

Dichtbij en daadkrachtig

Greenpaper toezicht en handhaving in het sociaal domein



Colofon

Deze greenpaper is samengesteld door VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving. Het kenniscentrum ondersteunt gemeenten op het gebied van handhaving en naleving in het sociale domein. Eén van haar kerntaken is het voeden van wetgeving en beleidsontwikkeling door structurele terugkoppeling te geven over ervaren barrières en kansen in de praktijk.

Auteurs

Guido Brummelkamp
Sanne Hoogendoorn
Ad van Mierlo

Voor nadere informatie over VNG Kenniscentrum Handhaving kunt u terecht op www.naleving.net.
Voor nadere informatie over deze paper kunt u contact opnemen met Sanne Hoogendoorn per mail (sanne.hoogendoorn@vng.nl).

Samenvatting

De greenpaper "Dichtbij en daadkrachtig" heeft als doel het gesprek te faciliteren omtrent toezicht en handhaving in het sociaal domein. Uit onderzoek en gesprekken met zowel ambtenaren als bestuurders komen twee uitdagingen naar voren. De eerste betreft het zorgen voor dienstverlening vanuit het perspectief van de klant, omdat er nu verwarring ontstaat bij zowel de medewerkers van de gemeenten als bij de klant door het verschillend beoordelen van casussen. Als oplossingsrichting wordt het idee van inclusieve dienstverlening geïntroduceerd, waarbij handhaving onderdeel is van de dienstverlening en de normen en werkwijzen duidelijk zijn voor alle betrokkenen. De tweede uitdaging betreft het gezamenlijk daadkrachtig optreden, omdat er nog te weinig verbinding wordt gelegd binnen het sociaal domein enerzijds en tussen het sociaal domein en het fysiek domein en openbare orde en veiligheid anderzijds. Het versterken van integrale handhaving wordt gepresenteerd als oplossing.

Aan de hand van de geschetste uitdagingen spreekt VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving de komende tijd bestuurders, managers, beleidsmakers (van gemeenten en van de ministeries van SZW, VWS, BZK en OCW), uitvoerders (klantmanagers, consultants en handhavers) en ketenpartners over wat er nodig is om de gewenste ontwikkelingen in gang te zetten of te houden. Vervolgstappen en concrete beleidsopties verwerken we in een whitepaper die later dit jaar gepubliceerd wordt.

1 Inleiding

Waarom een greenpaper voor toezicht en handhaving in het sociaal domein?

Met ingang van 2015 is een omvangrijke stelselwijziging in het sociaal domein doorgevoerd. Dit wordt in de volksmond ook wel aangeduid met 'decentralisaties'. Gemeenten zijn ermee verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), Jeugdwet en Participatiewet. Doel van deze verandering is het mogelijk maken van betere en effectievere lokale gemeentelijke ondersteuning waarbij de burger centraal staat. Gemeenten hebben de afgelopen jaren stevig ingezet op het organiseren van de bijbehorende dienstverlening aan de burger.

De wijze waarop toezicht en handhaving zich binnen deze dienstverlening kan verhouden heeft hierbij niet de hoogste prioriteit gehad. Echter waar een overheid burgers ondersteunt met publieke middelen hoort ook een overheid te zijn die erop toeziet dat bestedingen recht- en doelmatig worden ingezet. Dit met als doelstelling om fraude te voorkomen of te bestrijden zodat financiering en draagvlak voor het Nederlandse sociale stelsel behouden blijft.

Drie jaar na de decentralisaties zijn de recente gemeenteraadsverkiezingen en de wisselingen die erop volgden in gemeenteraden en colleges een goed moment om stil te staan bij de belangrijkste uitdagingen op het terrein van toezicht en handhaving sociaal domein. In de aanloop naar de verkiezingen heeft VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) een ronde gemaakt langs uitvoerders, beleidsmakers, bestuurders en wetenschappers om deze uitdagingen in beeld te krijgen. Hen is ook steeds gevraagd naar oplossingsrichtingen. De uitkomsten zijn uiteindelijk samengebracht in voorliggende greenpaper.

Wat is een greenpaper?

Greenpapers worden geschreven om een discussie te faciliteren over een maatschappelijk vraagstuk. Het moet uiteindelijk bijdragen aan wets- of beleidsontwikkeling. Een greenpaper komt doorgaans tot stand door consultatie van partijen die verantwoordelijk zijn voor wetgeving, beleid en uitvoering. Een greenpaper kan worden opgevolgd door een whitepaper, waarin voorstellen voor nieuwe wetgeving of nieuw beleid verder worden uitgewerkt.

