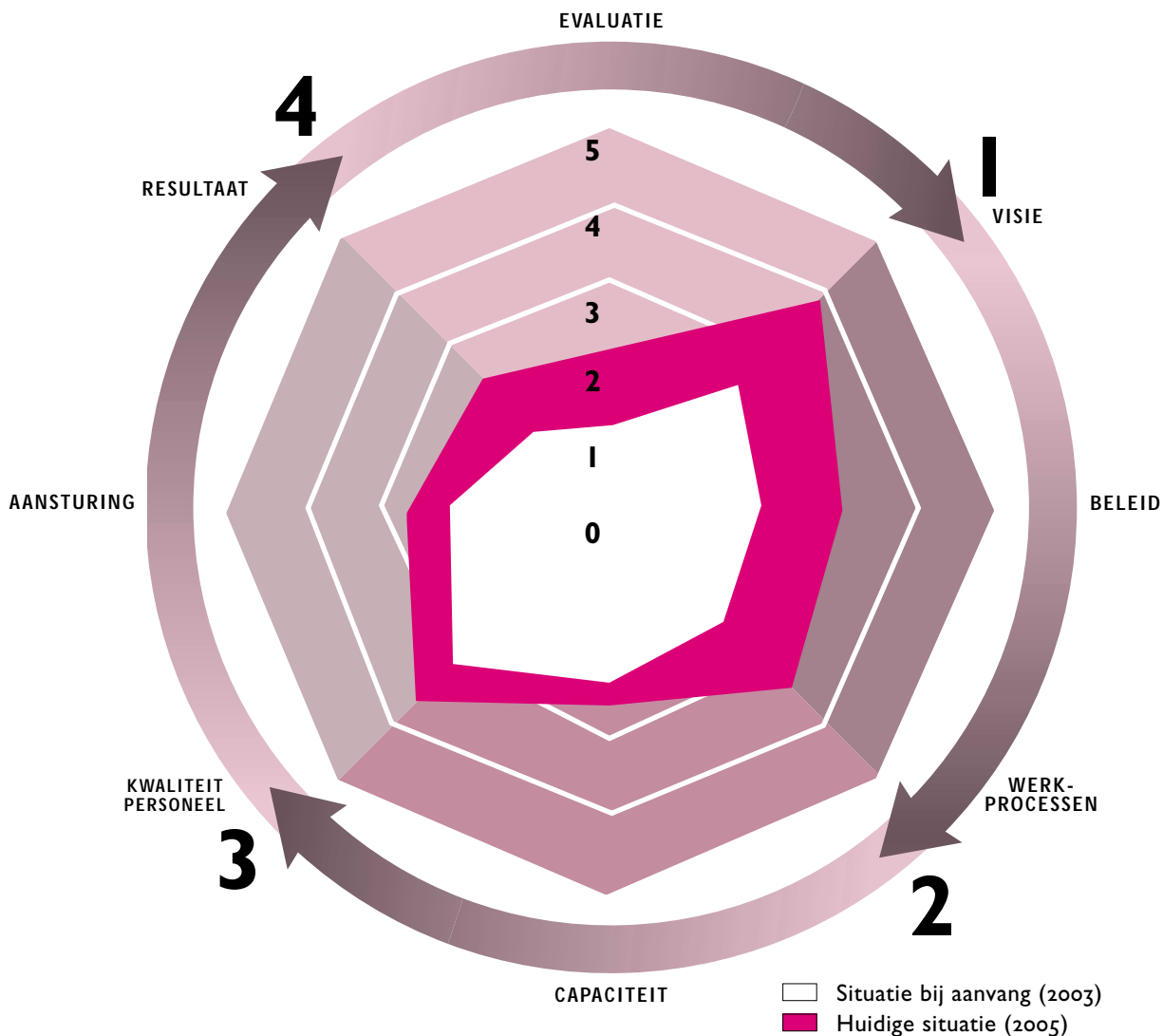
	Situatie aanvang 2003	Huidige situatie voorjaar 2005	Toename 2003-2005
<b>STAP 1</b> Visie	2,3	3,9	70%
Beleid	2,0	3,1	55%
<b>STAP 2</b> Werkprocessen	2,1	3,3	57%
Capaciteit	2,3	2,6	13%
<b>STAP 3</b> Kwaliteit personeel	3,0	3,5	17%
Aansturing	2,1	2,6	24%
<b>STAP 4</b> Resultaat	1,4	2,3	69%
Evaluatie	1,1	2,0	82%

Deze scores zijn in samenhang gepresenteerd in het 'spindiagram' op pagina 29. Voor een goed functionerende handhavingscyclus is het van belang dat de verschillende spaken een evenwichtige score hebben. Uit de figuur blijkt dat de eerste stappen van de handhavingscyclus een overwegend positieve score hebben (met uitzondering van de deuk bij de capaciteit). De lagere scores zijn met name te vinden in de latere stappen van de cyclus: de aansturing, resultaatmeting en evaluatie.

Naast het in beeld brengen van de stappen in de handhavingscyclus is bij de gemeenten geïnventariseerd wanneer activiteiten zijn gestart, hoe het implementatieproces verlopen is en op welke wijze dit gecombineerd is met andere ontwikkelingen. Een van de belangrijkste invalshoeken hierbij was hoe Hoogwaardig Handhaven zich verhoudt tot de invoering van de WWB.

Bij het ontwikkelen van beleid ervaren de gemeenten een sterke wisselwerking tussen Hoogwaardig Handhaven en de WWB. De financiële en beleidsverantwoordelijkheid bij het inrichten van de werkprocessen is aanleiding om het handhavingbeleid effectiever en efficiënter in te voeren. Maar ook andersom: door de financiële verantwoordelijkheid is er een extra urgentie ontstaan om het handhavingbeleid vorm te geven.

Maar het implementeren van dit nieuwe beleid betekende voor gemeenten een forse inspanning. De invoering van de WWB was niet alleen een technische operatie (opstellen van nieuwe verordeningen) maar nodigde ook uit tot het heroverwegen van het dienstverleningsconcept, de wijze waarop met reïntegratie wordt omgegaan, of versterkte de overweging om met andere gemeenten een Interregionale Sociale Dienst te gaan vormen. En Hoogwaardig



Handhaven bleek in de praktijk evenzeer een omvangrijk organisatieveranderingstraject, leidend tot andere uitvoeringsregels, andere werkprocessen, opleidingen en nieuwe behandeling van klanten. Beide trajecten tot uitvoering brengend, betekende dat er veel werk in een korte tijd verzet moest worden.

Globaal ontstaat daarmee het volgende landelijke beeld over het tijdstip en het tempo waarmee het implementatieproces heeft plaatsgevonden:

- de 1e helft van 2004 stond primair in het teken van de wettelijke invoering van de WWVB: het opstellen van het nieuwe beleid (verordeningen) en het doorvoeren van de wetwijzigingen in nieuwe beleidsregels;
- de 2e helft van 2004 gingen gemeenten voortvarend aan de slag met het ontwikkelen van een nieuw handhavingsbeleid op basis van het concept van Hoogwaardig Handhaven;

- de omzetting van de klanten van de Abw naar de WWB vond grotendeels plaats in 2005;
- vanaf 2005 gaan gemeenten daadwerkelijk aan de slag met het aanpassen van de werkprocessen en het daadwerkelijk uitvoeren van de nieuwe werkwijzen.

Uiteindelijk heeft de implementatie van Hoogwaardig Handhaven in veel gemeenten meer tijd in beslag genomen dan oorspronkelijk voorgenomen in de activiteitenplannen. Het verlengen van de Tijdelijke Stimuleringsregeling tot 1 april 2005 heeft gemeenten de gelegenheid gegeven om de activiteitenplannen alsnog binnen de subsidietermijn af te ronden.

### De 4 stappen van de cyclus: de bevindingen

- Op de vier onderdelen van de handhavingscyclus hebben gemeenten vooruitgang geboekt. De grootste vooruitgang is gerealiseerd bij de eerste stappen van de cyclus: de visie, beleidsvorming en werkprocessen. De ontwikkelingen bij de aansturing, resultaatmeting en evaluatie blijven hierbij achter.
- De WWB en Hoogwaardig Handhaven vormen een sterke combinatie. Beleidsmatig versterken zij elkaar. Voor het implementeren van beide trajecten moest wel in een korte tijd veel werk verzet worden.

### Hoe nu verder?

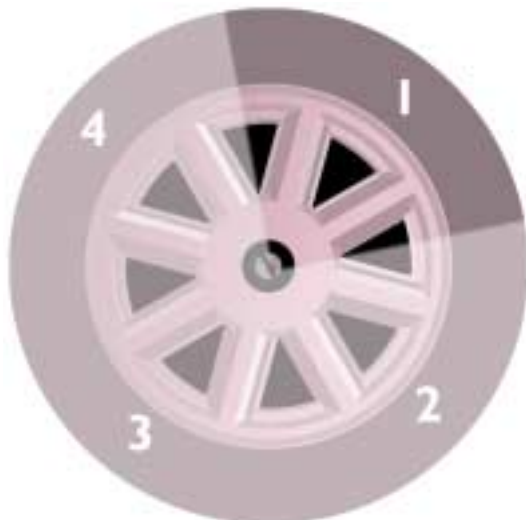
De meeste gemeenten hebben in de achterliggende periode voldoende voorbereidingen getroffen om met de nieuwe werkwijze en methodieken aan de slag te gaan. Hoogste prioriteit is nu het voltooiën van de eerste cyclus: aansturen dat de in gang gezette activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden, dat de resultaten worden gemeten en dat vervolgens het geheel wordt geëvalueerd. Daarna kunnen bij de start van de volgende cyclus verschillende verbeteringen worden aangebracht. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente, afhankelijk van de situatie waarin zij nu staan. De aanbevelingen zijn dan ook weergegeven in drie opeenvolgende niveaus:

- 1 Borgen: de projectmatige handhavingsactiviteiten omzetten in de reguliere werkzaamheden;
- 2 Integreeren: de reguliere handhavingsactiviteiten integreren/ afstemmen met de andere bedrijfsprocessen;
- 3 Samenwerken: de interne handhavingsactiviteiten afstemmen met de handhavingsactiviteiten van de (keten)partners.

In de volgende hoofdstukken worden bij ieder van de vier stappen concrete aanbevelingen gedaan tot verbetering.



## Stap I ontwikkelen van visie en beleid



De eerste stap in het implementatieproces is het ontwikkelen van een samenhangende visie en het opstellen van een beleidsplan. Startpunt is het opstellen van een samenhangende visie op handhaving van de WWB. Daarbij is het belangrijk om eenduidig te omschrijven wat onder handhaving verstaan wordt. Samen met de gemeenteraad, het college en het management moeten de lijnen worden uitgezet. Een goede visie biedt een adequate oplossing voor de lokale situatie, is qua inhoud samenhangend en transparant, heeft draagvlak bij alle betrokken partijen en is binnen een afzienbare termijn realiseerbaar. Het management staat vervolgens voor de taak om de visie om te zetten in beleidsplannen met concrete en meetbare beleidsdoelen.

### Situatie bij aanvang

Tot 2004 hadden de gemeenten de opvatting dat fraude niet mag en ook niet mag lonen. Het beleid was gericht op het uitvoeren van de (verplichte) standaard heronderzoeken op basis van de RAU (Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften). Bij gerede twijfel van fraude werd de Sociale Recherche ingeschakeld. Gemeenten hadden slechts een beperkt financieel belang bij een goede handhaving.

### Huidige situatie

Met ingang van de introductie van de WWB is de visie op handhaving bij gemeenten aanzienlijk verbreed. Veel meer dan voorheen wordt door gemeenten ingezet op zowel de preventieve als de repressieve kant van Hoogwaardig Handhaven. Deze is verwoord in de volgende vier visie-elementen:

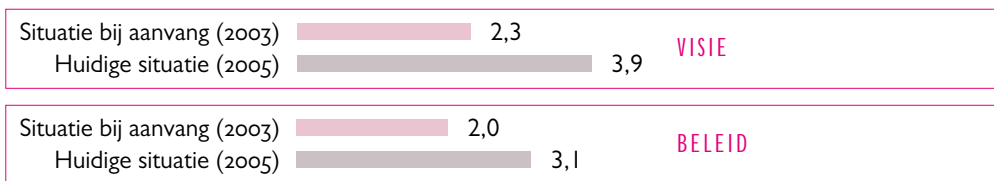
- 1 vroegtijdig informeren;
- 2 optimaliseren dienstverlening;
- 3 controleren op maat;
- 4 daadwerkelijk sanctioneren.

In deel 3 worden aan de hand van deze vier visie-elementen de resultaten toegelicht. Alle gemeenten hebben deze visie als basis genomen en verder uitgewerkt in het handhavingsbeleid.

Met de opgestelde verordeningen en de nieuwe beleidsplannen die in veel gemeenten zijn ontwikkeld hebben gemeenten de visie achter Hoogwaardig Handhaven onderschreven en is een belangrijke basis gelegd voor positieve beleidseffecten. Deze beleidseffecten zullen echter pas op de langere termijn zichtbaar worden. Natuurlijk zijn er al snel kleine successen te boeken, bijvoorbeeld als door een huisbezoek een uitkeringsaanvraag niet leidt tot een concrete uitkering, terwijl dit anders wel zou zijn gebeurd. Dit is echter niet het primaire doel dat met Hoogwaardig Handhaven wordt beoogd. Dat gaat verder. Het uiteindelijke doel is dat er meer nalevingbereidheid ontstaat bij klanten die een beroep doen op de bijstand, maar ook dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking wordt gewaarborgd. Het gaat er anders gezegd om dat er maatschappelijk draagvlak blijft voor een sociaal vangnet en dat de schaarse publieke middelen goed worden ingezet. In welke mate deze doelen worden bereikt, hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de gemeenten nu verder vorm en inhoud weten te geven aan het proces waarmee dankzij de stimuleringsregeling in veel gemeenten een begin is gemaakt.

Het waarderingcijfer voor de visie op handhaving is ten opzichte van 2003 met 70% gestegen naar een zeer ruime voldoende in 2005, namelijk van 2,3 naar 3,9. Medewerkers geven aan goed geïnformeerd te zijn over de visie en deze ook zelf te kunnen verwoorden. De score voor het beleid is met 55% gestegen van 2,0 naar een voldoende van 3,1. Medewerkers geven aan dat zij de handhavingsplannen doorgaans haalbaar vinden en verklaren redelijk goed op de hoogte te zijn van de doelstellingen.

### STAP 1 Visie en beleid



Vrijwel alle gemeenten geven aan in de afgelopen periode een duidelijke visie op Hoogwaardig Handhaven te hebben ontwikkeld en voor de lokale situatie een eigen handhavingsbeleid te hebben opgesteld. In een aantal gemeenten is de meetbaarheid van de handhavingsdoelstellingen nog onvoldoende geoperationaliseerd<sup>7</sup>.

De in het onderzoek bestudeerde documenten en de interviews met betrokkenen laten het volgende beeld zien:

- *Er is een visie ontwikkeld op basis van de vier visie-elementen*  
Zonder uitzondering zijn gemeenten aan de slag gegaan met de preventieve en repressieve visie-elementen. Hierbij is voortgebouwd op de voorbeelden uit de Kennisbank, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en

daadwerkelijk sanctioneren. De methodiek van Hoogwaardig Handhaven heeft daarbij niet ter discussie gestaan. In de gemeenten is bij de visievorming meer aandacht besteed aan het inzicht in het relatieve belang van deze elementen ('waarvan verwachten we het meeste resultaat?') en in de verdere uitwerking naar de lokale praktijk.

In de loop van 2004 werd met de invoering van de WWB het financiële belang van handhaving duidelijker: handhaving is een belangrijk instrument in het streven naar volumebeperking.

### Gemeente Doetinchem: handhaving mag wat kosten

De wethouder van de gemeente Doetinchem heeft met de commissie besproken dat Doetinchem een strenger handhavingsregime voorstaat en tegelijkertijd het belang van een klantvriendelijke dienstverlening onderstreept. Een goeie mix van preventieve en repressieve elementen is essentieel. Daarnaast wordt het maatschappelijk belang van handhaving benadrukt: een kosten/batenafweging mag nooit dominant worden. Ook al zou er geen fraude worden geconstateerd, handhaven van de regels moet. Anders erodeert het maatschappelijk draagvlak.

- *Verordeningen zijn vastgesteld*

In de WWB is de verplichting tot handhaving van regels, zoals die golden in de Algemene bijstandswet losgelaten. De gemeenteraad stelt nu in het kader van het financiële beheer bij verordening regels vast voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (artikel 8a WWB). Daarmee heeft de gemeente de bevoegdheid tot het stellen van eigen regels omtrent handhaving.

In een minderheid van de gemeenten is dit vormgegeven aan de hand van een *separate* handhavingsverordening. In de Kennisbank 2005 is hiervan een enkel voorbeeld opgenomen<sup>8</sup>. De meeste gemeenten zijn er toe overgegaan om in de *afstemmingsverordening* de verplichting op te nemen dat jaarlijks het handhavingsplan/controleplan moet worden vastgesteld<sup>9</sup>. Wisselend per gemeente is deze bevoegdheid belegd bij het college of bij de gemeenteraad.

### Gemeente Hengelo: het duale stelsel werkt

De gemeenteraad en andere betrokken partijen zoals de cliëntenraad zijn actief betrokken geweest bij de start van de WWB. De kaderstellende notitie met politieke keuzemomenten is in de raadsvergadering besproken en in de raadscommissie zijn de verordeningen uitgewerkt. Het zwaartepunt van de discussie lag op de 'algemeen geaccepteerde arbeid'. De aanpak van handhaving was niet controversieel.

Met de invoering van de WMO hanteert Hengelo een vergelijkbaar traject/proces als bij de WWB. Pro-actief worden door gemeenteraadsleden beleidsvarianten opgesteld; het duale stelsel begint te werken.

- *Handhavingsbeleidsplannen zijn opgesteld*  
 Vrijwel alle gemeenten zijn aan de slag gegaan met een handhavingsbeleidsplan<sup>10</sup> alhoewel dit vanuit de WWB niet is voorgeschreven. Voor de meeste gemeenten was dit vooral een beleidsmatige uitwerking van de activiteiten zoals deze al in het activiteitenplan van de stimuleringsregeling waren benoemd. Sommige gemeenten hebben in de plannen al aangegeven dat het echt goed werkend krijgen van handhaving een proces van meerdere jaren is. Overigens is in deze plannen alleen voor het eerste jaar een concrete planning opgesteld.  
 Per gemeente wisselt de mate van afstemming. Een groot aantal gemeenten heeft het beleidsplan besproken met de wethouder. In de gevallen waarin dit ook in het College van B&W en de gemeenteraad aan de orde kwam, was dit een formaliteit.
- *Draagvlak is ontstaan voor een actief handhavingsbeleid*  
 Op verschillende manieren blijkt dat de boodschap van een actief handhavingsbeleid bij de gemeenten is geland:
  - Er is draagvlak bij het bestuur. Het afleggen van huisbezoeken is in de politiek niet meer een controversieel issue; zolang de bezoeken maar zorgvuldig en fatsoenlijk plaatsvinden en bijvoorbeeld verricht worden in combinatie met zorg en dienstverlening. Het actief toepassen van risicosturing roept eveneens weinig weerstand op. Veel gemeenten hanteren als selectiemechanisme een fraudescorekaart of risicoprofielen (zie hoofdstuk 3.3.). Aandachtspunt blijft dat stigmatisering moet worden vermeden.
  - Er is draagvlak bij medewerkers. Weinig medewerkers ervaren nog een ‘twee pettenprobleem’. Hiermee wordt bedoeld op het enerzijds stimuleren en motiveren en anderzijds controleren en mogelijk sanctioneren. Alleen al voor de geloofwaardigheid richting de klant vinden de medewerkers het van belang dat zij aan handhaving doen. Wat handhaving betekent voor normen en waarden, attitude en cultuur is nog steeds een belangrijk onderwerp van discussie.
  - Er is draagvlak bij de klanten. Uit gesprekken met klantenraden blijkt dat klanten op zich weinig problemen hebben met het concept van Hoogwaardig Handhaven. De verbeteringen in de voorlichting en de dienstverlening worden toegejuicht, controleren is prima zolang het fatsoenlijk gebeurt en sanctioneren hoort er bij.