Het sociaal domein

Het sociale domein omvat alle regelingen en voorzieningen ten behoeve van sociale zekerheid en welzijn. Op dit moment worden deze regelingen vaak geplaatst onder de noemer 'participatie', omdat zij als gemeenschappelijk doel hebben de maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen te bevorderen. Het omvat onder meer inkomensondersteuning (in het kader van de Participatiewet), thuiszorg en dagbesteding (in het kader van de Wmo 2015), en jeugdzorg (in het kader van de Jeugdwet).

Kenmerkend voor de Participatiewet is dat veel is voorgeschreven door de Rijksoverheid. In het belang van de rechtsgelijkheid heeft zij vaak tot in detail uitgewerkt wie recht heeft op hoeveel, in welke omstandigheden en hoe dat gehandhaafd moet worden. Dit in tegenstelling tot de Wmo 2015 en de Jeugdwet, waarbij de kaderwetten gemeenten juist meer vrijheid voor eigen invulling geven. Deze vrijheid kan gemeenten ook het idee geven dat ze te weinig houvast hebben in de wet- en regelgeving. Het is duidelijk dat lokale bestuurders ten aanzien van de uitvoering van regelingen de regie moeten nemen. Vaak is immers niet eenduidig vast te stellen wat iemands omstandigheden zijn en hoe die zich verhouden tot wat in wetgeving is opgeschreven, of hoe de gemeente zelf invulling geeft aan onderdelen van de kaderwetten.

Uitvoering van wetten in het sociale domein vereist dan ook vakmanschap van medewerkers van het sociaal wijkteam (die diagnosticeren), klantmanagers (die juridisch toetsen), en handhavers (die nagaan of iemand na verloop van tijd nog steeds recht heeft op de (financiële) ondersteuning). De regie die van bestuurders nodig is, houdt in dat deze functies met elkaar in verband worden gebracht, zodat de gemeente altijd met één maat

meet en de burger weet waar hij aan toe is. Verder houdt de regie in dat wordt afgestemd met andere gemeenten en met andere uitvoerders in het sociale domein zoals UWV, SVB, Belastingdienst en als dat nodig is ook met politie en openbaar ministerie.

Vanwege de weerbarstige en veeleisende praktijk, is de uitvoering van regelingen regelmatig onderwerp van onderzoek en worden er regelmatig signalen afgegeven dat zaken anders moeten worden geregeld en/of uitgevoerd. In deze paper zijn deze bevindingen en signalen bijeen gebracht. Op basis hiervan wil VNG KCHN het gesprek aangaan met gemeenten over de toekomst van toezicht en handhaving. Het uiteindelijke doel is om gezamenlijk tot concrete stappen te komen, die gemeenten handvatten bieden om toezicht en handhaving binnen de dienstverlening van hun organisatie verder te ontwikkelen. Gemeentelijke dienstverlening waarbinnen toezicht en handhaving geïntegreerd zijn noemen wij dan ook 'inclusieve dienstverlening'.

Aanpak achter deze paper

Om tot deze paper te komen hebben we op verschillende manieren input opgehaald. Naast het bestuderen van literatuur en recente onderzoeken op het terrein van toezicht en handhaving is er bij diverse bijeenkomsten van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving input opgehaald onder de aanwezigen. Dit is gedaan onder zowel bestuurders als ambtelijke medewerkers. In oktober 2017 vond het VNG congres Handhaving en Naleving plaats, waarbij ruim 700 personen aanwezig waren. Tijdens de verschillende workshops is input opgehaald bij de deelnemers, waarvan het merendeel betrokken is bij de uitvoering van handhaving. Vervolgens vond op 31 januari 2018 een bestuurlijk diner plaats, waarbij Tamara van Ark, staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in gesprek ging met een aantal burgemeesters en wethouders. Tijdens dit diner, evenals tijdens een aantal overleggen van Regionale Platforms Fraudebestrijding, is bestuurlijke input opgehaald.

Uit deze voorbereidende fase zijn voorlopig twee uitdagingen te destilleren aangaande toezicht en handhaving in het sociaal domein. Namelijk:

- Zorgen voor dienstverlening dicht bij de klant,
- Daadkrachtig optreden, waarbij de samenwerking zowel intern als extern met ketenpartners centraal staat.

Deze uitdagingen worden verderop in de paper toegelicht, waarbij suggesties voor mogelijke oplossingsrichtingen worden gepresenteerd.

De komende tijd spreken wij aan de hand van deze paper verder met bestuurders, managers, uitvoerders en wetenschappers. We gaan na hoe zij tegen deze uitdagingen aankijken. Gaan na of ze deze herkennen en of ze al stappen ondernemen om ze aan te pakken. De genoemde uitdagingen vormen de leidraad in gesprekken om input op te halen voor ideeën en oplossingen om handhaving in het sociale domein meer in verbinding te brengen met de rest van de gemeentelijke organisatie. Waar mogelijk streven wij er ook naar om een aantal regiobijeenkomsten te organiseren om geïnteresseerde gemeenten te informeren omtrent de greenpaper en de koers naar een whitepaper. We zullen deze bijeenkomsten uiteraard ook benutten voor het aanscherpen van toekomstige mogelijkheden om toezicht en handhaving verder te versterken binnen de gemeentelijke dienstverlening.

Twee uitdagingen

Eerste uitdaging: dienstverlening dicht bij de klant

In het denken over de uitvoering van de sociale zekerheids- en welzijnswetten heeft zich de afgelopen jaren een verandering voorgedaan. Daar waar tot tien jaar geleden rechtmatigheid centraal werd gesteld en beleidsmakers en uitvoerders op zoek gingen naar mogelijkheden om de naleving van regels te bevorderen, wordt nu steeds meer gedacht vanuit de geest van de wet en het perspectief van degene die op ondersteuning aangevoelen is. Onder motto's als 'maatwerk' of 'waardegedreven uitvoering' bestaat de wens om meer vanuit het perspectief van de burger te opereren. In dit kader is bijvoorbeeld de Fraudewet enigszins afgezwakt en wordt nu geëxperimenteerd met de Participatiewet. Hierbij staan gemeenten voor de uitdaging om maatwerk te leveren en te voorkomen dat maatwerk verandert in 'willekeur'.

Tweede uitdaging: daadkrachtig optreden

De afgelopen jaren is de aandacht gegroeid voor ondermijnende criminaliteit en het voorkomen daarvan. Het gaat om samenhangende vormen van regelovertreding en criminaliteit, regelmatig ook om gevallen waarbij misbruik wordt gemaakt van sociale zekerheid en welzijnsvoorzieningen. Kenmerkend voor ondermijnende criminaliteit is dat deze vaak betrekking heeft op de gemeentelijke toezicht en handavingsdriehoek bestaande uit het sociale domein, fysieke domein en veiligheidsdomein. Het tast de leefbaarheid op specifieke plekken binnen gemeenten aan en roept vragen op over de daadkracht van de overheid. De voorbeelden lopen uiteen van structurele problemen met openbare orde op een vakantiepark tot aan over-bewoning door en uitbuiting van arbeidsmigranten. Deze tweede uitdaging vraagt om samenwerking en afstemming binnen de (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) keten.

2 Dienstverlening dicht bij de klant

Probleemschets

Er zijn slechts drie woorden nodig om de verantwoordelijkheid van een gemeente in het sociale domein te benoemen: 'bevorderen van participatie'. Deze eenvoudige benoeming staat in contrast met de opgave die erachter schuil gaat, namelijk het brengen van verlichting en perspectief aan mensen die niet of beperkt zelfredzaam zijn. Deze opgave is immens. In de eerste plaats omdat de ondersteuning altijd betrekking heeft op een zeer persoonlijke en vaak ook ingewikkelde situatie, die vaak voor een langere periode geboden moet worden. In de tweede plaats is het domein waarop gemeenten regelingen en voorzieningen beschikbaar moeten hebben breed, uiteenlopend van begeleid wonen voor moeilijk opvoedbare kinderen tot aan dagbesteding voor alleenstaande ouderen; van inkomensondersteuning tot aan schuldhulpverlening. Het aantal mensen dat in één of meerdere van deze domeinen wordt geholpen, loopt voor een gemiddelde gemeente al snel in de tienduizenden.

De klant heeft het recht beter te weten waar hij aan toe is. Gemeenten horen met heldere maat te meten en ervoor te zorgen dat hulpverlener, klantmanager en handhaver de voorwaarden die verbonden zijn aan een voorziening op dezelfde manier uitleggen.

Het zijn ook vrijwel allemaal kostbare voorzieningen. Het dwingt iedere gemeente te zoeken naar de balans tussen toegankelijkheid en oplettendheid. Als de nood aan de man is, mag aan niemand ondersteuning worden ontzegd, tegelijkertijd moet een gemeente zich er wel van vergewissen dat hulp alleen terecht komt bij degenen die het écht nodig hebben. Er wordt hiermee dagelijks een groot beroep gedaan op de professionaliteit van iedereen die bij de toekenning ervan betrokken is: de hulpverlener van het wijkteam, de consulent van het Wmo-loket, de klantmanager van de sociale dienst, en ook die van de inspecteur die bij twijfels op huisbezoek moet (Aipassa & Van Waveren, 2017).

Het maakt de uitvoering van sociale zekerheids- en welzijnswetten bijzonder lastig. Niet alleen omdat de wetten toegepast moeten worden op mensen in situaties die vrijwel altijd complex zijn, maar ook omdat de verschillende betrokken functionarissen deze situaties al snel verschillend beoordelen. Een hulpverlener die een diagnose stelt kijkt nu eenmaal anders dan een inspecteur die toetst of regels wel zijn nageleefd. Daarbij komt dat niet iedere hulpverlener of inspecteur op dezelfde wijze kijkt en toetst. Het leidt dagelijks tot situaties waarbij het de vraag is of er nu sprake is van regelovertreding, of er sprake is van een situatie die moet worden tegengegaan en hoe dan precies. Afhankelijk van wie beoordeelt, kunnen in veel regelovertredingen opeens ook wenselijke elementen zitten (Brummelkamp, Engelen & Kerckhaert, 2014).