### Stap I Visie en Beleid: de bevindingen

- De visie- en beleidsvorming over handhaving is aanzienlijk toegenomen ten opzichte van de situatie bij aanvang. Dit komt tot uiting in de hogere waarderingcijfers en de ontwikkelde verordeningen en beleidsplannen.
- Draagvlak is ontstaan voor een actief handhavingsbeleid bij bestuur, medewerkers en klanten.

### **Hoe nu verder?**

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de eerste stap van de cyclus, de visie- en beleidsvorming, te versterken. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten: borgen (1), integreren (2) en samenwerken (3).

#### *1 Handhavingsbeleid verankeren in de reguliere gemeentelijke beleids- en verantwoordingscyclus (borgen)*

De start van Hoogwaardig Handhaven is meestal projectmatig geweest. Om dit onderwerp blijvend aandacht te geven, is het van belang om Hoogwaardig Handhaven een vast onderdeel te laten zijn in de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus. Dit betekent onder meer het verwerken in de programmabegroting, vaststellen van (deel)budgetten, afstemmen met bestuur en management en het verwerken in de jaarplannen van de afdelingen<sup>11</sup>.

#### *2 Handhavingsbeleid combineren met reïntegratiebeleid en zorg (integreren)*

Bij de start van Hoogwaardig Handhaven hebben veel gemeenten specifiek voor handhaving een beleidsplan opgesteld. In de uitwerking van de activiteiten blijken er veel raakvlakken te zijn met andere beleidsterreinen. Zo wordt aan de poort steeds vaker door gemeenten een Work First-benadering gehanteerd. Gemeenten beschouwen dit reïntegratie-instrument tegelijkertijd als een effectieve methode om aan de poort actief te handhaven. Een ander voorbeeld is dat gemeenten de inzet van het huisbezoek als controle-instrument combineren met armoedebestrijding en zorg. Met een geïntegreerd beleidsplan kunnen de verschillende doelstellingen op een praktische wijze worden gecombineerd.

#### *3a Handhavingsbeleid ontwikkelen samen met andere gemeenten (samenwerken)*

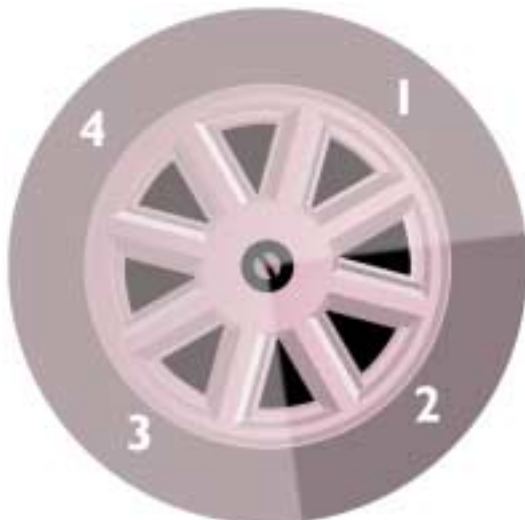
Bij de start van Hoogwaardig Handhaven hebben veel gemeenten voor de eigen lokale situatie een handhavingsbeleidsplan opgesteld als een van de onderdelen van het activiteitenplan. Geheel zelfstandig beoordelen wat een goede inzet is van verschillende handhavingsinstrumenten blijkt bijzonder ingewikkeld. Bij het invoeren van de WWB hebben met name kleinere gemeenten het opstellen van de (model)verordeningen gezamenlijk opgepakt. Op een vergelijkbare wijze kunnen gemeenten in onderlinge samenwerking het handhavingsbeleid in de regio oppakken<sup>12</sup>.

#### *3b Handhavingsbeleid ontwikkelen samen met ketenpartners (samenwerken)*

Het belang van samenwerking met de ketenpartners is evident. Er zijn winstpunten te behalen door een strengere poortwachter. Op veel plaatsen worden nu initiatieven ontwikkeld tot een verdere samenwerking tussen de ketenpartners. In een gezamenlijk beleidsplan kunnen de lokale en regionale ketenambities worden vastgesteld<sup>13</sup>.



## Stap 2 organiseren van de werkprocessen en capaciteit



De in stap 1 ontwikkelde visie op handhaving moet terugkomen bij het ijkken, (her)ontwerpen en beschrijven van alle relevante werkprocessen en het invullen van de personele capaciteit.

Kwalitatief goede werkprocessen zijn stapsgewijs beschreven en worden periodiek herijkt. Van belang is dat de werkprocessen daadwerkelijk worden gebruikt in de uitvoering.

De kwaliteit van handhaving wordt mede bepaald door de middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering. Hieronder kan worden verstaan de beschikbare tijd, de benodigde informatie, middelen voor verbetering van de kennis en vaardigheden en ook de beschikbare ruimte (sprekkamer).

### Situatie bij aanvang

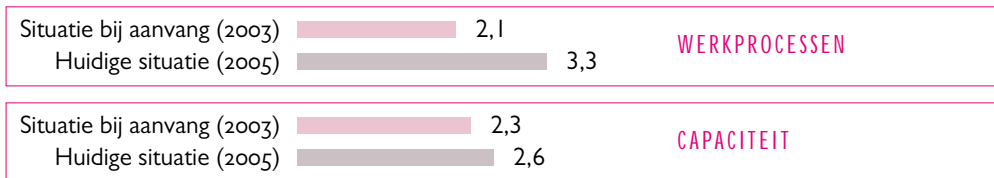
In 2003 werden de werkprocessen in de gemeente uitgevoerd conform de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU). Het controlebeleid bestond hoofdzakelijk uit het beoordelen van de nieuwe aanvragen en het verrichten van verplichte periodieke reguliere heronderzoeken binnen de vastgestelde termijnen van 12 tot 18 maanden. Bij overtredingen was het boete- en maatregelenbeleid van kracht. In veel gemeenten waren in 2003 de handhavingprocessen niet expliciet vastgelegd of langere tijd niet bijgewerkt en werd in de procesbeschrijvingen niet ingegaan op de werkwijze bij fraude-signalen.

De reguliere controles werden uitgevoerd door de klantmanagers. Als er sprake was van een vermoedelijk fraudebedrag boven de drempel van € 6.000,- werden fraudezaken overgedragen aan de sociale recherche. Een opgemaakt proces verbaal is vervolgens input voor de verdere strafrechtelijke keten (OM/rechtbank/etc.). Vooral in grotere gemeenten waren er aparte functionarissen handhaving, vaak gepositioneerd in een aparte afdeling. Bij de meeste gemeenten werd er weinig aandacht besteed aan het capaciteitsbeslag van de handhavingstaken en het vaststellen van de taken en bevoegdheden van de verschillende soorten medewerkers.

### Huidige situatie

In 2005 zijn de werkprocessen rond handhaving aangepast conform het nieuwe controlebeleid. De controles worden uitgevoerd door klantmanagers en/of door aparte functionarissen handhaving. Uit de onderstaande grafiek blijkt in 2005 ten opzichte van 2003 een sterke stijging van 57% van het waarderingscijfer voor de werkprocessen. Werkprocessen scoren nu een ruime voldoende (van 2,1 naar 3,3). Medewerkers geven aan dat de werkprocessen bekend zijn en dat de protocollen worden gehanteerd. Bij de capaciteit zien we een stijging van 13% (van 2,3 naar 2,6) waarbij de score nog steeds onvoldoende is. Medewerkers ervaren de beschikbare tijd voor een diepgaand gesprek waarin fraudesignalen nader onderzocht kunnen worden, als voldoende. Maar voor de overige activiteiten als het bestuderen van het dossier, eventueel gevolgd door een huisbezoek en intensieve controle, geven medewerkers aan onvoldoende tijd te hebben.

### STAP 2 Ontwikkeling van werkprocessen en capaciteit



Bij een groot aantal gemeenten zijn de werkprocessen niet alleen aangepast maar ook beschreven en vastgelegd. De taken die uitgevoerd moeten worden op het terrein van handhaving en de bevoegdheden waarover de medewerker beschikt, zijn eveneens duidelijk. Handhaven wordt algemeen gezien als een taak die hoort bij de functie van de klantmanager. Minder vaak zijn deze taken en bevoegdheden formeel vastgelegd. Ten slotte blijken er tussen de gemeenten onderling aanzienlijke verschillen te zijn in de snelheid en voortgang van de implementatie. Waar in de ene gemeente het werkproces door de projectleider op papier is aangepast, is bij de andere gemeente samen met de automatiseerder de nieuwe werkwijze voor alle medewerkers al in processen en systemen verankerd<sup>14</sup>.

Zo'n tweederde van de gemeenten heeft momenteel een aparte functionaris handhaving in dienst. In met name de grotere gemeenten was al eerder sprake van aparte afdelingen/units handhaving; daarnaast heeft een aantal gemeenten gebruik gemaakt van de (tijdelijke) subsidieregeling voor de inzet van fraudepreventiemedewerkers.

Daarnaast blijkt dat een meerderheid van de gemeenten geen expliciet oordeel heeft over de vraag of er voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn om de handhavingstaken naar behoren te vervullen. Er is op dit moment nog onvoldoende zicht op het tijdsbeslag van de verschillende handhavingstaken. Deels is dit ook niet verwonderlijk; bij een nieuwe werkwijze horen nieuwe doelstellingen en normtijden die veelal nog ontwikkeld moeten worden.



Ook geven meerdere gemeenten aan onvoldoende zicht te hebben op de lokale omvang van de bijstandsfraude. Daardoor kunnen zij niet goed beoordelen hoeveel en welke handhavingsinspanningen noodzakelijk zijn<sup>15</sup>.

Het volgende beeld is te schetsen van hetgeen in de afgelopen periode door gemeenten is gerealiseerd op het terrein van de werkprocessen en de capaciteit.

- *De werkprocessen zijn aangepast*  
Uitgangspunt voor het opstellen van de nieuwe werkprocessen vormde het zogenoemde stoplichtenmodel<sup>16</sup>. In dit model is aangegeven welke activiteiten plaatsvinden bij reguliere controle (groen), wanneer een intensiever onderzoek moet worden gestart (oranje) en wanneer de overdracht plaatsvindt richting de sociale recherche (rood). De momenten van overdracht en de betrokken medewerkers zijn daarin helder aangegeven. Bij het daadwerkelijk beschrijven van de werkprocessen hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt: van een globaal overzicht van de hoofdstappen tot een stapsgewijs uitwerken van alle deelprocessen, inclusief de beschrijving, de uitvoerende medewerker en de te hanteren kwaliteitscriteria. Ten slotte is een aantal gemeenten aan de slag gegaan met het vastleggen van de werkwijze in de systemen, variërend van een eigen aanpassing in het systeem tot de aanschaf van een nieuwe fraudemodule.
- *De protocollen zijn opgesteld*  
De oranje protocollen vormen het uitgangspunt voor de protocollen die worden gehanteerd als instrument in het intensieve onderzoek. In de Kennisbank 2003 zijn protocollen ontwikkeld voor zeven vormen van fraude<sup>17</sup>. Bij deze protocollen lijken veel van de uit te voeren stappen sterk op elkaar: dossieranalyse, verificatie en validatie, en confrontatie, eventueel gevolgd door huisbezoek. In de praktijk zijn gemeenten gaan werken met een kleiner aantal protocollen. Belangrijk onderscheid is het sluitstuk van het onderzoek waarbij al dan niet een huisbezoek plaatsvindt of een confronterend gesprek. Sommige gemeenten hebben daarom het aantal protocollen teruggebracht tot in essentie twee protocollen: het intensief onderzoek samenwoning/niet verblijven (gevolgd door huisbezoek) en het intensief onderzoek verzwegen vermogen of inkomen (gevolgd door confronterend gesprek)<sup>18</sup>.
- *De taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van handhaving zijn toebedeeld*  
Gemeenten hebben op verschillende manieren de taken en verantwoordelijkheden verdeeld. Uitgangspunt hierbij was de reeds bestaande invulling van het klantmanagement: de keuze voor de integrale klantmanager of de werk- en inkomensconsulent. Vervolgens is er voor gekozen om al dan niet gebruik te maken van een specialistische ondersteuning door middel van een fraudepreventiemedewerker. Dit heeft geleid tot vier varianten:
  - I integrale klantmanager zonder specialistische ondersteuning;
  - II integrale klantmanager met specialistische ondersteuning;
  - III werk- en inkomensconsulent zonder specialistische ondersteuning;
  - IV werk- en inkomensconsulent met specialistische ondersteuning.

Daarnaast blijken er in de afbakening van de werkzaamheden tussen de medewerkers ook forse verschillen. In de ene gemeente beoordeelt en controleert de fraudepreventiemedewerker alle fraudesignalen en in de andere gemeente gebeurt dit door de klantmanager die daarbij ondersteund wordt door de fraudepreventiemedewerker.

### **Goed handhaven: wel of geen specialist?**

De gemeenten zijn eensluidend in hun oordeel dat iedere medewerker een rol heeft in handhaving. Handhaven is een kerntaak van een sociale dienst. Ook voor de directeur en de archiefmedewerker.

De meningen zijn echter sterk verdeeld over de vraag of goed handhaven alleen mogelijk is met specialistische ondersteuning. Sommigen menen dat met een kritische houding, gezond verstand en scholing, aangevuld met praktische ervaring, prima uitvoering gegeven kan worden aan de handhavingstaken. Anderen menen dat de steun van een specialist onontbeerlijk is; zij hebben meer oog en gevoel voor fraude, kunnen zich hierop concentreren en beschikken over meer technieken.

### **Gemeente Amersfoort: capaciteitsberekening**

Gemeente Amersfoort heeft in het controleplan beschreven op welke wijze zij de beschikbare capaciteit wil inzetten voor de systematiek van signaal- en risicogestuurd controleren. Het aantal signalen kan zeker in de eerste jaren als gevolg van het ontbreken van ervaringscijfers niet vooraf vastgesteld worden. Omdat de beschikbare capaciteit wel begrensd is, bestaat er een noodzaak om met behoud van flexibiliteit de systematiek te begrenzen. De begrenzing wordt als volgt gerealiseerd:

- 1 het aantal cliënten met een hoog frauderisico wordt begrensd op maximaal 30% van het bestand per klantmanager;
- 2 continu (n.a.v. onderzochte signalen) wordt de splitsing tussen hoog en laag frauderisico geactualiseerd;
- 3 de omvang en het aantal themaonderzoeken wordt begrensd;
- 4 over het aantal signaalonderzoeken per periode worden werkafspraken gemaakt om prioriteiten te bepalen indien het aanbod aan signalen te veel is voor de beschikbare capaciteit.

## Stap 2 Werkprocessen en Capaciteit: bevindingen

- Gemeenten hebben vooruitgang geboekt in het aanpassen en beschrijven van de werkprocessen en protocollen. De daadwerkelijke borging in de reguliere processen loopt hierbij achter.
- Gemeenten hebben de taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van handhaving toebedeeld. De klantmanager heeft hierin een belangrijke rol. Verschillende keuzes worden gemaakt met betrekking tot het al dan niet inzetten van een handhavingsspecialist.

### Hoe nu verder?

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de tweede stap van de cyclus, de werkprocessen en de capaciteit, te versterken. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente, afhankelijk van de situatie waarin zij nu staan. De aanbevelingen zijn weergegeven in de drie opeenvolgende niveaus, te weten borgen (1), integreren (2) en samenwerken (3).

#### 1a De nieuwe werkprocessen verankeren in de bestaande processen en systemen (borgen)

In de eerste plaats betekent borgen dat de nieuwe werkwijze geïmplementeerd wordt in de systemen en dat de signalen en de gehanteerde protocollen in het systeem worden vastgelegd en geregistreerd. Maar het betekent ook dat periodiek via interne controle bekeken wordt of de medewerkers daadwerkelijk conform de vastgestelde werkwijze werken. Borgen betekent bovendien dat nieuwe aanpassingen in de werkprocessen op een systematische manier worden bijgehouden en verwerkt<sup>19</sup>.

#### 1b Waarborgen van voldoende handhavingspersoneel (borgen)

In een aantal gemeenten hebben de huidige handhavingfunctionarissen op basis van de subsidieregeling een tijdelijke aanstelling gekregen tot en met 2006. Van belang is nu dat gemeenten een keuze maken welk soort medewerker wordt ingezet voor de verschillende handhavingstaken. Wordt ook in de toekomst gebruikgemaakt van de (tijdelijk) aangestelde aparte functionaris handhaving en/of vinden er wijzigingen plaats in het takenpakket van de klantmanager? Deze keuze is mede afhankelijk van het model klantmanagement waarvoor de organisatie heeft gekozen<sup>20</sup>.

#### 2 Opstellen van een integrale capaciteitsplanning (integreren)

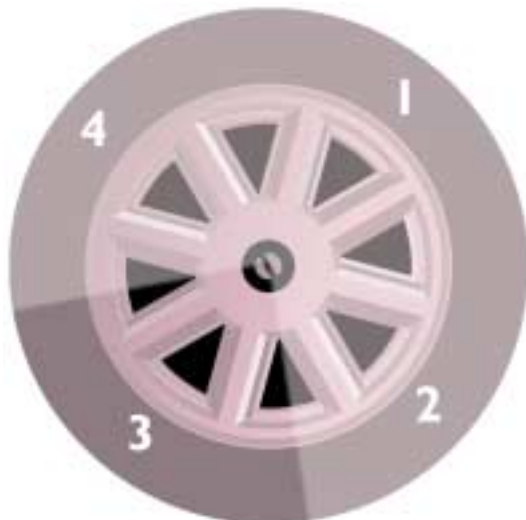
In 2005 zijn veel gemeenten gestart met een nieuwe werkwijze van signaal- en risicosturing. Nog weinig gemeenten hebben echter een berekening gemaakt wat dit voor de workload van met name de klantmanagers gaat betekenen. Kwalitatief bestaat wel het beeld dat met het vervallen van de verplichting van het periodieke heronderzoek er ruimte is ontstaan voor nieuwe soorten onderzoek. Maar daarnaast zijn in veel gemeenten voor de klantmanagers ook andere werkzaamheden gewijzigd. Zoals het introduceren van nieuwe reïntegratie-aanpakken (Work first) of bijvoorbeeld het aanbieden van collectieve

ziektekostenverzekeringen. Voor een goede personeelsplanning en een verantwoordelijke caseload is het van belang om een systematische berekening te maken van het capaciteitsbeslag van de handhavings- en overige taken<sup>21</sup>.

### 3 *Afstemmen van de werkprocessen met de ketenpartners (samenwerken)*

Bij meerdere gemeenten zijn het afgelopen jaar initiatieven ontwikkeld om gezamenlijk met de ketenpartners CWI en UWV het intakeproces te stroomlijnen. Voorbeelden van deze initiatieven zijn het stationeren van medewerkers van de gemeente op het CWI, een ketenbreed signaal- en risicogestuurd werkproces of bijvoorbeeld een gezamenlijke intake<sup>22</sup>.

### Stap 3 **kwaliteit personeel en aansturing**



In stap 2 van het implementatieproces zijn de werkprocessen opgesteld en is de capaciteit verder ingevuld. De volgende stap in de implementatie van Hoogwaardig Handhaven is het zorgen voor voldoende kwaliteit van het personeel en een actieve aansturing.

Het is de kwaliteit van de medewerker die uiteindelijk doorslaggevend is voor het slagen van handhaving. Duidelijk moet zijn wat precies verwacht wordt van de medewerkers qua attitude, kennis en vaardigheden. Opleidingen zijn nodig voor de ontwikkeling en borging van het gekozen handhavingsbeleid.