- Zoals bij de vrouw met schulden en een bijstandsuitkering die heimelijk blijkt samen te wonen met iemand die modaal verdient. Wij hopen niet dat zij weer op zichzelf gaat wonen zodat de uitkering weer rechtmatig wordt, maar vooral dat ze officieel gaan samenwonen.
- Of de plaatselijke supermarktondernemer die te lang loonkostensubsidie ontving voor een ex-gedetineerde die – bij in diensttreden – met een verslaving kampte. Wij hopen vooral dat deze ondernemer zijn werknemer nog lang in dienst houdt zodat die niet opnieuw afhankelijk wordt van bijstand.
- Of in het geval van de jongen die vanwege depressiviteit en een daarmee samenhangende eetstoornis in het kader van Wmo meehelpt in een plaatselijke supermarkt en daar hetzelfde werk blijkt te doen als een collega die als werknemer wordt betaald. Wij hopen niet dat het de supermarkt wordt ontzegd om op

Wmo-basis mensen te laten participeren. Voor de jongen zou zijn plek opeens onbereikbaar worden.

Er bestaan in Nederland geen wetten die tot doel hebben om situaties als deze te bestrijden. In de praktijk blijkt desondanks dat regels – wanneer ze strikt volgens de letter ten uitvoer worden gebracht – het tegenovergestelde effect kunnen sorteren van datgene wat zij beogen. Bovengenoemde drie werkelijk bestaande casussen hebben klantmanagers, wijkteammedewerkers en handhavers voor moeilijke beslissingen geplaatst. Wat moeten zij doen als een wettelijke norm opeens op een rare manier wenselijk of menselijk gedrag onmogelijk maakt of aanzet tot gedrag wat wij helemaal niet willen? De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde vorig jaar al dat het lastig kan zijn om regels altijd na te leven, zelfs ook voor hen die de regels kennen en onderschrijven (WRR, 2017). Beroep doen op ondersteuning bij de gemeenten brengt hierdoor ook risico's met zich mee. De burger kan – ongeacht zijn intenties - geconfronteerd worden met geconstateerde regelovertreding of fraude waarvoor een terugvordering en ook mogelijk een boete kan worden opgelegd. Dit alles kan vervolgens leiden tot een schuldpositie die juist verder van de initiële doelstelling 'het versterken van participatie' af staat (Nationale Ombudsman, 2014).



Een klantmanager of hulpverlener die in deze gevallen gedwongen wordt louter te toetsen aan de letter van de wet, zal zijn werk al snel niet meer kunnen verenigen met de ideeën waarmee hij indertijd begon. Tegelijk wordt het voor een handhaver zeer verwarrend en frustrerend als zijn juridische toets steeds wordt gerelativeerd en hij - wanneer van hem wordt verwacht selectief te handhaven - door collega's wordt teruggefloten. Uit de praktijk komen desondanks signalen dat een dergelijke 'discoördinatie' tussen hulpverleners en handhavers actueel is. Met name handhavers vragen zich rond individuele casussen regelmatig af of klanten wel goed zijn voorgelicht

en of hulpverleners en klantmanagers wel goed hebben opgelet (Fenger & Maan, 2014; Stigter, Vriend, & Van Vught, 2017).

Uiteindelijk zal elke bestuurder die het nalaat hier de regie in te nemen al snel allerlei vreemde dossiers op zijn bureau krijgen; over beslissingen die door zijn eigen mensen weliswaar weloverwogen zijn genomen en juridisch kloppen maar voor de buitenwereld niet uit te leggen zijn; of over inconsequente dienstverlening die gebaseerd is op beslissingen die ook door zijn eigen mensen niet meer begrepen worden. Ook loopt zo'n bestuurder risico vragen te krijgen over de rechtmatigheid van de besteding van financiële middelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van berichten in de media over mensen die al jarenlang geld ontvangen zonder dat het recht daarop ooit goed is getoetst.

Oplossingsrichting: inclusieve dienstverlening

De brede verantwoordelijkheid die gemeenten sinds de stelselwijziging hebben voor de ondersteuning van mensen die beperkt zelfredzaam zijn, heeft geleid tot het groeiende besef dat het recht op voorzieningen niet kan worden afgeleid uit alleen een juridische beslisboom. Het zijn in ieder geval beslissingen die gedragen moeten worden door iedereen die in de keten betrokken is: de hulpverlener, medewerker van het klantcontactcentrum, inkomensconsulent en de handhaver (SZW, 2005; Fenger & Maan, 2014). Afgaande op de adviezen van WRR en Nationale Ombudsman moeten daar ook altijd gedragsmechanismen, kennis en intenties van klanten in worden betrokken. Het is een idee dat meer draagvlak krijgt zowel bij de ministeries als bij veel gemeenten en zich laat vangen onder de noemer 'inclusieve dienstverlening'.

Ieder besluit over hulp aan een burger moet in principe begrepen en gedragen worden door elke ambtenaar die in de keten betrokken is: de hulpverlener, de medewerker van het klantcontactcentrum, de klantmanager en de handhaver.

Inclusieve dienstverlening is:

- Integraal: hulpverleners (maatschappelijk werkers), klantmanagers (die rechtmatigheid toetsen) en handhavers (die inspecties uitvoeren) weten van elkaar hoe zij werken en wat zij zeggen tegen klanten. Hun optreden wordt met elkaar in verband gebracht.
- Zichtbaar voor de klant en alle partijen die bij die klant betrokken zijn: het integreert handhaving met dienstverlening
- Duidelijkheid over normen en eenduidige toepassing door hulpverleners, klantmanagers en handhavers, waarbij eisen en voorwaarden vooraf duidelijk worden gecommuniceerd naar de klant
- Is reflectief: gemeentelijke dienstverleners bekijken zichzelf en hun dienstverlening vaker door de bril van de burger
- Gedragsbewust: staat dicht bij datgene wat een klant is geneigd te doen
- Staat onder regie van een lokale bestuurder
- Verder moet er nagedacht worden over de uitvoerbaarheid van bepaalde wetten en voorschriften zoals de tegenprestatie en de taaleis. Veel gemeenten geven aan dat deze in de praktijk niet uitvoerbaar of handhaafbaar zijn.

3 Daadkrachtig optreden

Probleemschets

Elke gemeente heeft zijn eigen plekken waar zorgen over bestaan, omdat er verschillende vormen van regel-overtreding en criminaliteit samenkomen, de leefbaarheid is aangetast en reguliere functies (wonen, werken en recreëren) onder druk staan. Vaak zijn deze plekken fysiek aanwijsbaar. Het betreffen bepaalde panden of een deel van een straat, wijk, bedrijventerrein of recreatiegebied. Soms ook hebben de zorgen betrekking op een specifieke groep van mensen. Het gaat dan doorgaans om mensen die op een ingewikkelde manier de rol van dader of overtreder combineren met die van slachtoffer. Voorbeelden zijn te vinden onder arbeidsmigranten (omdat zij bijvoorbeeld op een ontoelaatbare manier gehuisvest zijn), illegale prostituees, mensen die woonruimte verhuren ten behoeve van hennepcultuur en mensen die een vakantiewoning huren voor permanente bewoning. Het zijn voorbeelden waar regel-overtreding met betrekking tot het sociale domein (inkomensondersteunende voorzieningen) hand in hand kunnen gaan met overtredingen in het fysieke domein (huisvesting, milieu) en veiligheidsdomein (overlast en criminaliteit). Uit de praktijk blijkt dat er bij gemeenten weinig sprake is van integrale visie en aanpak van deze problemen.

Het zijn problemen die plaatselijk de kwaliteit van de samenleving aantasten, en regelmatig ook breder doorwerken omdat zij tot ver buiten de gemeentegrenzen kunnen leiden tot de vraag of het lokaal bestuur in het algemeen wel daadkrachtig genoeg is. Zo is de dreiging en verloedering die uitgaat van drugstoerisme in Kerkrade ook een nationaal probleem, ongeveer hetzelfde geldt voor een burgemeester in Voerendaal die bedreigd wordt vanuit het drugsmilieu, en de huisvesting en uitbuiting van Poolse arbeidsmigranten op een Gelderse champignonkwekerij. Het zijn vraagstukken die bij uitstek de daadkracht van het lokale bestuur op de proef stellen.

Ondanks de breed gedragen opvatting dat samenwerking loont, ontbreekt het in de praktijk aan een sluitende samenwerking. Het blijkt moeilijk buiten het eigen ketenonderdeel tot samenwerking te komen rond individuele dossiers.