Vervolgens is de vraag aan de orde hoe de bedrijfsvoering zodanig georganiseerd kan worden dat de beleidsdoelen, zoals die geformuleerd zijn in het jaarlijkse handhavingsbeleidsplan, ook daadwerkelijk gerealiseerd worden<sup>23</sup>. Een adequaat sturingsmodel voldoet aan een aantal eigenschappen. Op tactisch niveau dient elk visie-element gekoppeld te zijn aan een beperkt aantal kritische succesfactoren. In de verdere uitwerking dienen op operationeel niveau een beperkt aantal prestatie-indicatoren te zijn geformuleerd.

#### **Situatie bij aanvang**

In 2003 werd bij veel gemeenten in de opleidingen aandacht besteed aan de kwaliteit van de medewerkers. Onderwerpen als fraudealertheid en gesprekstechnieken kwamen eens in de paar jaar aan de orde, maar niet op systematische wijze zoals bijvoorbeeld op basis van een opleidingsplan.

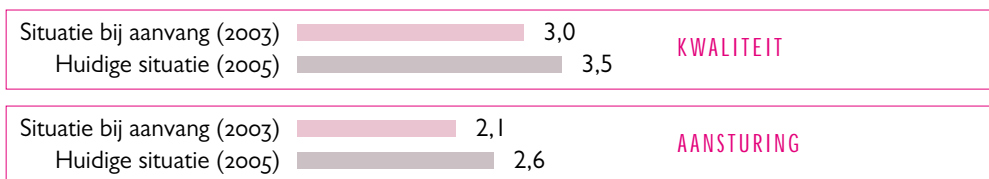
De medewerkers gaven destijds wel aan zich verantwoordelijk te voelen voor de rechtmatigheid van de uitkeringen en bereid te zijn om met de klant de confrontatie aan te gaan. Ook constateerden veel gemeenten dat er tussen de medewerkers onderling forse verschillen waren.

Het beeld bestond dat er weinig werd gestuurd op handhaving. Zowel vanuit medewerkers als management werd dit aangegeven. In beleidsplannen werd meestal geen concrete vertaling gemaakt van beleid naar handhavingsdoelen en werd weinig sturingsinformatie gegenereerd.

### Huidige situatie

In de periode 2004 – 2005 is mede dankzij de stimuleringsregeling extra aandacht besteed aan de kwaliteit van de medewerkers, specifiek gericht op handhaving. Uit de grafiek blijkt een stijging van het waarderingscijfer voor de kwaliteit van het personeel van 17% van een 3,0 naar een ruime voldoende van 3,5. Medewerkers geven aan voldoende kennis en vaardigheden te bezitten om de handhavingstaken te verrichten alsmede te beschikken over een fraudealerte houding en attitude. Het waarderingscijfer voor aansturing is in 2005 ten opzichte van 2003 gestegen met 24% van 2,1 naar 2,6, maar blijft onvoldoende.

### STAP 3 Ontwikkeling van kwaliteit personeel en aansturing



Medewerkers vinden dat hun managers onvoldoende sturen op het behalen van de handavingsdoelstellingen en de resultaten van controles. Uit de inventarisatie blijkt dat gemeenten in de afgelopen periode actief aan de slag zijn gegaan met het vergroten van de kennis en vaardigheden van medewerkers. De meeste gemeenten komen tot de conclusie dat de medewerkers nu voldoende zijn opgeleid. Een meerderheid hanteert daarbij een opleidingsplan<sup>24</sup>.

In de opleidingen en bij de verdere implementatie is veel aandacht besteed aan de attitude van de medewerkers. Duidelijk is dat Hoogwaardig Handhaven andere eisen stelt aan houding en attitude. Anders gezegd: naast visie, beleid, werkprocessen e.d. kent Hoogwaardig Handhaven ook een belangrijke cultuurdimensie. Aan de gemeenten zijn een tweetal stellingen voorgelegd:

#### stelling I 'Handhaven is vooral een kwestie van houding'

Een ruime meerderheid van de gemeenten deelt de mening dat handhaven vooral een kwestie van houding is. De medewerker vervult een voorbeeldfunctie. Ten opzichte van de klant moet hij uitstralen dat handhaven de normaalste zaak van de wereld is: 'Fraude tolereren we niet, armoede ook niet!' Een klein gedeelte van de gemeenten nuanceert deze stelling door te wijzen op het belang van de overige randvoorwaarden als tijd en kennis en overige beleidsdoelstellingen, zoals het preventief informeren van klanten.

## **stelling 2** *'De feitelijke invoering van Hoogwaardig Handhaven vraagt een attitudeverandering bij onze medewerkers'*

Ook bij deze stelling geldt dat een ruime meerderheid van mening is dat een verandering in houding nodig is. Gemeenten wijzen er op dat attitude bij de opleidingen weliswaar een belangrijk onderwerp is, maar dat dit daarmee niet in één keer gerealiseerd wordt. Werken aan een cultuurverandering, hetgeen veel gemeenten aangeven nodig te vinden, vergt een lange adem en veel managementaandacht.

Een klein deel van de gemeenten geeft echter aan dat een attitudeverandering niet aan de orde is omdat de omslag in denken en doen bij de desbetreffende gemeenten al aan de gang was en medewerkers nu over een juiste houding beschikken.

Ook aan medewerkers is gevraagd om aan een aantal aspecten van houding, vaardigheden en attitude een waardeoordeel te geven alsmede een vergelijkbaar oordeel over hun collega's en leidinggevendenden. Bij een dergelijke vraagstelling is het niet ongewoon dat medewerkers een positiever zelfbeeld hebben dan hun oordeel over de collega's en een afstand ervaren tussen hun dagelijkse werkzaamheden en de betrokkenheid van het management. Maar waar de verschillende beelden te zeer uiteenlopen ontstaat het risico dat er binnen de organisatie te weinig een gemeenschappelijk belang ervaren wordt.

### **Hoe beoordelen medewerkers zichzelf, elkaar en hun leidinggevendenden?**

Vrijwel alle medewerkers geven aan bereid te zijn direct de confrontatie aan te gaan met de klant bij fraudevermoedens en volledig achter de doelstellingen van het handhavingsbeleid te staan. Het eigen oordeel over de kwaliteit blijft daarbij achter maar scoort nog steeds ruim voldoende tot goed.

Het oordeel over de eigen collega's is minder positief; het gevoel bestaat dat collega's handhaven minder belangrijk vinden. Ook wordt de kennis van de collega over handhaving minder hoog ingeschat. Beide waarnemingen wijzen er op dat handhaven onvoldoende onderwerp van gesprek is tussen collega's waardoor vooroordelen blijven bestaan.

Het oordeel over de leidinggevendenden is negatief; medewerkers ervaren bij hen een beperkte interesse in het onderwerp. De kennis alsmede de zichtbaarheid van het actief aansturen blijven hierbij achter. Medewerkers ervaren zelden dat de manager hen op handhaving aanspreekt of hen bij de handhavingstaken coacht.

Het volgende beeld is te schetsen van hetgeen in de afgelopen periode door gemeenten is gerealiseerd op het terrein van de kwaliteit en aansturing van het personeel.

- *Medewerkers hebben een extra opleiding handhaving gekregen*  
In de afgelopen periode zijn in vrijwel alle gemeenten de medewerkers opgeleid in Hoogwaardig Handhaven. De meeste trainingen zijn ingegaan op de grondhouding (bewustwording van de individuele overtuiging), de beroepshouding (de verantwoordelijkheid als medewerker), de kennis en de vaardigheden. Daarnaast hebben gemeenten gekozen voor een verdere verdieping van het voeren van het dienstverleningsgesprek, het afleggen van het huisbezoek en het houden van een confronterend gesprek.

### **Gemeente Maastricht: training huisbezoek ter plaatse**

In een speciaal daarvoor omgebouwd woonhuis in Maastricht trinden klantmanagers in een realistische situatie met acteurs het huisbezoek. In de training werden oefensituaties die mogelijk fraudegevoelig zijn nagebootst, zoals een klant die stelt een kamer te huren, maar er feitelijk niet woont. Of de klant die stelt alleen te wonen, maar feitelijk samenwoont. In deze trainingen leerden klantmanagers op de relevante aspecten te letten en door slimme aanvullende vragen extra informatie te verkrijgen.

- *Aandacht is besteed aan de houding van medewerkers*  
De gemeenten zijn bij het invoeren van Hoogwaardig Handhaven tot de conclusie gekomen dat handhaven meer is dan het implementeren van een andere werkwijze. Fraudealert zijn en de klant vervolgens confronteren met fraudesignalen vraagt om een beoordeling en afweging van onderliggende normen en waarden. Niet alles ligt voorgeschreven in de wet. Er is terecht een eigen interpretatieruimte voor een medewerker en er zijn unieke situaties bij klanten. Medewerkers moeten daarbij hun eigen afwegingen maken.

### **Bespreekbaar maken van waarden en normen**

In veel gemeenten is in de opleidingen aandacht besteed aan waarden en normen. In de eerste plaats is verkend welke dit zijn (concreet benoemd) en zijn met elkaar vervolgspraken gemaakt. Dilemma's die in dit proces naar voren zijn gekomen, zijn onder meer het leveren van maatwerk versus willekeur en de situatie van de klant ten opzichte van de kernovertuiging van de klantmanager. Belangrijk aspect daarbij is ook hoeveel ruimte de leidinggevende geeft aan de klantmanager voor eigen keuzes. Frictie kan ontstaan tussen de (persoonlijke) grondhouding van de medewerker en de door de organisatie verlangde beroepshouding. Een begin van de oplossing is om deze dilemma's met elkaar te (durven) bespreken.



### Stap 3 Kwaliteit personeel en aansturing: bevindingen

- Medewerkers zijn beter toegerust voor het verrichten van hun handhavingstaken. Dit komt tot uiting in de hogere waarderingscijfers en door de extra opleidingsinspanningen.
- Managers hebben onvoldoende aandacht voor het sturen op handhaving. De waarderingscijfers van de medewerkers zijn negatief en algemene (beleidsdoelstellingen) blijken zelden vertaald naar concrete individuele targets.
- Er bestaat een belevingsverschil tussen de medewerkers onderling en hun leidinggevenden. Bij de individuele medewerkers bestaat een hoge mate van tevredenheid over hun eigen attitude, terwijl het management voor de organisatie als geheel een attitudeverandering noodzakelijk acht.

#### Hoe nu verder?

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de derde stap van de cyclus te versterken. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten borgen (1), integreren (2) en samenwerken (3).

#### 1 Borgen van voldoende kwaliteit van het personeel (borgen)

Een eerste stap is het beoordelen van het mogelijk vervolg op de opleidingen; volstaat een vervolgcursus op termijn of is er behoefte aan een verdere verdieping? Een tweede stap is het vaststellen van de benodigde competenties van de medewerkers voor het uitvoeren van de handhavingstaken. Mogelijk betekent dit aanpassingen in de functieprofielen en de competenties, de criteria waarop de medewerkers beoordeeld worden en het toekomstige aannamebeleid.

#### 2a Handhaven in een nieuwe organisatiecultuur (integreren)

Hoogwaardig Handhaven betekent voor veel gemeenten een cultuuromslag. Een eerste stap is het bespreekbaar maken van dilemma's waar de medewerkers in het dagelijks werk tegen aan lopen. Vervolgstap is het met elkaar vaststellen wat de kernwaarden zijn waar de organisatie voor staat. Vanzelfsprekend is dit onderwerp breder dan handhaven alleen. Dit moeten geen abstracte begrippen zijn, maar zichtbaar worden in concrete stappen als 'afpraak is afspraak'. Management en medewerkers kunnen met elkaar concrete acties in gang zetten om deze kernwaarden op te stellen en vorm en inhoud te geven. Het werken aan een cultuurverandering is een gezamenlijk proces en een lange termijn investering<sup>25</sup>.

#### 2b Een nieuwe invulling geven aan sturen (integreren)

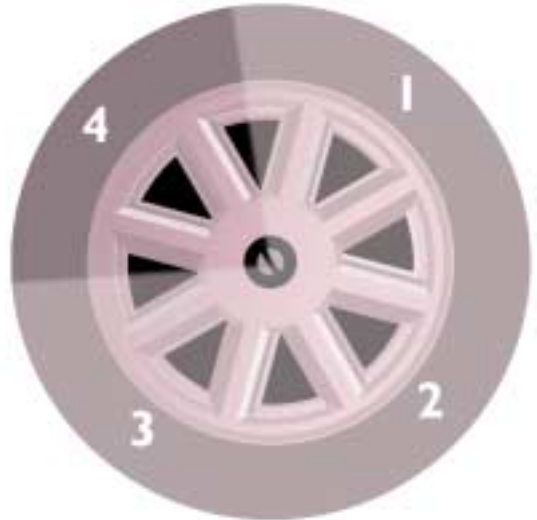
Met de invoering van de WWB is er in de werkzaamheden meer maatwerk gaan ontstaan: op basis van signaal- en risicosturing krijgt de ene klant een andere controleaanpak dan de andere. Gezien het toegenomen financiële

belang wordt het sturen op de (financiële) resultaten van deze activiteiten en het verantwoorden van de verschillende keuzes steeds belangrijker. Met deze verandering vervallen er zekerheden voor managers en medewerkers en moet er een nieuwe invulling gegeven worden aan sturing. Belangrijke aspecten daarbij zijn het bespreken van dilemma's, afspreken van te behalen resultaten op medewerkerniveau en het aanspreken op normen en waarden. De uiteindelijke keuze van de wijze van sturing is mede afhankelijk van de kwaliteit van management en medewerkers. Ook voor andere onderwerpen dan handhaving geldt dat gemeenten sturing zullen moeten geven aan een proces waarin de omslag wordt gemaakt van een traditioneel proceduregerichte organisatie naar een resultaatgerichte organisatie.

### 3 *Afstemmen van personeelsontwikkelingen met de ketenpartner (samenwerken)*

Veel gemeenten besteden extra aandacht aan de voorkant van het aanvraagproces. De wijze waarop de poortwachterfunctie wordt ingevuld, krijgt vorm in allerlei initiatieven om gezamenlijk met de ketenpartners CWI en UWV het intakeproces te stroomlijnen. De keuze van meer of juist minder capaciteitsinzet aan de poort is mede afhankelijk van de wijze waarop de samenwerking met de ketenpartners is vormgegeven<sup>26</sup>.

## Stap 4 meten en evalueren



In stap 3 is de kwaliteit van het personeel en de aansturing aan de orde gekomen. De laatste stap in de handhavingscyclus is het meten van de resultaten en het evalueren van de werkwijze.

Als in het beleidsplan concrete doelstellingen zijn opgenomen vloeit daaruit vanzelf voort aan welke informatie behoefte is. De precieze indicatoren worden gedefinieerd en de informatievoorziening kan worden opgezet. Als de benodigde gegevens in de systemen worden geregistreerd kan er daadwerkelijk gemeten gaan worden. Evalueren van beleid is even belangrijk als het formuleren ervan. De ervaringen van een gehele handhavingscyclus moeten vertaald worden naar een bijgestelde visie en een aangescherpt beleid voor de volgende beleids- en plancyclus. Zo ontstaat een lerende organisatie.

### Situatie bij aanvang

In 2003 hanteerden de meeste gemeenten een standaard verantwoording over de uitvoering op basis van de VODU (Verslag Over De Uitvoering). De focus was daarbij vooral gericht op het toelichten van de uitgevoerde heronderzoeken en de financiële verantwoording. Daarnaast werden standaardgegevens aangeleverd aan het CBS. De hiervoor benodigde standaardgegevens werden (automatisch) gegenereerd door de verschillende softwarepakketten en waren vast onderdeel van de automatiseringssystemen. De waardering voor resultaatmeting lag op een laag niveau. Omdat er al langere tijd sprake was van gestandaardiseerde werkprocessen en een voorgeschreven wijze van verantwoording, was er geen directe reden om jaarlijks de resultaten op een systematische manier te evalueren. Het waarderingscijfer was minimaal.

### Huidige situatie

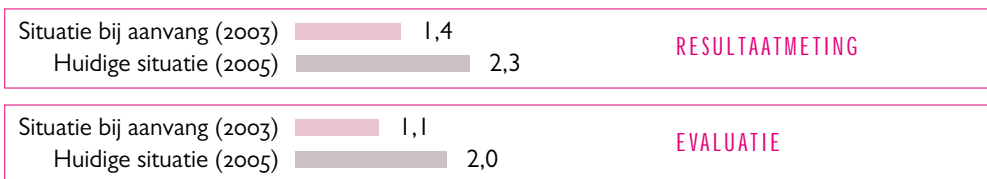
Veel gemeenten zijn pas kort geleden begonnen of moeten nog gaan beginnen met de nieuwe werkwijze. Dit betekent derhalve dat van het meten van resultaten nog nauwelijks sprake is.

In vergelijking tot de nulmeting van 2003 van 1,4 is in het waarderingscijfer voor de resultaatmeting weliswaar sprake van een toename van 69% maar is er nog steeds sprake van een onvoldoende bij een score van 2,3 in 2005.

Managers geven aan hun medewerkers onvoldoende op de hoogte te stellen van de behaalde resultaten (voor zover bekend) en medewerkers zeggen onvoldoende op de hoogte te worden gesteld.

Bij het evalueren is er een vergelijkbaar resultaat. Het waarderingscijfer voor evaluatie is weliswaar sterk gestegen (83%) van 1,1 naar 2,0 in 2005, maar scoort nog steeds onvoldoende. Van de verschillende spaken van de handhavingscyclus heeft dit aspect de laagste score. Management en medewerkers geven aan dat resultaten van handhavingsbeleid zelden worden besproken en (nog) niet op een systematische wijze meegewogen worden in de planvorming voor de volgende cyclus.

#### STAP 4 Ontwikkeling resultaatmeting en evaluatie



Ook uit de inventarisatie blijkt dat slechts bij een minderheid van de gemeenten de resultaten van handhaving regelmatig worden gemeten en de ervaringen systematisch worden verzameld. Bij veel gemeenten blijkt in deze fase van de invoering van Hoogwaardig Handhaven nog weinig zicht te zijn op de effectiviteit van het handhavingsbeleid.

Circa de helft van de gemeenten heeft over dit onderwerp (nog) geen uitgesproken mening. Dit is ook niet verwonderlijk. De meeste gemeenten zijn op dit moment pas de allereerste stappen aan het zetten voor het daadwerkelijk meten en evalueren. Ook op basis van de aanvullende interviews met gemeenten en de beschikbare documenten zijn er nog weinig concrete voorbeelden zichtbaar<sup>27</sup>.

Het volgende beeld is te schetsen van hetgeen in de afgelopen periode door gemeenten is gerealiseerd op het terrein van meten en evalueren.

- *Indicatoren zijn geïnventariseerd*  
Gemeenten zijn aan de slag gegaan met het benoemen van indicatoren om de resultaten van het handhavingsbeleid te gaan meten. Vaak heeft dit geleid tot een inventarisatie van de gewenste indicatoren en is dit vastgesteld in een notitie.
- *Bedrijfsvoeringmodellen worden ontwikkeld*  
De ervaring van gemeenten is dat het benoemen van de relevante handhavingsindicatoren alleen niet volstaat. De invoering van de WWB heeft met zich meegebracht dat een directere sturing op het volume van het klantenbestand, de in- en uitstroom en de financiën noodzakelijk is. Inmiddels worden verschillende bedrijfsvoeringmodellen ontwikkeld. Handhaving is hierin een

van de onderdelen. Meer specifiek op handhaving gericht worden kostencalculaties ontwikkeld om de afweging tussen de inspanningen van de medewerkers en het behaalde rendement inzichtelijk te maken.