Ten aanzien van deze veelzijdige problematiek waar verschillende vormen van regel-overtreding en criminaliteit elkaar versterken is de visie inmiddels helder en tweeledig. In de eerste plaats is men het erover eens dat het altijd in samenhang moet worden aangepakt (Winter, et al., 2016; Van Mierlo, 2017). Wanneer blijkt dat iemand onrechtmatig een uitkering heeft ontvangen vanwege bijverdiensten uit hennepcultuur, ligt het voor de hand niet alleen de uitkering te stoppen maar ook de hennepplantage op te rollen. Wanneer er te veel mensen in een pand blijken te wonen ligt het voor de hand de status van de mensen te controleren en ook de loonadministratie van eventuele werkgevers. In de tweede plaats is men het erover eens dat de gemeente nooit alleen kan optreden. Wanneer het ernst blijkt, moet zij snel kunnen opschalen en schakelen met de andere partijen in de strafrechtketen, zoals politie en openbaar ministerie. Het stelt binnen gemeenten eisen aan dossieropbouw (zodat makkelijk kan worden overgedragen) en kennis over hoe de onderzoekswaardigheid van zaken verderop in de keten wordt beoordeeld. Daarnaast is samenwerking met andere ketens belangrijk zoals die bestaan ten aanzien van illegale arbeid (Inspectie SZW), witwassen (FIOD), sociale verzekeringsfraude (SVB en UWV), verdovende middelen, geweld (politie), en zorgfraude, waarbij partners als Zorgverzekeraars Nederland (ZN), ISZW, FIOD en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) samenwerken in het Informatieknoppunt Zorgfraude.

Ondanks de heldere visie ontbreekt het in de praktijk aan een sluitende samenwerking en bijbehorend beleidskader. Ten aanzien van deze samenwerking blijkt iedereen zich ervan bewust onderdeel te zijn van een keten maar blijkt het moeilijk buiten het eigen ketenonderdeel tot samenwerking te komen rond individuele dossiers,

waardoor bijvoorbeeld afstemming of opschaling achterwege blijft of te laat plaatsvindt (Winter, et al., 2016).

Dat samenwerking loont, is in de afgelopen jaren desondanks meerdere malen overtuigend aangetoond, in gecoördineerde acties van interventieteams waarin gemeenten, uitvoeringsinstellingen (UWV, SVB en Belastingdienst), Inspectie SZW en politie samenwerkten. Dit gebeurde onder andere in Cuijk (verloedering woonwijk, 2015), Maasdiel (permanente bewoning op een vakantiepark, 2012), Zundert (permanente bewoning op een vakantiepark, 2015) en Peelland (arbeidsomstandigheden arbeidsmigranten, 2016).



Hoewel deze acties van elkaar verschillen in focus, hebben zij als overeenkomst dat gemeenten hiermee steeds toezicht en handhaving op drie domeinen met elkaar in verband brachten, en dat dat ook loonde in de zin dat de overlast effectiever werd aangepakt, onrechtmatigheden werden opgespoord, de leefbaarheid verbeterde, en het vertrouwen onder burgers toenam. De drie gemeentelijke domeinen betreffen:

- Het domein van de fysieke leefomgeving: met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu).
- Het sociale domein: met name het toezicht op en de handhaving van de Wmo 2015, de socialezekerheids-wetgeving (Participatiewet) en in mindere mate ook de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Leerplichtwet.
- Het domein openbare orde en veiligheid (OOV): onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet, het horeca- en koffieshopbeleid en de APV (parkeren en openbare ruimte). Daarnaast vallen toezicht en de handhaving door gemeenten ten aanzien van prostitutie binnen dit domein.

Desondanks blijken deze domeinen elkaar buiten de afgebakende interventieprojecten moeilijk te vinden. Het blijven gescheiden werelden die er ook verschillende handhavingsbenaderingen op nahouden. Binnen het sociale domein geven gemeenten de voorkeur aan voorlichting, overleg en overreding. Bij omgevingsdiensten worden afwegingen anders gemaakt, worden burgers anders bejegend en zijn beslissingen/beschikkingen vaak eenduidiger en deze worden met de inzet van formele instrumenten vaak ook directer afgedwongen. Hetzelfde geldt voor handhaving in het openbare orde domein.

Voor zover het gemeenten lukt om tot afstemming en integrale handhaving te komen, beperkt zich dat tot de domeinen van de openbare orde en veiligheid en de fysieke leefomgeving. Vrijwel geen gemeenten voeren een integraal handhavingsbeleid waarin ook het sociale domein betrokken is (Winter, et al., 2016).

Een dergelijk integraal beleid wordt door de uitvoeringspraktijk alsmede onderzoekers wel als belangrijke randvoorwaarde gezien. Het moet de handhavers op de werkvloer immers duidelijk zijn wat er van samenwerking wordt verwacht en hoe die er concreet uit ziet. In dat beleid dient nadrukkelijk ook aandacht te worden besteed aan de wettelijke ruimte en beperkingen die gelden ten aanzien van samenwerking. In dit kader zal de komende tijd ook nadrukkelijk gekeken dienen te worden naar de consequenties van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die per 25 mei aanstaande van toepassing is.

Oplossingsrichting: integrale handhaving

Wat de concrete casussen over meervoudige regelovertredingen ons in de eerste plaats leren is dat er geen gemeente of uitvoeringsinstelling is die dit eigenstandig kan aanpakken. Er moet gezamenlijk worden opgetreden binnen ketens en tussen ketens, vooral ook om tot handhaving te komen met een duurzaam (maatschappelijk) effect. Er is in toenemende mate sprake van interdisciplinaire samenwerking en aansturing (Winter, et al., 2016). Ervaringen hiermee leren dat deze samenwerking als volgt verbeterd kan worden:

Dat samenwerking loont, is in de afgelopen jaren echter meerdere malen overtuigend aangetoond, in gecoördineerde acties van interventieteams waarin gemeenten, uitvoeringsinstellingen (UWV, SVB en Belastingdienst), Inspectie SZW en politie samenwerkten.

- Benutten van potentiële schaalvoordelen: handhaving is kostbaar, zeker wanneer het gaat om ernstige meervoudige regelovertreding en criminaliteit. De kosten van één enkel onderzoek kunnen oplopen tot tienduizenden euro's, soms zelf tot tonnen. Vaak zijn er mogelijkheden om samen op te trekken met andere gemeenten of uitvoeringsinstellingen, om zo de lasten te delen. Gemeenten zouden deze mogelijkheden beter kunnen benutten.
- Systematisch monitoren en evalueren: Verschillende evaluaties constateren dat het in de gemeentelijke handhaving ontbreekt aan systematische evaluatie en terugkoppeling (Aipassa & Van Waveren, 2017; Fenger & Maan, 2014; Winter, et al., 2016). Het is daardoor onvoldoende zichtbaar wat integrale handhaving oplevert. Evaluatie aan de hand van zo concreet mogelijke indicatoren behoren binnen meer gemeenten verankerd te worden in het handhavingsbeleid.
- Samenwerking met andere gemeenten en uitvoeringsinstellingen betekent niet alleen dat expertise en middelen worden gedeeld maar ook verantwoordelijkheden. Het stelt extra eisen aan de sturing en verantwoording door/aan het college en de gemeenteraad (Winter, et al., 2016).
- Er zou verder nagedacht kunnen worden over toepassingsvraagstukken rond wetgeving (zoals cameratoezicht, AVG, data, onderzoek buitenland). Wanneer deze sneller en effectiever worden gedeeld tussen systeemverantwoordelijken zal dat de betrokken partijen helpen snel en gericht passende oplossingen te vinden.
- De recente handhavingspraktijk rond meervoudige regelovertreding en criminaliteit heeft veel goede voorbeelden van integrale werkwijzen opgeleverd. Domein overstijgend werken binnen de grote gemeentelijke

handhavingsdriehoek (Sociaal, Fysiek, OOV) heeft een duidelijke meerwaarde. Het leidt ertoe dat niet alleen het probleem dat optreedt wordt aangepakt, maar ook dat de achterliggende oorzaak in beeld komt. Bij de verdere ontwikkeling van het beleid voor toezicht en handhaving is integraliteit, ook met het sociale domein, een kans voor effectiever optreden (Winter, et al., 2016).

- De decentralisatie van taken binnen het sociaal domein vraagt van gemeenten naast het organiseren van integrale dienstverlening tevens de positie van toezicht en handhaving daarbinnen te organiseren. Waar handhaving binnen de Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet nu nog vaak los georganiseerd zijn biedt verdere integratie - binnen deze kleine toezicht- en handhavingsdriehoek van het sociaal domein - gemeenten kansen en mogelijke schaalvoordelen.

4 Hoe verder?

Met de rondgang van VNG KCHN langs uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders is in de eerste plaats duidelijk geworden dat er tot op grote hoogte overeenstemming bestaat over hoe de 'ideale uitvoering van wetgeving in het sociale domein' eruit ziet. Dit ideaal sluit ook grotendeels aan op aanbevelingen die in recente studies over de uitvoering van sociale zekerheid en welzijn zijn gedaan. Het blijkt ook een ideaal dat hier en daar op onderdelen is beproefd in tijdelijke projecten, zoals bijvoorbeeld uitgevoerd in verband van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. In deze paper hebben we het ideaal uitgewerkt in twee uitdagingen met bijbehorende oplossingsrichtingen.

Ondanks de overeenkomsten in visie en het draagvlak is het niet vanzelfsprekend dat de geschetste oplossingsrichtingen overal ook automatisch hun weg zullen vinden in beleidsvorming en uitvoering. Er zijn verschillende zaken die de weg naar het ideaal lastig maken. Zo komt het voor dat de ruimte die gemeenten soms nemen om wetgeving uit te leggen en toe te passen, het landelijke beleid doorkruist en gemeenten worden teruggeroepen. Ook blijkt sommige wetgeving uit zichzelf moeilijk handhaafbaar, ook als hulpverleners, klantmanagers en handhavers met elkaar afstemmen. Ook zal niet in alle geledingen van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie de noodzaak tot voorgestelde koerswijziging even sterk worden gevoeld.