## Bedrijfsvoering in ontwikkeling

De ontwikkeling van de bedrijfsvoeringmodellen gaat nog steeds door. Verschillende ontwikkelingen kunnen onderscheiden worden:

### *Prestatiemeter*

In de Kennisbank 2005 is een overzicht opgenomen van de prestatiemeter. Er is voor gekozen om niet alleen voor handhaving maar ook voor instroom, inkomen, reïntegratie en zorg de relevante indicatoren te ontwikkelen. Bij ieder beleidsterrein is dit in beeld gebracht aan de hand van vier dimensies van effectiviteit, kwaliteit, efficiency en klantgerichtheid. Hiermee is uiteindelijk een uitgebreid en volledig instrumentarium ontstaan waarmee de prestaties op verschillende beleidsterreinen op een systematische wijze in beeld kunnen worden gebracht.

### *Bedrijfsvoeringmodel*

In samenwerking met gemeenten en verschillende marktpartijen is een bedrijfsvoeringmodel ontwikkeld dat gebaseerd is op de Balanced Score Card en op het Uitvoeringskostenmodel van het Ministerie van SZW waaraan het element schadelastbeperking is toegevoegd en dat aansluit op de huidige behoefte van gemeenten. Hiermee krijgen gemeenten zicht op de resultaten én de kosten van de uitvoering. Deze worden aan de hand van een beperkt aantal prestatie-indicatoren in beeld gebracht, opdat hierop gestuurd kan worden. In de loop van 2004 en 2005 zijn bij enkele gemeenten (Schiedam, Purmerend, Houten, Huizen en Hoorn) pilots gestart om het bedrijfsvoeringmodel te testen<sup>28</sup>.

- *Handhavingsprojecten worden geëvalueerd*  
Na 1 april 2005 zijn gemeenten aan de slag gegaan met het evalueren van het project Hoogwaardig Handhaven. Bij veel gemeenten is na de nulmeting van 2003 een vervolgmeting uitgevoerd en zijn de verschillen geanalyseerd. Deze metingen geven vooral een beeld van de stand van zaken van de implementatie en aan welke onderdelen de komende tijd door het management en de medewerkers nog extra aandacht gegeven moet worden. Sommige gemeenten hebben aangegeven dat zij deze meting periodiek willen blijven herhalen.
- *Controleresultaten worden ad hoc uitgewisseld*  
Zo nu en dan verschijnen in de media berichten van controleresultaten van themaonderzoeken (bijvoorbeeld naar het autobezit) of de resultaten van huisbezoek bij de aanvraag of de aanpak van een bepaald risicoprofiel. Een systematische analyse van de resultaten ontbreekt echter veelal. De teneur lijkt te zijn hoe hoger het percentage geconstateerde mutaties en afwijzingen, des te beter. Zelden wordt echter geanalyseerd wat de kwaliteit van de

gehanteerde controleaanpak is, hoeveel tijdsinspanning hiermee gemoeid is en of een dergelijke aanpak ook in andere gemeenten tot vergelijkbare resultaten zou kunnen leiden.

### Concrete resultaten van scorekaart en risicoprofielen

In een aantal gemeenten wordt gewerkt met de oorspronkelijk door de gemeente Utrecht ontwikkelde Fraudescorekaart. De scorekaart is momenteel het meest in gebruik bij het aanvraagproces, zowel bij grote als kleine gemeenten. Een versie voor het 'zittende' klantenbestand (heronderzoek-proces) is in de maak. Binnen de 15 deelnemende pilotgemeenten die de aanvraagversie verfijnen en de beheersversie ontwikkelen, worden regelmatig controleresultaten uitgewisseld.

Andere gemeenten verrichten onderzoeken op basis van risicoprofielen. Deze methodiek is vooral gericht op sturing op basis van een combinatie van een beperkt aantal indicatoren die door de sociale dienst als risicovol zijn benoemd. De indicatoren worden verkregen op basis van informatie uit eerder uitgevoerde onderzoeken en op basis van eigen deskundigheid bij medewerkers. In de Kennisbank 2005 zijn van een zestal pilots de aanpak en de conclusies vastgelegd<sup>29</sup>. Bij ieder van deze pilots is een samenvattend overzicht gegeven van de resultaten en worden aanbevelingen gedaan hoe de resultaten naar de toekomst kunnen worden gebruikt.

### Stap 4 Resultaatmeting en evaluatie: bevindingen

- Voor de meeste gemeenten is het nog te vroeg om resultaten van het nieuwe handhavingsbeleid te meten en te evalueren. Dit blijkt uit de lage waarderingscijfers en uit het ontbreken van voorbeelden van systematische evaluaties.

#### Hoe nu verder?

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de vierde stap van de cyclus te versterken. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten borgen (1), integreren (2) en samenwerken (3).

#### 1 Vaststellen van de sturingsindicatoren en daadwerkelijk gaan meten (borgen)

Een eerste stap in het daadwerkelijk gaan meten van resultaten is het benoemen van de gewenste indicatoren en deze met concrete doelstellingen vast te leggen in het beleidsplan/controleplan. Een tweede stap is het definiëren van de indicatoren en de definities laten aansluiten bij het uitgelijnde werkproces. Een goed uitgelijnd werkproces geeft immers helderheid over wie wanneer wat doet. Als dit werkproces ook in tussenstappen wordt vastgelegd in de

systemen en door de medewerkers wordt geregistreerd dan is het in principe mogelijk om de benodigde gegevens uit de systemen te halen. De wijze waarop deze informatie gegenereerd kan worden is afhankelijk van de gehanteerde systemen en de bij de gemeente aanwezige deskundigheid.

## 2 *Opstellen van analyses en uitwisselen van ervaringen (integreren)*

Een lerende organisatie ontstaat als er op een gestructureerde manier wordt geëvalueerd. Het is belangrijk dat de kwaliteitscyclus consequent wordt doorlopen. Dit geldt niet alleen voor het handhavingsbeleid maar ook voor de andere beleidsterreinen. Met name de laatste twee dimensies willen nog wel eens in het gedrang komen. Hierdoor ontstaat het risico dat een organisatie onvoldoende leert van ervaringen. Dat zou een gemiste kans zijn. Specifiek met betrekking tot het evalueren van handhaving kunnen gemeenten jaarlijks een quick scan<sup>30</sup> uitvoeren. Dit levert met een analyse van de ontwikkelingen al veel bruikbaar materiaal op voor de volgende cyclus. Daarnaast zijn instrumenten als casuïstiekbesprekingen tussen gemeenten waardevol. Wanneer handhavingsgegevens ‘harder’ worden en beter onderling vergelijkbaar zijn, is opname in een benchmark een optie. Belangrijk is dat een gemeente nadenkt over op welke wijze zij actief kan leren van eigen en andere ervaringen, en hierdoor doelen of processen indien nodig kan bijstellen.

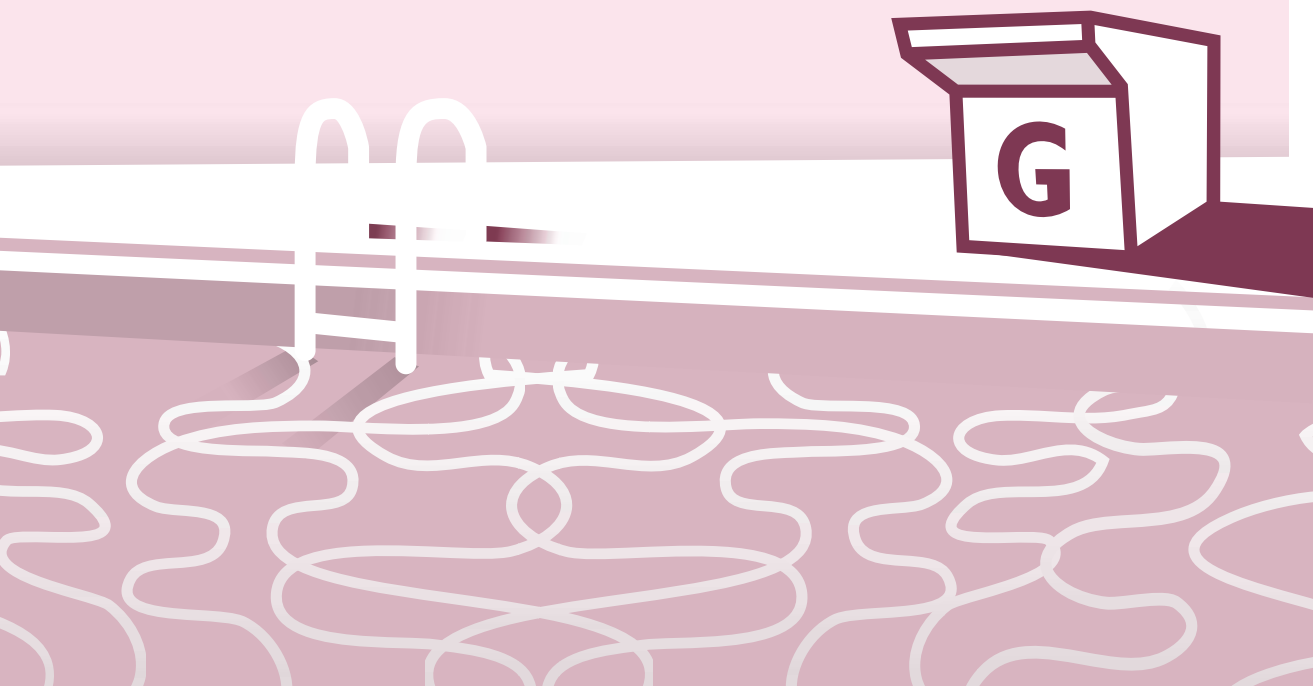
## 3 *Meer zicht krijgen op de resultaten in de keten (samenwerken)*

Om keuzes te maken welke ketenpartner welke handhavingsactiviteiten verricht om gezamenlijk een optimaal handhavingsniveau in de keten te bereiken, is het van belang om inzicht te hebben in elkaars inspanningen en prestaties. In het bijzonder is het voor gemeenten van belang om te weten op welke wijze het CWI de poortwachterfunctie invult en welke resultaten bij de preventie worden behaald<sup>31</sup>.



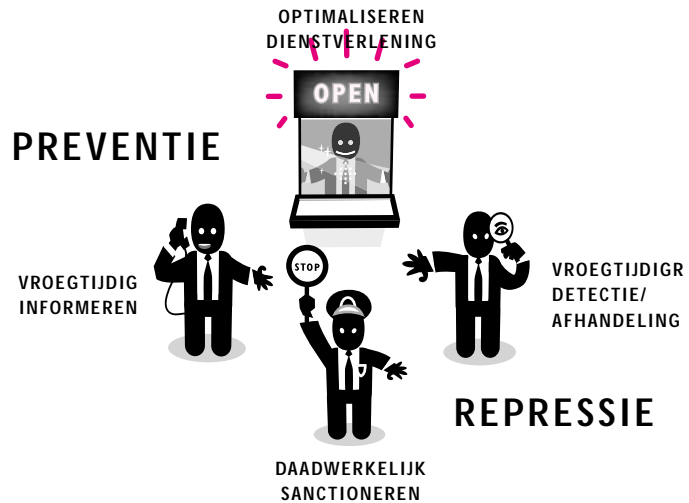


## Deel 3 **Wat is er gerealiseerd bij de vier visie-elementen?**





## Inleiding



In deel twee is in vier stappen beschreven hoe de gemeenten het implementatieproces van Hoogwaardig Handhaven hebben opgepakt. In dit deel wordt bekeken in hoeverre de vier visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven zijn gerealiseerd en welke conclusies op basis hiervan kunnen worden getrokken. Per visie-element wordt afgesloten met een aantal ontwikkelingen waarmee de gemeenten de komende jaren rekening moeten houden bij het verder vormgeven van hun preventieve en repressieve handhavingstaak.

Na het opstellen van de activiteitenplannen en de toekenningen op de subsidieaanvragen zijn gemeenten aan de slag gegaan met het uitwerken van de visie op Hoogwaardig Handhaven en de hieruit voortvloeiende activiteiten. De kern van het concept van Hoogwaardig Handhaven is dat klanten zoveel mogelijk vrijwillig de wet naleven. Het doel is om 'de spontane nalevingbereidheid van (potentiële) klanten te bevorderen'. In de ideale situatie verstrekt de klant zelf tijdig de volledige en juiste gegevens op basis waarvan de uitvoerende organisatie het recht op uitkering kan bepalen.

Om dit doel zoveel mogelijk te realiseren worden er vier verschillende elementen onderscheiden:

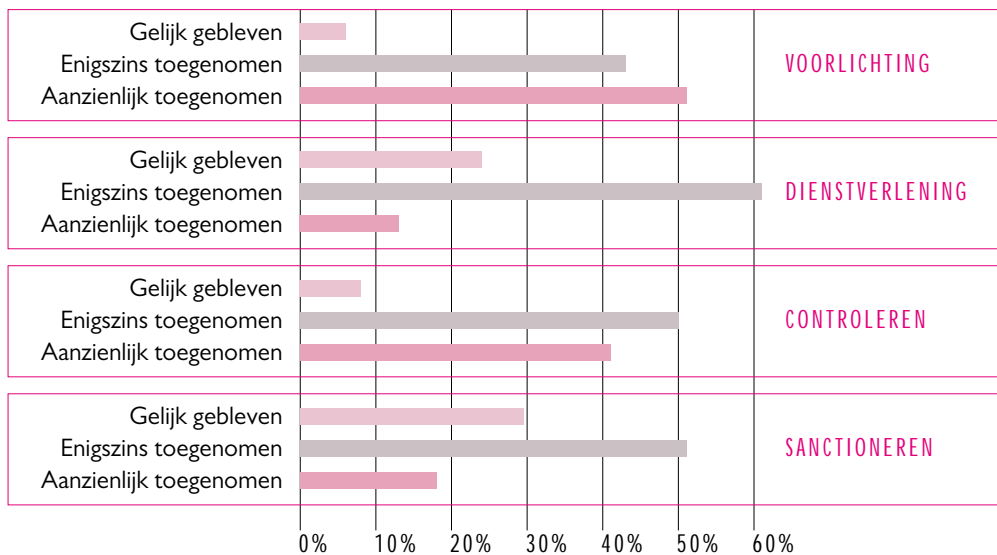
- 1 vroegtijdig informeren;
- 2 optimaliseren dienstverlening;
- 3 controleren op maat;
- 4 daadwerkelijk sanctioneren.

De eerste twee onderdelen zijn preventief, de laatste twee repressief. Gelijktijdig en in samenhang toepassen van deze elementen leidt tot het beoogde resultaat. Het voordeel van deze aanpak is dat het ene onderdeel het andere versterkt.

Dankzij een goede voorlichting over rechten en plichten heeft de organisatie meer (wettelijke) mogelijkheden om repressief op te treden. Goede voorlichting over rechten en plichten kan leiden tot afname van het aantal fraudezaken en dus tot afname van terugvorderingzaken. Dit levert tijdwinst op. Deze winst kan worden ingezet voor controle op maat, het treffen van maatregelen en op andere onderdelen zoals uitstroom, activering en zorg. Repressief optreden heeft vervolgens weer een afschrikwekkende (dus preventieve) werking naar de klant toe.

In de volgende paragrafen worden de vier visie-elementen behandeld. In het vorige hoofdstuk was al geconcludeerd dat voor veel gemeenten het nog niet mogelijk is om de resultaten van de visie-elementen te meten en te evalueren. Om toch een eerste indruk te geven is aan de gemeenten een *kwantitatieve* inschatting gevraagd over de ontwikkeling van de kwaliteit van de visie-elementen in het afgelopen jaar<sup>32</sup>. In onderstaande figuur staat weergegeven hoeveel procent van de gemeenten van mening is dat de kwaliteit van de vier visie-elementen gelijk is gebleven, enigszins is toegenomen of aanzienlijk is toegenomen.

### Kwaliteit van de visie-elementen



Alhoewel een groot aantal activiteiten nog in de praktijk hun werking moet bewijzen, zijn de eerste inschattingen positief. Op alle vier de visie-elementen is het overgrote deel van de gemeenten van mening dat de kwaliteit is toegenomen. Opvallend is dat met name bij voorlichting maar ook bij het daadwerkelijk controleren een groot percentage van de gemeenten (40% tot 50%) van mening is dat de kwaliteit *aanzienlijk* is toegenomen. De inschatting van de toename in kwaliteit bij dienstverlening en sanctioneren is minder sterk maar nog steeds ruimschoots positief. Uit de hoogte van deze percentages kunnen

echter geen absolute conclusies getrokken worden. Een gemeente kan zelf aangeven dat de kwaliteit is toegenomen terwijl betrokken klanten dat (nog) niet ervaren hebben.

In de volgende paragrafen wordt dieper op de afzonderlijke visie-elementen ingegaan. Daarin zal blijken dat de zeer positieve inschatting van de gemeenten met betrekking tot vroegtijdig informeren en controleren op maat ook op andere wijze zichtbaar wordt. Voor deze visie-elementen zijn in de afgelopen periode veel instrumenten en methodieken ontwikkeld en ook daadwerkelijk geïmplementeerd.

### De vier visie-elementen: de bevindingen

- Op alle vier de visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven hebben gemeenten vooruitgang geboekt. De grootste vooruitgang is gerealiseerd bij het vroegtijdig informeren en het controleren op maat.

#### Hoe nu verder?

De meeste gemeenten hebben in de achterliggende periode op de verschillende visie-elementen nieuwe instrumenten en methodieken ontwikkeld. Hoogste prioriteit is nu om de resultaten inzichtelijk te krijgen en waar nodig de instrumenten aan te passen. Vervolgens kan beoordeeld worden of de instrumenten vaker of breder toegepast moeten worden of dat verdere ontwikkeling van de instrumenten noodzakelijk is.

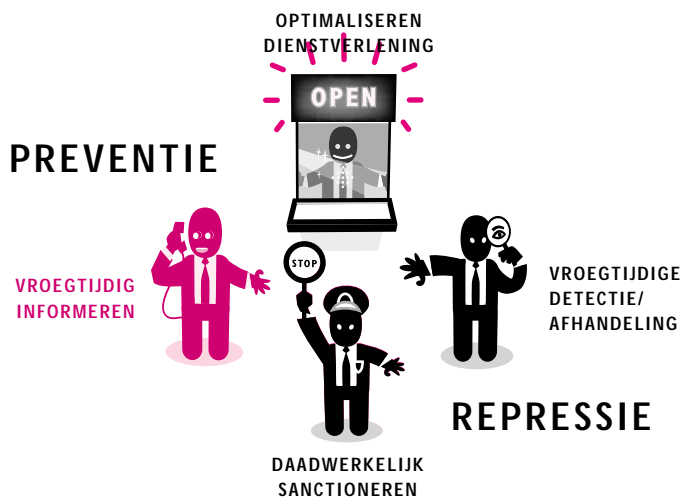
Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. Afhankelijk van de huidige kwaliteit kan dit op drie niveaus gebeuren:

- 1 Evalueren: de resultaten en effecten van de bestaande instrumenten evalueren en waar nodig bijsturen;
- 2 Breder toepassen: het bestaande instrumentarium vaker en/of in andere situaties toepassen;
- 3 Doorontwikkelen: de bestaande instrumenten doorontwikkelen en waar nodig in combinatie met andere (keten)partners.

In de volgende paragrafen worden bij ieder van de vier stappen concrete aanbevelingen gedaan tot verbetering.



## Vroegtijdig informeren



Uit preventief oogpunt is het vroegtijdig informeren van de cliënt een belangrijk visie-element. Voorkomen moet worden dat fraude door onwetendheid ontstaat. Mensen kunnen een verkeerd verwachtingspatroon opbouwen doordat ze slecht geïnformeerd zijn. Elke cliënt moet zo goed en duidelijk mogelijk geïnformeerd worden over zijn rechten en zijn plichten. Wat kan de WWB voor de betrokkenen betekenen? Wat wordt daarbij van de cliënt zelf verlangd? Wat kan de uitvoeringsorganisatie doen? Juiste en tijdige informatie is een noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goede handhaving.

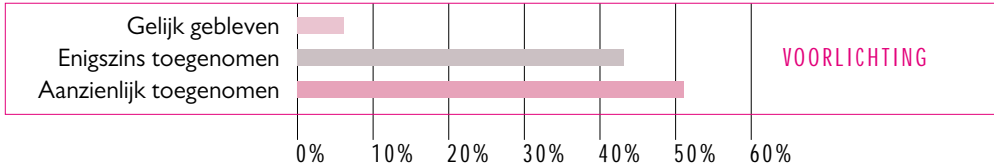
### Situatie bij aanvang

Tot 2003 werd door de meeste gemeenten niet op een systematische manier gewerkt aan een goede voorlichting van de klanten. De benodigde informatie voor de klant was meestal te vinden in verschillende folders of brochures. Het voorlichtingsmateriaal bestond bijvoorbeeld uit een algemene brochure over de Algemene bijstandswet, enkele folders over specifieke onderwerpen zoals bijzondere bijstand en periodieke informatie aan de klanten door middel van een kwartaalbrief. Aan inhoud, tekst en vormgeving werd doorgaans weinig aandacht besteed. In het kader van Hoogwaardig Handhaven hebben gemeenten één of meerdere van deze facetten opgepakt om de voorlichting aan de klanten te verbeteren.

### Huidige situatie

Terugkijkend op het afgelopen jaar zijn vrijwel alle gemeenten van mening dat de kwaliteit van de voorlichting is toegenomen; zo'n 40% van de gemeenten ervaart een beperkte toename en meer dan de helft zelfs een aanzienlijke toename. Uiteindelijk zal bij de afzonderlijke gemeenten op basis van een klanttevredenheidsonderzoek moeten blijken of klanten daadwerkelijk beter zijn geïnformeerd over hun rechten en plichten. Wel kan op dit moment op basis van aanvullende interviews met gemeenten en de beschikbare achtergronddocumenten een beeld geschetst worden van de nieuwe activiteiten die de afgelopen periode door de gemeenten zijn ontwikkeld. Vanzelfsprekend zijn er verschillen tussen de gemeenten.

### Kwaliteit van de voorlichting



- Communicatieplannen zijn opgesteld*

Voordat veel gemeenten aan de slag zijn gegaan met het ontwikkelen van communicatiemiddelen hebben zij een communicatieplan opgesteld. In deze plannen wordt aandacht besteed aan zowel de externe als de interne communicatie. Beschreven wordt welke doelgroepen onderscheiden worden, de boodschap die daarbij verkondigd moet worden, de frequentie en de in te zetten communicatiemiddelen. In de praktijk blijken alleen de grotere gemeenten meerdere doelgroepen te onderscheiden en hiervoor verschillende soorten communicatiemiddelen in te zetten. Kleinere gemeenten vullen dit praktischer in door voor het gehele klantenbestand één algemene brochure op te stellen en overige vragen persoonlijk op te lossen<sup>33</sup>.
- Informatiebrochures/mappen worden uitgereikt*

Zonder uitzondering zijn gemeenten aan de slag gegaan met het opstellen van nieuwe brochures en folders. Concrete aanleiding was dat de klanten geïnformeerd moesten worden over de wijzigingen als gevolg van de Wet werk en bijstand. Maar daarnaast vormde Hoogwaardig Handhaven een goede aanleiding om klanten nadrukkelijker te wijzen op de rechten en de plichten, uit te leggen op welke wijze de afdeling Sociale Zaken werkt en te zorgen voor een betere presentatie richting de klant. Met de nodige creativiteit zijn gemeenten aan de slag gegaan om de informatiebrochure het nieuwe visitekaartje van de organisatie te laten zijn. Gemeenten hebben allerlei verschillende uitgangspunten gehanteerd bij het opstellen van deze informatiebrochures.

### Informatiebrochures/mappen in allerlei gedaanten

#### *De functie*

De ene gemeente kiest voor een brochure waarin de informatie op hoofdlijnen beschreven staat (informereren). Anderen kiezen juist voor één integraal document waarin alle voor de klant relevante informatie beschreven staat (opzoekfunctie). Daarnaast is er gekozen voor informatiemappen waarin klanten in één overzicht de belangrijke formulieren en papieren kunnen bewaren (archieffunctie).

#### *De vormgeving*

Goed verzorgde nette multomappen tot en met fraai ontworpen folders met foto's. Daarnaast is aandacht besteed aan de leesbaarheid door in 'klare taal' te schrijven zonder allerlei juridische termen.



Andere gemeenten hanteerden juist een losbladig systeem waarbij de klant bij het intakegesprek precies die informatie mee naar huis krijgt, die voor de klant van belang is.

#### *De plek in het proces*

De meeste gemeenten hebben er voor gekozen om de informatiemap aan nieuwe klanten uit te reiken en deze met hen te bespreken bij het eerste dienstverleningsgesprek. Een hierbij gehanteerde mogelijkheid is om de klant te laten ondertekenen voor ontvangst en aan de klant te vragen deze map met alle relevante informatie mee te nemen bij volgende gesprekken.

Sommige gemeenten hebben er voor gekozen om de informatie zo vroeg mogelijk aan de klant te verstrekken: bij het CWI worden de brochures van de gemeente uitgereikt.

Ten slotte heeft een aantal gemeenten er voor gekozen om de informatiemap ook via het internet ter beschikking te stellen.

#### *Het draagvlak*

Een enkele gemeente heeft voorafgaand aan het opstellen van de informatiebrochure in beeld gebracht over welke kennis de klanten beschikken en aan welke additionele informatie zij behoefte hebben.

Andere gemeenten hebben bij het opstellen van de communicatiemiddelen gebruikgemaakt van de adviezen van de klantenraden. Met behulp van hun adviezen konden de communicatiemiddelen tot een goed leesbaar product worden gemaakt.

- *Nieuwsbrieven worden ontwikkeld*  
Enkele gemeenten hadden al eerder ervaringen met periodieke informatie aan de klanten; voor anderen is dit een verdiepingsslag voor de komende jaren. Bij grotere gemeenten zijn er voorbeelden van een periodiek magazine. Naast praktische informatie (vakantievoorschriften, wijzigingen in wetten en normbedragen etc.) worden in achtergrondartikelen de werkwijzen uitgelegd. Bijvoorbeeld in een persoonlijk verhaal hoe een klant succesvol bemiddeld is naar werk, of de resultaten van een handhavingsactie. Bij kleinere gemeenten wordt vaak een meer praktische vorm gekozen zoals het meesturen van een A4 met de belangrijke aandachtspunten bij de maandelijkse correspondentie met de klant (rechtmatigheidsformulier of de uitkeringspecificatie).
- *Beperkt gebruik van media*  
Sommige gemeenten maken actief gebruik van de media bijvoorbeeld om bepaalde successen op handhavingsgebied te communiceren. Anderen zijn daar tot nu toe terughoudend in. Zij beperken dit tot het aankondigen van wettelijke wijzigingen in de lokale krant. Door deze voorzichtige benadering worden evenwel kansen gemist. Er zijn voorbeelden bekend dat het actief aankondigen van een bepaalde themacontrole direct er toe leidt dat klanten alsnog de juiste persoonlijke gegevens doorgeven. Veel gemeenten hebben wel de ambitie uitgesproken om als het nieuwe handhavingsbeleid tot successen leidt, actief van de media gebruik te gaan maken.

- *Enkele experimenten met andere communicatievormen*  
Naast algemene informatiebrochures, nieuwsbrieven en media zijn er ook andere communicatievormen mogelijk zoals bijvoorbeeld een algemene voorlichtingscampagne en gerichte mailings aan specifieke doelgroepen. De ervaringen met deze communicatievormen zijn tot nu toe beperkt.

### **Visie-element Vroegtijdig informeren: bevindingen**

- De kwaliteit van de voorlichting aan de klanten is sterk toegenomen. Dit blijkt uit het kwalitatieve oordeel van de gemeenten en is ook zichtbaar in de hoeveelheid voorlichtings- en communicatiemateriaal die het afgelopen jaar is ontwikkeld en aan klanten is uitgereikt.
- De meeste gemeenten hebben uitsluitend gebruik gemaakt van traditioneel voorlichtingmateriaal (brochures/ informatiemappen). Of deze en/of mogelijke andere communicatiemiddelen effectief zijn in het voorlichten van de klanten over hun rechten en plichten, is nog niet uit evaluaties naar voren gekomen.

#### **Hoe nu verder?**

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de kwaliteit van het eerste visie-element te vergroten. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten evalueren (1), breder toepassen (2) en doorontwikkelen (3).

##### *1 Evalueren en bijsturen van het communicatiebeleid (evalueren)*

In de eerste plaats zou op basis van gerichte klanttevredenheidsonderzoeken nagegaan moeten worden wat de kennis van de klanten over de rechten en plichten is en hoe zij de verschillende ingezette communicatiemiddelen waarderen. De conclusie kan zijn dat de ingezette communicatiemiddelen moeten worden herhaald, aangepast of vernieuwd. Belangrijk uitgangspunt is dat de aangeboden informatie aan de klanten actueel blijft. Ook voor de interne communicatie is het van belang om periodiek te testen in hoeverre medewerkers op de hoogte zijn van de nieuwste ontwikkelingen. Dit kan praktisch door in de werkoverleggen systematisch aandacht te besteden aan handhaving maar ook periodiek in een medewerkertevredenheidsonderzoek<sup>34</sup>.

##### *2 Informeren van specifieke groepen (breder toepassen)*

Nu gemeenten de basis hebben gelegd voor een algemeen communicatiebeleid kan een verdieping worden aangebracht in het voorlichten van specifieke groepen. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld alleenstaande ouders in combinatie met kinderopvang) of dieper ingaan op speciale thema's (bijvoorbeeld bestrijding van zwart werk)<sup>35</sup>.

*3a Gebruikmaken van nieuwe communicatiemiddelen (doorontwikkelen)*

Het gemeenschappelijke kenmerk van de tot nu toe ingezette communicatiemiddelen is dat deze niet interactief zijn. De organisatie brengt de klant in een eenrichtingsverkeer op de hoogte van de rechten en plichten en eventuele nieuwe ontwikkelingen. Door voor de klant de mogelijkheid te creëren interactief te reageren of vragen te stellen kan er bij de klant een beter begrip van de rechten en plichten ontstaan. Hiervoor kunnen bij uitstek nieuwere communicatiemiddelen als websites, emailverkeer en vragenzuilen worden ingezet<sup>36</sup>.

*3b Stroomlijnen van de voorlichting met de ketenpartners (doorontwikkelen)*

CWI's en gemeenten ontwikkelen lokaal initiatieven om de klant beter te informeren. Een eerste stap is het op elkaar afstemmen van het voorlichtingsmateriaal, bijvoorbeeld door het gebruiken van een gezamenlijke brochure. Een tweede stap is het op elkaar afstemmen van de verschillende intakegesprekken bij het CWI en de gemeente. Belangrijk is dat klanten en medewerkers helder weten wat het doel en de inhoud van deze gesprekken is<sup>37</sup>.



## Optimaliseren dienstverlening



Optimaliseren van dienstverlening is het tweede visie-element van Hoogwaardig Handhaven en richt zich op het vergroten van het gemak voor de cliënt, het wegnemen van bureaucratische handelingen, het verbeteren van de service en het verlagen van drempels. Als de klant hinder ervaart, dan kan dat de spontane naleving in de weg (gaan) staan. Het wegnemen van onnodige irritaties – zoals het steeds weer vragen om informatie die reeds bij de dienst bekend is – vergroot de kans op spontane naleving.

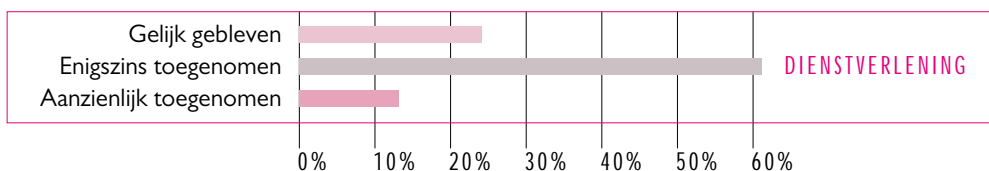
### Situatie bij aanvang

In 2003 hadden gemeenten al de nodige ervaringen met het verbeteren van de dienstverlening. Gedeeltelijk is dit een continu proces van verbeteringen op het terrein van telefonische en fysieke bereikbaarheid, vereenvoudigen van procedures, leesbaarheid van formulieren en frequentie en opzet van gesprekken met klanten. In het kader van Hoogwaardig Handhaven hebben gemeenten één of meerdere van deze facetten opgepakt om de dienstverlening aan de klanten te verbeteren.

### Huidige situatie

Terugkijkend op het afgelopen jaar is een ruime meerderheid van de gemeenten van mening dat de kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen; zo'n 60% ervaart een beperkte toename en 13% een aanzienlijke toename.

### Kwaliteit van de dienstverlening



Uiteindelijk zal bij de afzonderlijke gemeenten door middel van gerichte vragen aan klanten meer duidelijkheid moeten gaan ontstaan hoe de klanten dit zelf ervaren. Wel hebben gemeenten op het terrein van de dienstverlening de afgelopen periode allerlei nieuwe activiteiten ontwikkeld, waardoor op termijn de verbetering ook zichtbaar zou moeten worden.

- *Dienstverleningsplannen zijn opgesteld*  
Sommige gemeenten zijn aan de slag gegaan om kritisch voor de eigen organisatie kwaliteitscriteria voor de dienstverlening te benoemen of bijvoorbeeld een service-normenlijst te ontwikkelen. De meeste gemeenten hebben echter een praktische invulling gegeven aan dit visie-element door enkele concrete aspecten op te pakken. Met name geldt dit voor het verbeteren van het dienstverleningsgesprek en het introduceren van status- en mutatieformulieren als alternatief voor maandelijkse inkomstenverklaringen of periodieke rechtmatigheidsformulieren.

### **Gemeente Zundert: dienstverlening**

De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Zundert heeft een management-notitie Dienstverlening opgesteld om op managementniveau (en bestuurlijk niveau) commitment te krijgen voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. In deze notitie staan de kwaliteitscriteria beschreven die de gemeente verbindt aan haar dienstverleningsproces. Daarbij is steeds vanuit de positie van de klant geredeneerd (wat kan zijn gemak vergroten respectievelijk neemt onnodige belemmeringen weg?). Deze criteria staan geclusterd beschreven aan de hand van de zeven dimensies (communicatie, betrouwbaarheid, tegemoetkomendheid, respectvolle bejegening, toegankelijkheid, veiligheid/uitstraling en competentie van de medewerkers). Ieder kwaliteitscriterium is doorvertaald in termen van concrete verbeterpunten/meetpunten en daaraan verbonden harde normen.

- *Klanten worden actiever betrokken bij het beleid*  
Als onderdeel van de WWB-verordeningen hebben gemeenten een klantenverordening opgesteld. Afhankelijk van de grootte van de gemeente wordt de klantenparticipatie verschillend ingevuld. Bij de grotere gemeenten was de afgelopen jaren meestal al sprake van een klantenraad, bij middelgrote gemeenten is deze meer recent opgericht. Bij sommige kleinere gemeenten met minder dan een paar honderd klanten is het animo onder de klanten vaak te gering.
- *Maandelijkse rechtmatigheidsformulieren worden vervangen*  
Een meerderheid van de gemeenten is aan de slag gegaan met het vervangen van de maandelijkse inkomstenformulieren in periodieke formulieren. In de uitwerking hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt:
  - in stand houden van de maandelijkse rechtmatigheidsformulieren voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld voor diegenen met maandelijks wisselende inkomsten);

- toepassen van mutatieformulieren voor de groepen met minder risico's (bijvoorbeeld de groep van niet-arbeidsplichtigen);
- periodiek gebruik maken van statusformulieren voor een volledige gegevenscontrole.

Omdat er aan zo'n besluit veel consequenties vastzitten voor de werkprocessen, werkverdeling, verantwoordelijkheden en klantbenadering is voldoende voorbereidingstijd nodig om dit te implementeren. Veel gemeenten doen deze overstap daarom in de loop van 2005.

Sommige gemeenten hebben echter bedenkingen bij deze vervanging. Het betekent immers een handhavingsrisico als de gemeente niet meer systematisch alle klanten ziet en bij hen informatie opvraagt. Daartegenover staat dat het weinig effectief is om aan iedere klant evenveel tijd te besteden, en dat er veel (onnodig) werk verricht wordt met een laag rendement. De twijfelende gemeenten overwegen om op termijn – als de ervaringen van andere gemeenten zichtbaar worden – deze stap alsnog te gaan zetten.

### Wel of geen statusformulier?

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft besloten om te gaan werken met drie formulieren. In de eerste plaats wordt twee keer per jaar een statusformulier verstuurd. De klanten waarbij over het algemeen weinig verandert, zoals de 65-plussers en de arbeidsongeschikten, krijgen dit formulier één keer per jaar. Daarnaast hanteert Alphen aan den Rijn voortaan een mutatieformulier waarvan iedere bijstandspartij er één thuis heeft. Op het moment dat er iets wijzigt dan moet de klant het formulier invullen en opsturen en wordt ter bevestiging van ontvangst een nieuw formulier toegestuurd. Ten slotte wordt maandelijks aan iedere bijstandspartij met maandelijks inkomsten een inkomensformulier toegezonden voor de controle van de financiële mutaties.

De gemeente Leeuwarden hanteerde oorspronkelijk de opzet om de klanten een exemplaar van het statusformulier te laten terugsturen. Daarmee werd het statusformulier tevens gebruikt voor controle, want wanneer het niet werd teruggezonden werd de uitkering beëindigd. Hoewel veel vraagtekens werden gezet bij het op deze wijze inzetten van een dienstverleningsinstrument, leverde dat in het begin toch een behoorlijk aantal beëindigingen van uitkeringen op. In 2004 bleek dit beeld totaal anders want nog maar in 1% van het totaal aantal verzonden statusformulieren werd uiteindelijk de uitkering beëindigd. Dit geringe resultaat rechtvaardigde niet meer het hele proces van verzenden en hersteltermijnen. De gemeente Leeuwarden heeft daarom besloten te stoppen met het verzenden van statusformulieren.

- *Dienstverleningsgesprekken zijn verbeterd*  
Veel gemeenten hebben het concept van Hoogwaardig Handhaven opgepakt om het dienstverleningsgesprek te verbeteren. Dit doen zij door:
  - stroomlijnen van het gesprek door middel van een checklist voor de medewerkers;

- bespreken van de informatiemap/brochure tijdens het gesprek;
- trainen van het voeren van dienstverleningsgesprekken tijdens de opleidingen. In een aantal gemeenten vond er sinds de introductie van de SUWI-wetgeving in 2002 na de uitkeringsintake door het CWI niet meer een gesprek plaats bij de gemeente. Afgelopen jaar is er extra aandacht gekomen voor een strenge poortwachter. Een extra gesprek voor de klant wordt niet wenselijk gevonden. Daarom zoeken gemeenten samen met de lokale CWI-vestiging naar praktische oplossingen zoals een gezamenlijke uitkeringsintake of een eerste dienstverleningsgesprek van de gemeente op het CWI-kantoor.
- *Huisbezoeken worden soms afgelegd in combinatie met dienstverlening*  
Een aantal gemeenten combineert het huisbezoek met het inventariseren van zorgbehoeften of het beoordelen van de noodzaak tot bijzondere bijstand. Het huisbezoek wordt hier beschouwd als vorm van dienstverlening.

### **Gemeente Hellendoorn: een dienstverlenend huisbezoek**

De gemeente Hellendoorn heeft er voor gekozen om het eerste contact tussen consulent en klant zo veel mogelijk plaats te laten vinden via een bezoek aan huis bij de aanvrager. Er wordt voorlichting gegeven over rechten en plichten en de noodzakelijke gegevens voor de rechtmatigheid worden gecomplementeerd en zo mogelijk geverifieerd. Daarnaast wordt een eerste start gemaakt met de reïntegratie door in te gaan op de mogelijkheden tot werk en een beslissing te nemen over de arbeidsplicht. De consulent is tijdens dit gesprek alert op mogelijke fraudesignalen. De wijze waarop dit gebeurt is uitgewerkt in een fraudekompas.