Als vervolg op deze paper gaat het kenniscentrum de komende maanden na wat de geschetste uitdagingen precies inhouden op de verschillende niveaus die tussen wetgeving en uitvoering inzitten. We gaan na of die uitdagingen overal worden onderkend (draagvlak) en welke ideeën er bestaan om handhaving en toezicht verder te brengen en hoe gewenste ontwikkelingen ondersteund kunnen worden. In onderstaand overzicht geven we op hoofdlijnen een eerste idee. In het vervolg van de ontwikkeling van een whitepaper worden deze hoofdlijnen verder ingevuld.

| | Wat is nodig ten behoeve van inclusieve dienstverlening? | Wat is nodig ten behoeve van integrale handhaving? |
|-----------------------------|--|--|
| Wetgeving | De uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en wenselijkheid (uitwerking) van enkele wetten verdient een nadere beschouwing. | Het Rijk kijkt met gemeenten - o.a. in het licht van de AVG - mee naar mogelijkheden om integraal (in samenwerking met andere uitvoeringsinstellingen) te handhaven. |
| Bestuurlijk niveau gemeente | Lokale bestuurders zijn zichtbaar op het onderwerp toezicht en handhaving in het sociale domein. Velen zien bewust dan wel onbewust inclusieve dienstverlening als wenselijk. Zij kunnen dat nog actiever uitdragen. | Samenwerking met andere gemeenten en uitvoeringsinstellingen vereist organisatie. Hiervoor worden overeenkomsten gesloten en mensen en budgetten beschikbaar gesteld. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over het afleggen van politieke verantwoording. |
| Gemeentelijk beleidsniveau | Het concept van inclusieve dienstverlening wordt in beleid uitgewerkt. De opgaven voor gemeente worden daarin concreet en tastbaar gemaakt. | Handhavingsdoelen worden SMART geformuleerd. Tevens wordt voorzien in een systematische evaluatie en monitoring, waarbij duidelijk wordt wat de resultaten door de jaren heen zijn en hoe overtredingsrisico's zich ontwikkelen. |
| Operationeel niveau | Hulpverleners, klantmanagers en handhavers weten van elkaar hoe zij respectievelijk diagnoses stellen, toetsen en handhaven. | Resultaten van handhavingsinspanningen worden systematisch geregistreerd. |

Aan de hand van voorliggende paper wil VNG KCHN de komende weken in gesprek met bestuurders, managers, beleidsmakers (van gemeenten en van de ministeries van SZW, VWS, BZK, OCW) en uitvoerders (klantmanagers, consultants en handhavers en ketenpartners). In die gesprekken willen wij steeds drie vragen centraal stellen:

- Herkennen zij de bevindingen die voorliggende paper zijn beschreven?
- Hoe verhoudt dat zich tot wat zij zelf op hun eigen niveau waarnemen?
- Wat is nodig op de gewenste ontwikkelingen in gang te zetten of in gang te houden?

Met deze verdiepende ronde verwachten wij voorliggende probleemschetsen en oplossingsrichtingen te verdiepen en te vertalen naar concrete beleidsopties voor Rijk en gemeenten.

Literatuur

Aipassa, N., & Van Waveren, B. (2017). *Hoogwaardig Handhaven: stand van zaken 2017*. Amsterdam: Regioplan.

Brummelkamp, G., Engelen, M., & Kerckhaert, A. (2014). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*. Zoetermeer: Panteia.

Fenger, M., & Maan, X. (2014). *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Fenger, M., & Voorberg, W. (2013). *Uitkeringsfraude in perspectief*. Den Haag: Boom/Lemma.

Ombudsman, N. (2014). *Geen fraudeur toch boete, Onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Stigter, H., Vriend, P., & Van Vught, C. (2017). *Stand van zaken toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet bij gemeenten*. Amersfoort: Lysias.

SZW, M. v. (2005). *Hoogwaardig Handhaven, Gemeenten uit de startblokken*. Den Haag: SZW.

Van Mierlo, A. (2017). *Handhaving binnen de gemeentelijke dienstverlening; Samen sterk! Sociaal Web*, <http://magazines.sociaalweb.nl/fraude#!/handhaving-binnen-de-gemeentelijke-dienstverlening-samen-sterk>.

Vullings, G., & Houtenbos, P. (2015). *Kennis, verplichtingen en detectiekans 2014*. Den Haag: IPSOS.

Winter, H., Struiksmā, N., Mein, A., Geertsema, B., Veen, C., & Krol, E. (2016). *Toezicht en handhaving door gemeenten*. Groningen: Pro Facto.

WRR. (2017). *Weten is nog geen doen, Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten
KCHN**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

Mei 2018

naleving.net