Op deze wijze heeft het huisbezoek zowel een dienstverlenend als een controlerend karakter.

- *Procedures en formulieren worden vereenvoudigd*  
Verschillende gemeenten hebben van de gelegenheid gebruikgemaakt om de formulieren en brieven kritisch te bezien op eenvoudig begrijpbare uitleg. Daarnaast wordt bij de intake bij sommige groepen klanten gewerkt met verkorte intakeformulieren.
- *De dienstverlening wordt klantvriendelijker door één loket*  
In een aantal gemeenten wordt nu samen met het CWI een Bedrijfsverzamelgebouw (BVG) ingericht. Alleen al dat een klant op één locatie terecht kan, scheelt een hoop ergernis. Daarnaast wordt bij de inrichting van deze ruimtes aandacht besteed aan de informatievoorziening aan de klant.

### **Meer aandacht voor de wachtende klant: 'de wachtverzachter'**

Wachten in de rij voor het loket is voor klant en medewerker geen prettige situatie. In verschillende Bedrijfsverzamelgebouwen wordt nu extra aandacht geschonken aan het inrichten van de ontvangstruimte. Praktische voorbeelden



hiervan zijn het elektronisch vermelden van de wachttijden, de fysieke inrichting van de ruimte, de beschikbaarheid van gerichte informatie via dvd, video, informatiezuilen en andere communicatiemiddelen. Een belangrijke ontwikkeling is verder de klant de mogelijkheid te bieden om via internetaansluitingen vacaturebanken te raadplegen.

### Visie-element Optimaliseren dienstverlening: bevindingen

- De kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten is toegenomen. Dit blijkt uit het kwalitatieve oordeel van de gemeenten en is ook zichtbaar in met name de extra aandacht voor dienstverleningsgesprekken en het vervangen van de maandelijkse rechtmatigheidsformulieren in status- en mutatieformulieren.
- Sommige gemeenten hebben het verbeteren van de dienstverlening planmatig opgepakt met kwaliteitscriteria, meetbare doelstellingen en concrete verbeterpunten. Of de klanten ervaren dat de kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen, is nog niet uit evaluaties naar voren gekomen.

#### Hoe nu verder?

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de kwaliteit van het tweede visie-element te vergroten. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten evalueren (1), breder toepassen (2) en doorontwikkelen (3).

##### 1 Evalueren van de door de klant ervaren dienstverlening (evalueren)

Op basis van de enquêtes hebben de gemeenten aangegeven dat de kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen. Uiteindelijk zal bij de afzonderlijke gemeenten op basis van een klanttevredenheidsonderzoek moeten blijken of klanten zelf ook ervaren dat de dienstverlening is toegenomen, en op welke facetten van dienstverlening aanvullende inspanningen nodig zijn.

##### 2a Hanteren van kwaliteitscriteria bij dienstverlening (breder toepassen)

Een aantal in gang gezette activiteiten, zoals het verbeteren van dienstverleningsgesprekken en het vervangen van de rechtmatigheidsformulieren, beogen de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. Door systematisch vanuit de positie van de klant te redeneren kunnen kwaliteitscriteria worden opgesteld en concrete verbeteracties worden benoemd<sup>38</sup>. Zeker als de ketenpartners gezamenlijk in een Bedrijfsverzamelgebouw zitten wordt het extra van belang om duidelijk te hebben wie op welke wijze de klant benadert en wat de klant van de verschillende organisaties mag verwachten. De kwaliteitscriteria kunnen vervolgens in een gezamenlijk ontwikkeld dienstverleningsconcept worden vastgelegd<sup>39</sup>.

*2b Verder vereenvoudigen van de werkprocessen (breder toepassen)*

Met het introduceren van de status- en mutatieformulieren zetten gemeenten een belangrijke stap naar minder bureaucratie en het vermijden van een dubbele gegevensuitvraag. Toch zijn op veel terreinen nog aanzienlijke stappen te zetten. Bijvoorbeeld bij het terugdringen van de hoeveelheid uitgevraagde gegevens bij de verschillende aanvraagprocedures (aanvraag levensonderhoud, bijzondere bijstand, langdurigheidtoeslag), maar ook bij het vereenvoudigen van de te hanteren protocollen, het reduceren van interne overdrachtsmomenten en het beperken van interne rapportageverplichtingen<sup>40</sup>.

*3a Optimaliseren van de uitwisseling van informatie in gemeenten (doorontwikkelen)*

Binnen de eigen gemeente zijn er meerdere instanties die waardevolle informatie over de klanten hebben, zowel vanuit een dienstverleningsperspectief (inkomensondersteuning, zorg) als ook vanuit een controleperspectief. Voorbeelden van belangrijke informatie-uitwisselingen zijn de gemeentelijke bevolkingsadministratie, lokale belastingen, economische zaken maar ook derden als woningbouwverenigingen. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn in eerste instantie de wettelijke privacyaspecten maar evenzeer een voldoende kwaliteit van de gemeentelijke geautomatiseerde bestanden. Ook tussen de gemeenten is het van toenemend belang om informatie over (nieuwe) klanten uit te wisselen. Het risico bestaat immers dat moedwillig frauderende klanten verhuizen van een gemeente met een effectief handhavingsbeleid naar een gemeente met een minder strenge aanpak<sup>41</sup>.

*3b Verbeteren van de informatieoverdracht in de keten (doorontwikkelen)*

Op dit moment worden door de ketenpartners op verschillende momenten dezelfde gegevens uitgevraagd aan de klanten. Belangrijke ontwikkeling is de stap naar authentieke bronnen. Doelstelling is dat vanaf 2007 de klant zijn gegevens slechts eenmalig aan de overheid hoeft te verstrekken. Parallel aan deze ontwikkeling is het van belang om het aantal contactmomenten met de klanten verder te stroomlijnen ('wie spreekt wanneer met welke klant') en onnodige overdrachten te beperken.



Het derde visie-element van Hoogwaardig Handhaven is de toepassing van het controle-op-maat principe, als tegenhanger van de standaardcontrole. Controle op maat houdt in: hoe meer risico, hoe intensiever de benodigde controle. Het werken met risicoanalyse en onderbouwde geobjectiveerde risicogroepen en -situaties hangt hier direct mee samen. Het 'controle-op-maat' principe moet garant staan voor de benodigde vroegtijdige detectie van fraudesignalen.

### Situatie bij aanvang

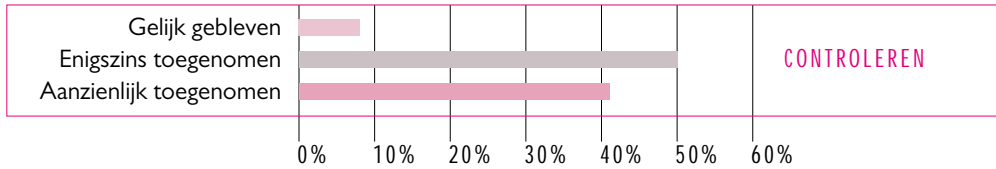
In 2003 werden de controles in de gemeente uitgevoerd conform de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU). Het controlebeleid bestond hoofdzakelijk uit het beoordelen van de nieuwe aanvragen en het verrichten van de reguliere periodieke heronderzoeken. Afhankelijk van de doelgroep vonden de heronderzoeken plaats in vastgestelde termijnen van 12 tot 18 maanden. Bij overtredingen was de Wet Boeten en Maatregelen van kracht. In veel gemeenten werd in 2003 impliciet aandacht besteed aan fraudesignalen, maar waren meestal in de organisatie geen methodieken, protocollen en werkwijzen opgesteld.

### Huidige situatie

In het kader van Hoogwaardig Handhaven hebben gemeenten de methodiek van signaal- en risicosturing opgepakt om de controleaanpak te verbeteren.

Een aantal gemeenten is in de loop van 2005 pas daadwerkelijk aan de slag gegaan met de nieuwe concepten. Toch is een ruime meerderheid van de gemeenten van mening dat de kwaliteit van de controle ten opzichte van het afgelopen jaar is toegenomen: 50% constateert een beperkte toename en 40% zelfs een aanzienlijke toename. Van de vier visie-elementen hebben de gemeenten de meeste energie gestoken in het ontwikkelen van een nieuwe controlesystematiek. Zonder uitzondering zijn de gemeenten die hebben gebruikgemaakt van de stimuleringsregeling aan de slag gegaan met signaal- en risicosturing als vervanging van de oude systematiek van de periodieke heronderzoeken.

### Kwaliteit van het controleren



In de implementatie van signaal- en risicosturing hebben gemeenten verschillende accenten gelegd:

- *De focus op de aanvraag en/of het lopend bestand*  
 De meeste gemeenten leggen de focus van de controle bij de aanvraag. Veel gemeenten hebben al resultaten bereikt met handhaven in termen van volumereductie. Dit is vooral bereikt door de poortwachterfunctie scherper neer te zetten. Afspraken met het CWI zijn aangescherpt en/of er wordt meer en beter doorgevraagd. Gegevens worden beter geverifieerd en gevalideerd. Instrumenten zoals het huisbezoek worden veelvuldig en met succes ingezet aan de poort.  
 Naar verwachting valt er nog winst te boeken met een slimme en gerichte controle van het zittende bestand. Afhankelijk van het 'soort' klant (net in de uitkering, al vele jaren klant, een klant met een set kenmerken die samen een verhoogd risico op fraude opleveren, etc.) moet de sociale dienst variëren in de controlestrategie.
- *De bronnen bij signaalsturing*  
 Gemeenten maken verschillende keuzes in het soort bronnen dat bij signaalsturing wordt gebruikt. In principe worden alle relevante bronnen gebruikt. De verschillen zitten echter meer in de frequentie en intensiteit waarmee deze bronnen worden gebruikt. Het Inlichtingenbureau, bank- en/of giro-afschriften en het dossier worden bij 90% of meer vaak tot altijd als bron gebruikt. De keerzijde is overigens wel dat dus 10% van de gemeenten aangeeft zelden van deze bronnen gebruik te maken. Tips, doelmatigheidsgesprekken en huisbezoeken worden minder vaak als bronnen van signalen gebruikt<sup>42</sup>.
- *De selectiemethodieken bij risicosturing en ontwikkeling van risicoprofielen*  
 Bij risicosturing in het lopend bestand hanteren gemeenten verschillende methodieken om risico's te selecteren. De belangrijkste methoden zijn bestandskoppeling en themaonderzoeken<sup>43</sup>.  
 Risicoprofielen worden ook in een meerderheid van de gemeenten gehanteerd. In de praktijk betekent dat uit het lopend bestand enkele risicogroepen zijn benoemd. Vaak gehanteerde risicogroepen zijn kostgangers/kamerbewoners en schijnverlaten.

Daarnaast maakt ongeveer een kwart van de gemeenten gebruik van de Fraudescorekaart. De Fraudescorekaart is in de huidige ontwikkelingsfase te gebruiken bij nieuwe aanvragen. In de beoogde doorontwikkeling zal de kaart tevens geschikt worden gemaakt voor het 'zittende' bestand. Ten slotte

hebben gemeenten besloten aselekt een aantal klanten te blijven controleren. In de praktijk wordt vaak een combinatie van methodieken gehanteerd: gebruik van bestandskoppelingen, enkele themaonderzoeken en bijvoorbeeld een aselekt periodiek heronderzoek<sup>44</sup>.

- *De prioriteiten bij fraudebestrijding*

De manier waarop gemeenten risicosturing organiseren wordt mede ingegeven door de prioriteit die gehecht wordt aan de bestrijding van de verschillende soorten van fraude. Vanzelfsprekend is iedere vorm van fraude onacceptabel en verrichten de gemeenten inspanningen om deze te bestrijden. Desgevraagd blijken er echter tussen het belang van de verschillende fraude-soorten verschillen te zitten<sup>45</sup>.

Zo heeft woon/adresfraude bij een grote meerderheid van de gemeenten een hoge prioriteit, op de voet gevolgd door inkomensfraude en de inlichtingenplicht. De arbeidsplicht en vermogensfraude blijken minder in de belangstelling te staan. Identiteitsfraude blijkt weinig tot niet bij gemeenten te leven. Het belang dat gelegd wordt in het bestrijden van woon/adresfraude zien we ook terug in het huisbezoek. Dit controlemiddel wordt geregeld toegepast bij de aanvraag en bij het 'zittende' bestand.

- *Controleplannen zijn opgesteld*

De deelnemende gemeenten hebben allen de methodiek van signaal en risicosturing omarmd en deze vastgelegd in een controleplan. De vormgeving en de intensiteit wisselt per gemeente. Bij signaalsturing moeten gemeenten keuzes maken welke bronnen met welke intensiteit worden geraadpleegd. Bij risicosturing moeten keuzes worden gemaakt welke soorten risico's op welke wijze worden geselecteerd. De meeste gemeenten hebben de omzetting van de Abw naar de WWB gecombineerd met eenmalig heronderzoek van alle klanten. Nu in de loop van 2005 het grootste deel van het klantenbestand is omgezet, ontstaat er meer ruimte om een of meerdere themaonderzoeken op te pakken.

- *Ten behoeve van risicosturing zijn risicoprofielen en selectie-instrumenten ontwikkeld*

De Fraudescorekaart is een met een aantal gemeenten doorontwikkeld model waarmee voor een klant op basis van een set variabelen een risicoscore wordt gegenereerd voor verschillende vormen van uitkeringsfraude. De eerste ervaringen met pilotgemeenten wijzen erop dat de Fraudescorekaart een betrouwbaar middel is om eventuele fraude in een vroegtijdig stadium op te sporen<sup>46</sup>.

Veel gemeenten zijn aan de slag gegaan met het opstellen van één of enkele risicoprofielen. De keuze welke risicoprofielen moeten worden ingezet is vaak tot stand gekomen op basis van het deskundigheidsoordeel van klantmanagers en sociaal rechercheurs of naar aanleiding van positieve ervaringen bij buurgemeenten. In de Kennisbank zijn verschillende voorbeelden opgenomen<sup>47</sup>.

- *Ten behoeve van signaalsturing zijn fraudekompassen ontwikkeld*

Een van de belangrijke hulpmiddelen bij signaalsturing is het Fraudekompas<sup>48</sup>. Veel gemeenten hebben bij het opstellen van het eigen fraudekompas gebruikgemaakt van eerdere ervaringen bij de gemeenten Rotterdam en Tilburg. In de praktijk blijkt dat afgezien van een paar 'grootstedelijke' signalen de meeste

van de geïnventariseerde signalen zeer herkenbaar en bruikbaar zijn voor medewerkers in andere gemeenten. Gemeenten hebben vervolgens een eigen vorm ontwikkeld die past bij de lokale uitvoeringspraktijk<sup>49</sup>.

### **Gemeente Oosterhout: een digitaal fraudekompas**

De gemeente Oosterhout heeft met behulp van de beschikbare handreikingen en voorbeelden van fraudekompassen een digitale vertaalslag gemaakt van het fraudekompas naar een Excel-bestand. Aan dat bestand is een aantal documenten gekoppeld. Op basis van het signaal en/of de fraudesoort kan gekeken worden naar de specifieke signalen van een bepaalde fraudesoort. Bovendien kan gekeken worden welk protocol bij het signaal/fraudesoort hoort.

- *Huisbezoeken worden geregeld als controle-instrument ingezet*  
Gemeenten geven aan zowel bij de aanvraag als bij de controle van het ‘zittend’ bestand geregeld gebruik te maken van het huisbezoek als controle-instrument<sup>50</sup>. Ten opzichte van de voorgaande periode is dit een belangrijke intensivering. Bij de aanvraag zijn er gemeenten die een huisbezoek standaard inzetten bij iedere aanvraag. Andere gemeenten doen dit alleen als er vermoedens van fraude of onduidelijkheden (omtrent de woonsituatie) zijn.
- *Experimenteel worden nieuwe controlemethodieken ontwikkeld*  
De meeste van de gehanteerde controlemethodieken zijn gebaseerd op het controleren van de gegevens. Aan de hand van signalen of op basis van risico's worden gegevens geverifieerd waarna de klant met de onjuiste gegevens wordt geconfronteerd.  
Experimenteel worden ook andere aanpakken ontwikkeld waarbij de nadruk niet primair op het controleren van gegevens ligt maar op het nakomen van de verplichtingen.

### **Gemeente Nijmegen: sluitende aanpak van moeilijk bemiddelbare klanten**

In de gemeente Nijmegen is het experiment ‘Sluitende aanpak moeilijke klanten’ uitgevoerd. Door middel van de inzet van reïntegratieactiviteiten in combinatie met intensieve handhaving wordt in het project beoogd de uitstroom van een aantal moeilijk bemiddelbare klanten te bevorderen en in dit verband methodieken te ontwikkelen. Het doel van het project was om klanten die aan de criteria voldoen te doen uitstromen naar regulier betaald werk, naar gesubsidieerde arbeid, of de uitkering van deze klanten om een andere reden te beëindigen.

## Visie-element Controleren op Maat: bevindingen

- De kwaliteit van het controleren op maat is aanzienlijk toegenomen. Dit blijkt uit het kwalitatieve oordeel van de gemeenten en is ook zichtbaar in de nieuwe controleaanpakken. Alle gemeenten hebben vormen van signaal- en risicosturing geïntroduceerd en de werkprocessen hierop aangepast.
- Nieuwe controle-instrumenten om (eventuele) fraudesignalen vroegtijdig te kunnen signaleren en af te handelen zijn ontwikkeld en geïmplementeerd zoals protocollen, fraudekompassen en de Fraudescorekaart.
- Gemeenten hebben de prioriteit gelegd bij het aanpakken van de woon/adres-fraude en zetten het huisbezoek als controle-instrument geregeld in. In welke mate de inzet van deze controlemiddelen voldoende effectief is geweest, is nog niet uit de evaluaties naar voren gekomen.

### Hoe nu verder

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de kwaliteit van het derde visie-element te vergroten. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten evalueren (1), breder toepassen (2) en doorontwikkelen (3).

#### 1 *Evalueren en aanpassen van de te hanteren controlestrategie (evalueren)*

Gemeenten hebben op grond van eerdere ervaringen van andere gemeenten en op basis van eigen deskundigheid besloten bepaalde risicoprofielen te hanteren of de Fraudescorekaart toe te passen. Gemeenten beschikken nog niet over een goede analyse van de eigen lokale situatie en de resultaten van voorgaande controles om een evenwichtige controlestrategie voor de komende jaren te bepalen. Met andere woorden, validatie van het huidige instrumentarium is noodzakelijk. Daarnaast moet de sociale dienst in staat zijn te kunnen variëren in de gehanteerde controlestrategie. Net zoals een organisatie leert van ervaringen, mag je ervan uitgaan dat klanten die zich bewust niet aan de regels wensen te houden ook leren en op zoek gaan naar wegen om onder de controles uit te komen. Geen systeem is waterdicht. Maar voor deze klanten – die in ieder klantenbestand, grote stad of klein dorp voorkomen – moet de gemeente kunnen wisselen van controlesystematiek<sup>51</sup>.

#### 2 *Gebruik maken van nieuwe koppelingen van bestanden (breder toepassen)*

De gemeenten hebben de afgelopen jaren koppelingen gerealiseerd met het Inlichtingenbureau<sup>52</sup> en met Suwinet-Inkijk. Binnen de wettelijke kaders van de WWB (artikel 64) is het verder mogelijk om gegevens te verzamelen door middel van bestandskoppelingen. De eerste stap is het gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden binnen de eigen gemeentelijke organisatie zoals de gemeentelijke bevolkingsadministratie, lokale belastingen en economische zaken. Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat er ook lucratieve

koppelingen met andere externe partijen mogelijk zijn zoals met bestanden van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), water- en elektriciteitsbedrijven en de Kamer van Koophandel<sup>53</sup>.

*3a Blijven (door)ontwikkelen van (nieuwe) controleaanpakken (doorontwikkelen)*

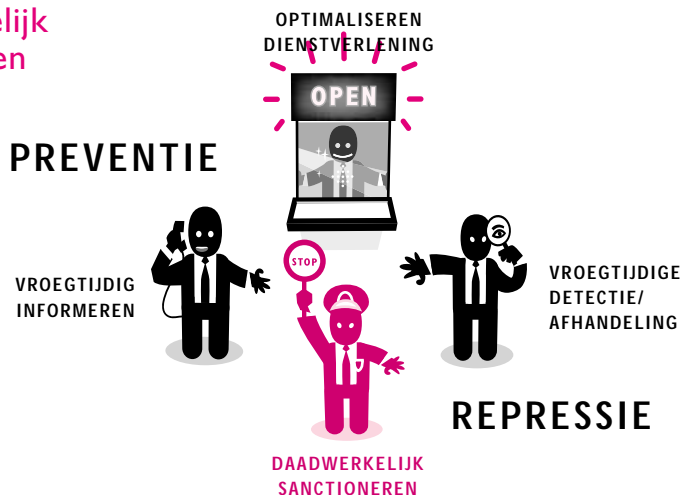
Handhaven moet niet stilstaan. Als de gemeenten een succesvol handhavingsbeleid voeren, zal de frauderende klant daarop reageren. Willen gemeenten met hun handhavingsbeleid effectief zijn en blijven, dan moeten zij alert zijn op mogelijke nieuwe fraudepatronen en de methodieken daarop aanpassen, dan wel nieuwe methodieken ontwikkelen<sup>54</sup>.

*3b Controleren op maat samen met (keten)partners (doorontwikkelen)*

Handhaven gebeurt bij voorkeur aan de kop van het proces. Welke actie onderneemt een ketenpartner als hij een mogelijk fraudesignaal ontdekt en wat is de vervolgactie? Is het bij risicogroepen aan te raden om al vroeg in het proces een andere aanpak toe te passen? Om een antwoord te geven op deze vragen worden op verschillende plaatsen experimenten gedaan tussen gemeenten en CWI's om het concept van signaal- en risicosturing zo vroeg mogelijk na de aanmelding van een aanvraag toe te passen. Maar ook bij de controle op het 'zittende' bestand zijn verbeteringen met ketenpartners mogelijk. Reïntegratiebedrijven beschikken vaak over waardevolle signalen waarmee het naleven van de arbeidsplicht en mogelijke andere fraudesoorten beter kan worden gehandhaafd<sup>55</sup>.



## Daadwerkelijk sanctioneren



Het vierde visie-element is het sluitstuk bij de handhaving van de WWB: de daadwerkelijke sanctionering conform de gemeentelijke fraudeverordening en/of afstemmingsverordening. Wie fraudeert, wordt gestraft. Niet alleen de teveel ontvangen bijstand moet teruggevorderd worden; het geld wordt ook daadwerkelijk geïnd. Door opgelegde terugvorderingen en maatregelen transparant te maken (op een geschikte wijze te communiceren) kan de gemeente ook een preventief effect bereiken.

### Situatie bij aanvang

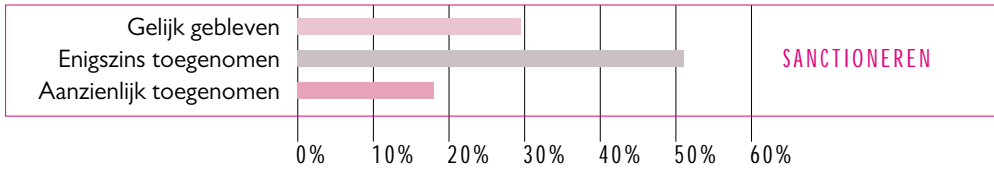
In 2003 was in de Algemene bijstandswet de Wet Boeten en Maatregelen (WBM) van kracht. Uit eerdere evaluaties<sup>56</sup> bleek al dat er in de uitvoering van de WBM grote verschillen optreden. Opgelegde boetes en vorderingen werden (lang) niet altijd daadwerkelijk geïnd. De gangbare reden was dat van een bijstandsklant in de praktijk toch weinig terug te vorderen is. Door een straf niet uit te voeren werd daarmee het verwijtbare gedrag in feite beloond. In 2005 is met de komst van de WWB de Wet Boeten en Maatregelen komen te vervallen. Voor de gemeenten is de mogelijkheid verdwenen een bestuursrechtelijke boete op te leggen. Dit kan dus nog alleen in een strafrechtelijk traject (na aangifte bij het OM).

### Huidige situatie

In het kader van Hoogwaardig Handhaven zijn gemeenten aan de slag gegaan met het formuleren van het nieuwe gemeentelijke maatregelenbeleid en hebben dit vastgelegd in verordeningen. Daarnaast zijn meerdere instrumenten ontwikkeld.

Terugkijkend op het afgelopen jaar is een ruime meerderheid van de gemeenten van mening dat de kwaliteit van het sanctionering is toegenomen: 39% ziet een beperkte toename en 14% geeft aan dat de toename aanzienlijk is geweest. Uiteindelijk zal bij de afzonderlijke gemeenten op basis van directe meetbare gegevens moeten blijken of er daadwerkelijk meer en sneller is gesanctioneerd. Veel gemeenten zijn in de loop van 2005 begonnen met de nieuwe controle-

### Kwaliteit van het sanctioneren



systematiek. Dit betekent dat nieuwe resultaten met betrekking tot sanctioneren pas in een later stadium goed zichtbaar kunnen worden.

Wel zijn er in de voorbereiding door de gemeenten de nodige stappen gezet in de beleidsvoorbereiding en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.

- *Afstemmingsverordeningen zijn vastgesteld*  
Gemeenten hebben het afgelopen jaar de afstemmingsverordening vastgesteld. Een meerderheid van de gemeenten heeft gekozen voor een 'beleidsarme' overgang van de algemene Wet Boeten en Maatregelen naar de nieuwe gemeentelijke verordening. Hierbij is meestal gebruik gemaakt van de (landelijk) ontwikkelde standaardverordeningen. Het soort verwijtbare gedraging en de bijhorende hoogte van de sancties zijn grotendeels in tact gebleven. Toch worden tussen gemeenten een aantal verschillende keuzes zichtbaar in de zwaarte van de maatregelen en het aantal gehanteerde klassen. Daarnaast zijn er verschillen in het al dan niet toepassen van hersteltermijnen en waarschuwingen. Sommige gemeenten hebben de beleidsruimte aangewend om op onderdelen het sanctiebeleid aan te scherpen. Een scherp beeld van de voor- en nadelen is niet beschikbaar. Wel ervaren de gemeenten met een strenger sanctioneringsbeleid weinig extra problemen zoals een toename van agressie.

### Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard: afstemmingsverordening

De Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard heeft in de afstemmingsverordening de maatregelen opgesteld met betrekking tot het verlagen van bijstand. Hierbij is onderscheid gemaakt in soort verwijtbare gedragingen. Nieuw is de verlaging van bijstand bij agressief gedrag van de belanghebbende, de koppeling van het teveel ontvangen bedrag aan bijstand aan een categorie van verlaging, en de recidive- en cumulatiebepalingen. Bij recidive wordt bijvoorbeeld de standaard verlaging omgezet in de eerst daarop volgende categorie van verlaging, en bij een verlaging van de vierde categorie een verdubbeling van de periode van verlaging. Verder geldt bij drie verwijtbare gedragingen binnen een periode van 12 maanden een verlaging van de vierde categorie ('three strikes out'). Bij cumulatie worden de percentages van verlaging bij elkaar opgeteld.

Ook hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt hoe zij het terugvorderingsbeleid gaan vormgeven:

- I Altijd alles terugvorderen. Het leidende principe daarbij is het krachtige signaal geven dat fraude nooit zal lonen;
- II Kleine bedragen kwijtschelden. Het leidende principe hierbij is dat de organisatie zijn middelen efficiënt moet inzetten;
- III Kwijtschelden onder randvoorwaarden. Het leidende principe daarbij is dat een hoog terugvorderingsbedrag geen belemmering mag vormen voor de uitstroom naar regulier werk. Sommige gemeenten hebben er voor gekozen om kwijtschelding niet op voorhand te doen, maar pas nadat de klant een aantal jaren uit de uitkering is.

- *Verplichtingenkompassen zijn ontwikkeld*

Vervolgens zijn gemeenten aan de slag gegaan door de (algemene) beleidsregels uit de verordening te vertalen naar concrete werksinstructies en protocollen voor de medewerkers. Voorbeelden hiervan zijn de verplichtingenkompassen. In overzichtelijke stappen wordt voor de klantmanager uiteengezet op welke wijze en met welke afwegingen besloten moet worden tot het al dan niet opleggen van een maatregel.

- *Agressieprotocollen zijn opgesteld*

Veel gemeenten hebben in de afgelopen periode aandacht besteed aan het vermijden en verhelpen van agressie. De achterliggende reden is dat een nadrukkelijker uitvoeren van het handhavingsbeleid tot een verhoging van de agressie zou kunnen leiden. Hierbij zijn de volgende zaken aan de orde gekomen<sup>57</sup>:

- ontwikkelen van agressiebeleid (wat zijn de regels; de maatregelen in de afstemmingsverordening maar bijvoorbeeld ook het al dan niet weigeren van de toegang tot het gemeentehuis);
- opstellen van protocollen (wie doet wat in het geval van agressie);
- trainingen (hoe omgaan met agressieve klant in de spreekkamer);
- veiligheid spreekkamers (zorgen dat de medewerker zich veilig voelt).

### Visie-element Daadwerkelijk Sanctioneren: bevindingen

- De kwaliteit van het daadwerkelijk sanctioneren is toegenomen. Dit blijkt uit het kwalitatieve oordeel van de gemeenten en de toegenomen aandacht voor het opstellen van de verordeningen en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.
- Sommige gemeenten hebben de afgelopen periode het sanctiebeleid aangescherpt. Onduidelijk is nog wat hiervan de resultaten zijn.

### Hoe nu verder?

In deze afsluitende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de (mogelijke) vervolgstappen die gemeenten de komende jaren kunnen zetten om de kwaliteit van het vierde visie-element te vergroten. Het tempo waarin gemeenten dit kunnen oppakken verschilt per gemeente. De aanbevelingen

zijn weergegeven in drie opeenvolgende niveaus, te weten evalueren (1), breder toepassen (2) en doorontwikkelen (3).

*1 Evalueren van het lik-op-stuk beleid (evalueren)*

Sinds het afschaffen van de Wet Boeten en Maatregelen hebben gemeenten gebruikgemaakt van de eigen beleidsruimte om sancties op te stellen. Bij het in de praktijk realiseren van dit beleid spelen verschillende functionarissen een rol (klantmanagers, sociaal rechercheurs, medewerkers terugvordering). Voor het evalueren en bijsturen van het lokale lik-op-stuk-beleid is inzicht nodig in de overdrachtsmomenten, doorlooptijden en de gerealiseerde termijnen.

*2a Optimaliseren van de werkprocessen (breder toepassen)*

Op basis van een systematische analyse van de wijze van sanctioneren kunnen de werkprocessen worden verbeterd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen het registreren van de nalatigheid en het bepalen van de verwijtbaarheid, het afstemmen van de rechtmatigheid en de invordering en het optimaliseren van het incassotraject. Vervolgens wordt in beeld gebracht wat de zwakke schakels zijn, hoeveel overdrachtsmomenten nodig zijn tussen de verschillende functionarissen en welke tijdsduur hiermee gemoeid is. Op basis hiervan kunnen verbeteringen in aanpak en doorlooptijd worden opgesteld.

*2b Een heldere knip maken tussen het controlebeleid van de gemeente en de inzet van de sociale recherche (breder toepassen)*

In het sanctioneren speelt de sociale recherche traditioneel een belangrijke rol. Met de WWB en het vervallen van de Wet Boeten en Maatregelen zijn er geen mogelijkheden meer om een bestuurlijke boete op te leggen. Daar tegenover staat de mogelijkheid om maatregelen op te leggen. Boven de €6.000,- is het duidelijk: de gemeente doet aangifte en er begint een strafrechtelijk traject. Dit verloopt via het Openbaar Ministerie.

Met het toepassen van de methodiek van Hoogwaardig Handhaven is bij een aantal gemeenten een onduidelijke scheidslijn ontstaan tussen controle en opsporing. Een vraag die speelt is bijvoorbeeld in hoeverre de sociale recherche (met opsporingsbevoegdheid) een rol mag spelen in een intensief controlerend onderzoek of wanneer een zaak administratief rechtelijk wordt aangepakt en wanneer strafrechtelijk. Voor de gemeenten is het daarnaast van belang welke aanpak het meeste oplevert. Juist omdat gemeenten het intensieve controlerende onderzoek meer naar zich toetrekken en verwacht wordt dat dit integraal onderdeel uitmaakt van het takenpakket van de klantmanager, vraagt dit vaardigheden waarbij de klantmanager veel kan leren van de sociaal rechercheur. Door deze ontwikkelingen lijkt de rol van de sociale recherche te veranderen.

*3a Afspraken maken over samenwerking met het Regionale Interventieteam (doorontwikkelen)*

Op 1 januari 2004 zijn de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams opgegaan in een landelijk dekkend netwerk van negen Interventieteams<sup>58</sup>. Deze teams richten zich in eerste instantie op de multidisciplinaire fraudebestrijding (samenwerking met andere kolommen zoals de Belastingdienst, Arbeidsinspectie, Sociale Verzekeringsbank, UWV en OM) maar kunnen ook

door het gezamenlijk uitvoeren van themaonderzoeken en bestandskoppelingen gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van het lokale controlebeleid. Met de regionaal gebundelde kennis van effectieve methodieken en de hiervoor benodigde randvoorwaarden kunnen deze teams tevens een rol spelen in het bevorderen van de kwaliteit van handhaving bij de afzonderlijke gemeenten.

*3b Afspraken maken met het Openbaar Ministerie over de aanpak in het strafrechtelijke traject (doorontwikkelen)*

Met de komst van de WWB is voor de gemeenten de mogelijkheid verdwenen een bestuursrechtelijke boete op te leggen. Dit kan alleen nog maar in een strafrechtelijk traject na aangifte bij het Openbaar Ministerie. Hiervoor zijn (landelijke) richtlijnen opgesteld. Daarnaast is het van belang om lokaal praktische afspraken te maken over het soort zaken dat voor vervolging in aanmerking komt, de wijze van aanlevering door de gemeente en de wijze van afhandeling door het OM<sup>59</sup>.



## Bijlage I

### Opzet van het inventariserend onderzoek

#### De aanleiding

Begin 2003 heeft het Ministerie van SZW de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van het concept Hoogwaardig Handhaven. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben adviesbureau Radar en de Stichting StimulanSZ een inventariserend onderzoek verricht naar de bevindingen van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven tot 1 april 2005. Voor deze inventarisatie zijn de volgende doelen onderscheiden:

- In de eerste plaats moet het inzicht geven in de stand van zaken hoe ver de gemeenten nu staan in het proces van Hoogwaardig Handhaven. Hoe ver staat de implementatie en welke producten en methodieken zijn inmiddels ontwikkeld?
- Een tweede beoogd resultaat is dat goede voorbeelden aan het licht komen waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. In een eventuele volgende versie van de Kennisbank kunnen deze good practices worden opgenomen.
- Een derde beoogd resultaat is dat de aanbevelingen voor de komende jaren waardevolle input zijn voor het toekomstige lokale uitvoeringsbeleid.

#### De drie bronnen

Bij het verzamelen van de informatie zijn in het onderzoek drie bronnen gebruikt:

##### 1 Regionale expertbijeenkomsten Hoogwaardig Handhaven

In verschillende regionale bijeenkomsten in het kader van het project Kringen Hoogwaardig Handhaven is stil gestaan bij de behaalde resultaten op de 4 dimensies van Hoogwaardig Handhaven en is geïnterviewd op welke onderdelen vervolgstappen moeten worden gezet.

##### 2 Stand van zaken bij 40 (willekeurig gekozen) gemeenten

Bij 40 gemeenten is onderzocht wat de stand van zaken is bij het invoeren en werken met Hoogwaardig Handhaven. In de selectie is onderscheid gemaakt naar 5 verschillende grootteklassen en een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende provincies. Op deze wijze is een evenwichtige doorsnede van de Nederlandse gemeenten tot stand gekomen (zie overzicht bijlage 4). In deze gemeenten is onder een aantal medewerkers een quick scan uitgezet om de vorderingen van de implementatie te kunnen meten (zie bijlage 2) en is middels een inhoudelijke enquête geïnterviewd op welke onderdelen nog vervolgstappen moeten worden gezet (zie bijlage 3). Tenslotte zijn relevante documenten geanalyseerd zoals beleidsplannen en controleplannen.

### 3 *Verdieping ervaringen aan de hand van interviews*

Op verschillende beleidsterreinen was behoefte aan een verdere verdieping: de persoonlijke ervaringen op het bestuurlijke terrein, meningen van medewerkers en de klanten. In verschillende interviews (onder meer met wethouders, managers, projectleiders, klantmanagers en klanten) is dieper op deze afzonderlijke onderwerpen ingegaan.

#### **De eindrapportage**

Nadat in het voorjaar de gegevens uit de drie bronnen zijn samengevoegd tot een conceptrapportage, zijn in regionale expertbijeenkomsten de bevindingen en aanbevelingen doorgesproken en op onderdelen aangescherpt. De definitieve tekst is mede tot stand gekomen met medewerking van deskundigen van Divosa, VNG en het Ministerie van SZW.



## Bijlage 2

### Vragenlijst implementatie Hoogwaardig Handhaven

Bij de deelnemende gemeenten is een quick scan gehouden. Met deze vragenlijst kan op een snelle wijze in beeld worden gebracht wat de stand van zaken is bij het implementeren van handhaving. De vragenlijst wordt ingevuld door medewerkers.

Bij elke vraag geeft de medewerker met een cijfer aan of hij het met de vraag eens is of niet. De antwoorden variëren van helemaal mee eens (5), neutraal (3) tot helemaal mee oneens (1). De antwoorden op deze vragen zijn geaggregeerd tot waarderingscijfers op de verschillende stappen van de handhavingscyclus, zoals deze in deel 2 zijn gepresenteerd.

#### Quick scan Handhaving onder medewerkers

- 1 Ik ben geïnformeerd over de visie van onze sociale dienst op handhaving
- 2 Ik ben in staat om deze visie op handhaving in eigen woorden te vertellen
- 3 Ik ben betrokken geweest bij de totstandkoming van het (handhaving)-beleidsplan
- 4 Ik vind het (handhaving)beleidsplan een haalbaar plan
- 5 Ik ben op de hoogte van alle doelstellingen van het (handhaving)beleidsplan
- 6 In mijn werk registreer ik elk fraudesignaal
- 7 Ik ken het werkproces voor cliënten die vallen binnen een geformuleerd risicoprofiel
- 8 Ik gebruik protocollen/instructies voor het regulier controletraject
- 9 Ik gebruik protocollen/instructies voor het intensief controletraject
- 10 Het is mij duidelijk welke taken ik moet uitvoeren op het terrein van handhaving
- 11 Het is mij duidelijk over welke bevoegdheden ik beschik op het terrein van controle
- 12 Ik ervaar de spreekkamers als veilig bij het houden van confronterende gesprekken (bijv. bij fraudevermoedens)
- 13 Ik heb voldoende tijd om een dossier grondig op fraudesignalen te bestuderen
- 14 Ik heb voldoende tijd voor intensieve controle of een opsporingstraject
- 15 Ik heb voldoende tijd om in een gesprek met een klant diepgang te brengen om mogelijke fraudesignalen te onderzoeken
- 16 Ik heb voldoende tijd voor het afleggen van huisbezoeken
- 17 Ik vind de dossiers zo goed geordend en inzichtelijk dat ik er mogelijke fraudesignalen uit kan destilleren
- 18 Ik word gecoacht op mijn handhavingstaken
- 19 Ik vind dat het management voldoende kennis van handhaving heeft
- 20 Ik vind dat het management voldoende interesse in handhaving heeft
- 21 Ik vind dat het management waardering voor mij heeft als ik actief werk aan handhaving en fraudebestrijding
- 22 Ik informeer mijn leidinggevende over knelpunten in de handhaving
- 23 Ik spreek mijn leidinggevende, indien nodig, aan op goede randvoorwaarden voor succesvolle handhaving

- 24 Ik ben persoonlijk gemotiveerd om de doelen van het handhavingsbeleidsplan te realiseren
- 25 Ik vraag collega's ondersteuning als ik onzeker ben
- 26 Ik accepteer geen enkele fraude, hoe gering ook
- 27 Ik ervaar waardering van collega's als ik actief werk aan handhaving en fraudebestrijding
- 28 Ik heb een objectieve, kritische houding ten opzichte van de cliënt
- 29 Ik ben bereid om met de cliënt de confrontatie aan te gaan als ik vermoedens van fraude heb
- 30 Ik ervaar onder collega's dat werken aan handhaving en fraude belangrijk is
- 31 Ik heb voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van handhaving.
- 32 Ik (consulent) beschik over voldoende gesprekstechnieken om bij fraudesignalen door te vragen
- 33 Ik vind dat andere medewerkers voldoende kennis van handhaving hebben
- 34 Ik ervaar dat het management actief stuurt op het behalen van (handhavings)doelstellingen
- 35 Ik ervaar dat het management actief stuurt op samenwerking tussen verschillende afdelingen om een effectieve handhavingsaanpak te realiseren
- 36 Ik ervaar dat het management actief stuurt op de resultaten van controle en opsporing
- 37 Ik word regelmatig op de hoogte gesteld over behaalde resultaten m.b.t. (handhavings)doelstellingen
- 38 Ik stel mijn medewerkers regelmatig op de hoogte van behaalde resultaten m.b.t. (handhavings)doelstellingen
- 39 Ik bemerk dat de behaalde resultaten in het ene jaar meewegen in het formuleren van plannen voor volgend jaar
- 40 Mijn leidinggevende bespreekt met mij regelmatig mijn inspanningen op handhavingsgebied

## Bijlage 3

### Resultaten inhoudelijke enquête

In aanvulling op de vragenlijst aan de medewerkers over de stand van zaken bij het implementeren van handhaving (bijlage 2), is middels een inhoudelijke enquête aan managers/ projectleiders geïnventariseerd welke resultaten bereikt zijn en op welke onderdelen nog vervolgstappen moeten worden gezet. In deze bijlage staan de resultaten van deze enquête in een achttal tabellen samengevat.

**TABEL 1**

De gemeente heeft	ja	nee	geen mening
• een duidelijke visie op handhaven	97%	0%	3%
• een duidelijk beleidsplan	92%	5%	3%
• meetbare handhavingsdoelen	71%	11%	17%

**TABEL 2**

De gemeente heeft	ja	nee	geen mening
• werkprocessen aangepast	92%	3%	5%
• beschreven en vastgelegd	86%	5%	8%
• protocol voor fraudesignalen	84%	8%	8%
• fraudesignalen geregistreerd in systeem	62%	19%	19%
• taken en bevoegdheden personeel beschreven	59%	22%	19%
• werkprocessen aangepast in systeem	57%	27%	16%

**TABEL 3**

De gemeente heeft	ja	nee	geen mening
• een aparte functionaris handhaving	68%	30%	3%
• voldoende mensen en middelen	24%	22%	54%

**TABEL 4**

De gemeente heeft	ja	nee	geen mening
• medewerker voldoende opgeleid	78%	3%	19%
• opleidingsplan	57%	35%	8%

TABEL 5

De gemeente heeft	ja	nee	geen mening
• regelmatig gemeten	27%	19%	54%
• voldoende zicht op effectiviteit	22%	27%	51%
• ervaringen systematisch verzameld	22%	36%	42%

TABEL 6

De gemeente maakt bij signaalsturing gebruik van	vaak/ altijd	zo nu en dan	zelden/ nooit
• inlichtingenbureau	97%	3%	0%
• bank/giroafschriften	89%	11%	0%
• dossier	89%	11%	0%
• tips	65%	24%	11%
• doelmatigheidsgesprek	57%	32%	11%
• huisbezoek	41%	46%	14%

TABEL 7

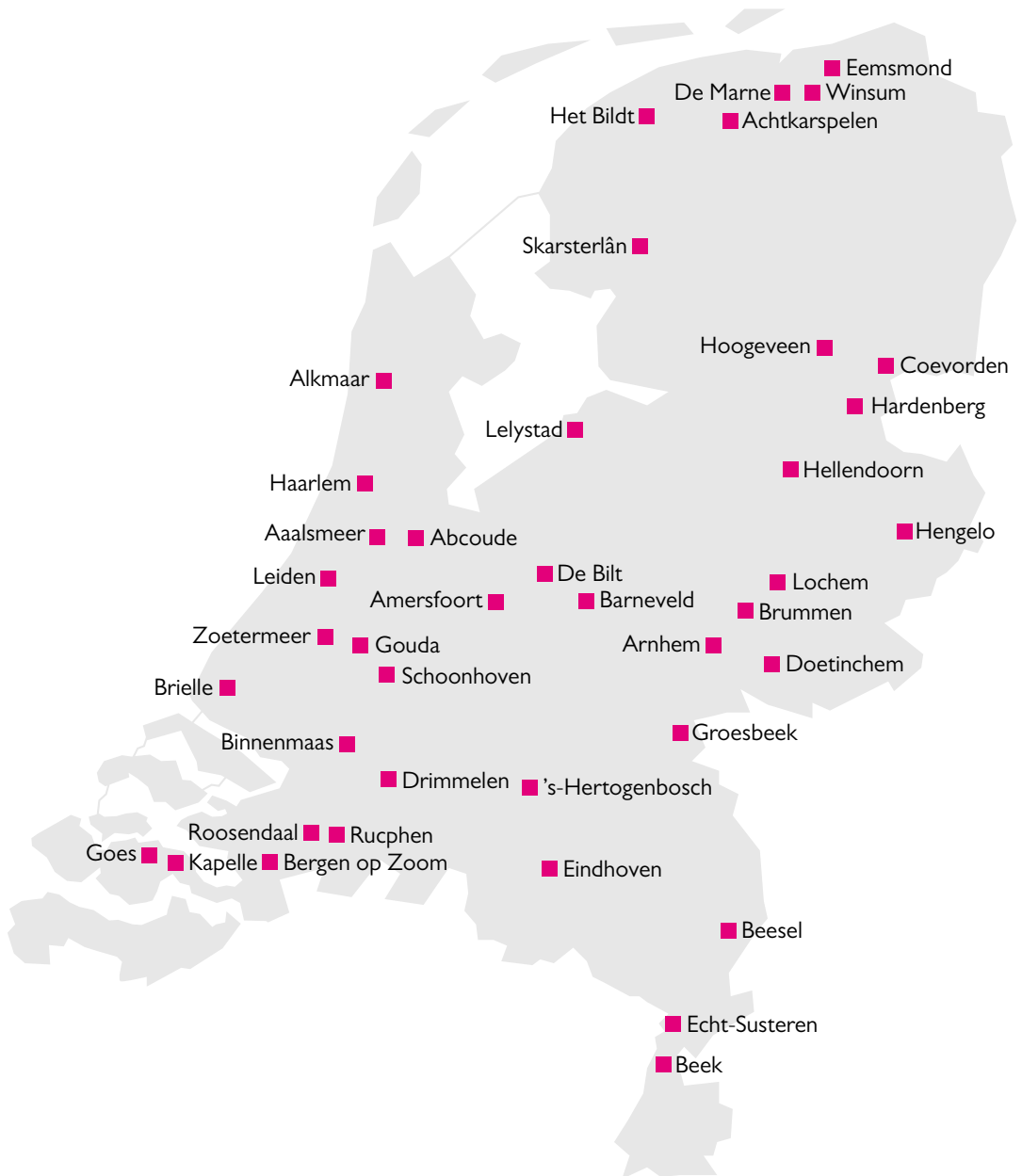
De gemeente maakt bij risicosturing gebruik van	ja	nee
• bestandskoppeling	100%	0%
• themaonderzoeken	84%	16%
• risicoprofielen	57%	43%
• aselect	41%	59%
• scorekaart	22%	78%

TABEL 8

De gemeente hecht de volgende prioriteit aan de bestrijding van	hoog	gemiddeld	laag
• woon/adresfraude	76%	24%	0%
• inkomensfraude	73%	24%	3%
• inlichtingenplicht	73%	24%	3%
• arbeidsplicht	59%	38%	3%
• vermogensfraude	51%	41%	8%
• identiteitsfraude	19%	51%	30%

## Bijlage 4

### Deelnemende gemeenten





## Noten

- 1 Dit betreft 66% van de gemeenten en 88% van de bijstandspopulatie. Integrale Rapportage Handhaving 2003.
- 2 De Kennisbank Hoogwaardig Handhaven is in maart 2001 voor het eerste aan alle gemeenten aangeboden in de vorm van een map en een cd-rom. De laatste geactualiseerde versie van de cd-rom is verschenen in het voorjaar van 2005 (zie ook [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 3 Tweede voortgangsrapportage Agenda voor de Toekomst, december 2003.
- 4 cd-rom Kennisbank Hoogwaardig handhaven ABW; mei 2003.
- 5 Integrale Rapportage Handhaving 2003, december 2004.
- 6 Dit betreft 66% van de gemeenten en 88% van de bijstandspopulatie. Integrale Rapportage Handhaving 2003.
- 7 Zie tabel 1 in bijlage 3.
- 8 Voorbeeld: handhavingsverordening gemeente Leiden (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 9 Voorbeeld: nieuwe heronderzoekssystematiek van de gemeente Tilburg (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 10 Voorbeeld: beleidsplannen ISD de Rijnstreek, gemeente Nunspeet, Almelo, Enschede en Maastricht (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 11 Voorbeeld: gemeente Rucphen heeft bij het beleidsplan en bij communicatieplan de voornemens consequent vertaald naar concrete doelstellingen en naar aanpassingen in de werkprocessen.
- 12 Voorbeeld: initiatieven worden ontwikkeld dat gemeenten dit in samenwerking met de Regionale Interventieteams en/of de regionale sociale recherche oppakken (zie ook deel 3.4.).
- 13 Een van de vijf hoofdambities van het SUWI-Ketenprogramma Mensen aan het Werk (november 2004) is het verbeteren van de lokale samenwerking en de BVG-vorming. Methodieken, ervaringen en resultaten zullen via dit programma bekend worden gemaakt.
- 14 Zie tabel 2 in bijlage 3.
- 15 Zie tabel 3 in bijlage 3.
- 16 Voorbeeld: stoplichtenmodel. cd-rom Kennisbank Hoogwaardig handhaven ABW, mei 2003.
- 17 De 7 protocollen hebben betrekking op Wit werk; Zwart werk; Gezamenlijke huishouding; Vermogen; Niet verblijven op aangegeven adres; Detentie; (Bescheiden) zelfstandigen.
- 18 Voorbeeld: twee protocollen op de cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl).
- 19 Voorbeeld: de zogenoemde Kopgroepgemeenten (Almelo, Apeldoorn, Hilversum, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg) zijn in het kader van de KIP- en LAT-projecten in de periode 2001-2002 reeds gestart met het concept van Hoogwaardig Handhaven. In de periode 2003-2004 hebben zij borgingsplannen opgesteld om de projectmatig ontwikkelde activiteiten in de staande organisatie te kunnen borgen.
- 20 Voorbeeld: de gemeente Huizen onderzoekt de toegevoegde waarde van de extra inzet van fraudepreventied medewerker aan de hand van een set van prestatie-indicatoren.
- 21 Voorbeeld: het Formatiecalculatiemodel klantmanager, opgesteld door StimulanSZ.
- 22 Volgend op het Ketenprogramma Mensen aan het Werk (november 2004) worden tussen de ketenpartners UWV, CWI en gemeenten allerlei verschillende initiatieven ontwikkeld met betrekking tot Handhaving. Methodieken, ervaringen en resultaten zullen via dit programma bekend worden gemaakt.
- 23 Voorbeeld: handhavingsplannen van de gemeenten Enschede en Maastricht en het handhavingsplan WWB Noord-Limburg (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 24 Zie tabel 4 in bijlage 3.
- 25 Voorbeeld: in het project Samenwerken in uitvoering van StimulanSZ wordt onder meer een cultuurscan ontwikkeld.

- 26 Voorbeeld: in de gemeente Apeldoorn wordt in het Bedrijfsverzamelgebouw de intake uitgevoerd door een gezamenlijk team van medewerkers CWI en Sociale Zaken. Volgend op het Ketenprogramma Mensen aan het Werk (november 2004) worden tussen de ketenpartners UWV, CWI en gemeenten ook op andere plaatsen vergelijkbare initiatieven ontwikkeld. De ervaringen en resultaten zullen via dit programma bekend worden gemaakt.
- 27 Zie tabel 5 in bijlage 3.
- 28 Voorbeeld: het Bedrijfsvoeringmodel ([www.stimulansz.nl](http://www.stimulansz.nl)).
- 29 Voorbeeld: 'Risicosturing: een menu aan mogelijkheden (Een kookboek met 6 nieuwe recepten)'.
- 30 Voorbeeld: quick scan Hoogwaardig handhaven (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 31 In het SUWI-Ketenprogramma 2005 Mensen aan het Werk is het opstellen van ketenprestatie-indicatoren één van de 5 hoofdambities. De ervaringen en resultaten zullen via dit programma bekend worden gemaakt.
- 32 Per visie-element tellen de 3 categorieën op tot 100% van de gemeenten. Geen van de gemeenten in de enquête heeft overigens aangegeven dat de kwaliteit op de visie-elementen is achtergebleven. Omdat deze cijfers gebaseerd zijn op waarderingscijfers kunnen uit de hoogte van de percentages geen absolute conclusies getrokken worden. Een gemeente kan zelf aangeven van mening zijn dat de kwaliteit is toegenomen zonder dat de betrokken klanten daar op dat moment direct iets van gemerkt hebben.
- 33 Voorbeeld: communicatieplannen van gemeente Twenterand en Rotterdam (cd-rom Kennisbank HH 2005).
- 34 Voorbeeld: verschillende klanttevredenheidsonderzoeken (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 35 Voorbeeld: communicatieplan professioneel handhaven gemeente Rotterdam (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 36 Voorbeeld: met name in de Bedrijfsverzamelgebouwen wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van communicatie.
- 37 Voorbeeld: in de gemeente Leiden wordt het dienstverleningsgesprek uitgevoerd door het CWI.
- 38 Voorbeeld: dienstverlening gemeente Zundert (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 39 Voorbeeld: dienstverleningsconcept BVG Nijmegen (cd-rom Kennisbank HH 2005 en [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 40 Voorbeeld: gemeente Leeuwarden heeft voor het verstrekken van de langdurigheidtoeslag een standaardprocedure ontwikkeld waarmee klanten die er recht op hebben actief worden benaderd met zo min mogelijk administratieve rompslomp als gevolg.
- 41 Voorbeeld: in verschillende regionale interventieteams worden aanpakken ontwikkeld hoe gemeenten optimaal van de verschillende gegevensbestanden gebruik kunnen maken.
- 42 Zie tabel 6 in bijlage 3.
- 43 Zie tabel 7 in bijlage 3.
- 44 Bij het uitvoeren van een periodiek heronderzoek wordt nu vaak niet meer een volledig heronderzoek uitgevoerd maar bijvoorbeeld een eenvoudiger check van de bank/giro-afschriften.
- 45 Zie tabel 8 in bijlage 3.
- 46 Voorbeeld: de Fraudescorekaart aanvraag en werkinstructie van StimulanSZ; de notities risicosturing bijstandsfraude fase 1, 2 en 3 van StimulanSZ ([www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 47 Voorbeeld: risicoprofielen gemeenten Dordrecht, kookboek risicosturing, plan van aanpak voor het opstellen van risicoprofielen van het handhavingsproject Noord en Oost Groningen ([www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 48 Ook bekend onder de naam WBM-wijzer.



- 49 Voorbeeld: fraudekompassen van de gemeenten Hof van Twente, Oosterhout, Rotterdam en Tilburg ([www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 50 Voorbeeld: notitie huisbezoek Sociale Zaken. Gemeente Tilburg ([www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 51 Voorbeeld: gemeente Leeuwarden heeft in het project borging rechtmatigheid een steekproef van 100 klanten genomen. Op basis van een volledige controle van deze klanten wordt de rechtmatigheid van de controleaanpak onderbouwd.
- 52 Voorbeeld: op [www.inlichtingenbureau.nl](http://www.inlichtingenbureau.nl) worden de mogelijkheden, ervaringen en voorbeelden van resultaten van verschillende koppelingen beschreven.
- 53 Voorbeeld: met name gecoördineerd door de Regionale Interventieteams worden de methodieken van bestandskoppeling projectmatig opgepakt bij de deelnemende gemeenten.
- 54 Voorbeeld: de groepsgewijze (in plaats van individuele) aanpak van bepaalde soorten klanten (gemeente Nijmegen) of projecten gericht op het versterken van het nakomen van de arbeidsverplichting (Nijmegen, Apeldoorn) ([www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)).
- 55 Voorbeeld: de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Hilversum, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg zijn in de periode 2003-2004 gestart met het doorontwikkelen van het concept van Hoogwaardig Handhaven samen met het CWI. In het najaar van 2005 worden als onderdeel van het SUWI-Ketenprogramma Mensen aan het Werk resultaten van deze experimenten verwacht.
- 56 Handhaven op MaaT; de methoden uit het LAT project. Ministerie van SZW 2003.
- 57 Op de cd-rom Kennisbank HH 2005 zijn verschillende voorbeelden hiervan opgenomen.
- 58 Deze teams worden aangestuurd door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams, onder voorzitterschap van het Ministerie van SZW. De landelijke stuurgroep wordt gevormd door de partners (Gemeenten, Openbaar Ministerie, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, SVB en UWV) die een rol spelen bij de bestrijding van fraude op het terrein van de sociale zekerheid, de fiscaliteit, het tegengaan van illegale tewerkstelling en (groot) stedelijke problematiek. De landelijke stuurgroep is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de door de interventieteams uit te voeren projecten, de eindrapporten en het persbeleid. De interventieprojecten zijn repressief van aard.
- 59 Voorbeeld: gemeente Almelo heeft met het Openbaar Ministerie afspraken gemaakt over het soort zaken, de wijze waarop door de gemeente de zaken kunnen worden aangeleverd en de wijze waarop de zaken door het Openbaar Ministerie worden afgedaan.

## *Colofon*

### **Uitgave**

Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid, Den Haag

### **Met medewerking van**

De deelnemende gemeenten

### **Basistekst**

Adviesbureau Radar, Amsterdam

### **Redactie**

Stichting StimulanSZ

### **Vormgeving, lay-out en productie**

Op Stand, Den Haag  
[www.bureau-opstand.nl](http://www.bureau-opstand.nl)

### **Illustraties**

Macklut, Den Haag

### **Druk**

Albani Drukkers, Den Haag

ISBN 90 771 9526 2

*Den Haag, oktober 2005*

*Adviesbureau voor sociale vraagstukken*



**Meer weten?**

Voor algemene vragen over onderwerpen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunt u bellen met onze informatielefoon 0800-9051 (gratis) of kijken op onze website [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)



**Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Bestelnummer 526  
Oktober 2005  
Gratis uitgave