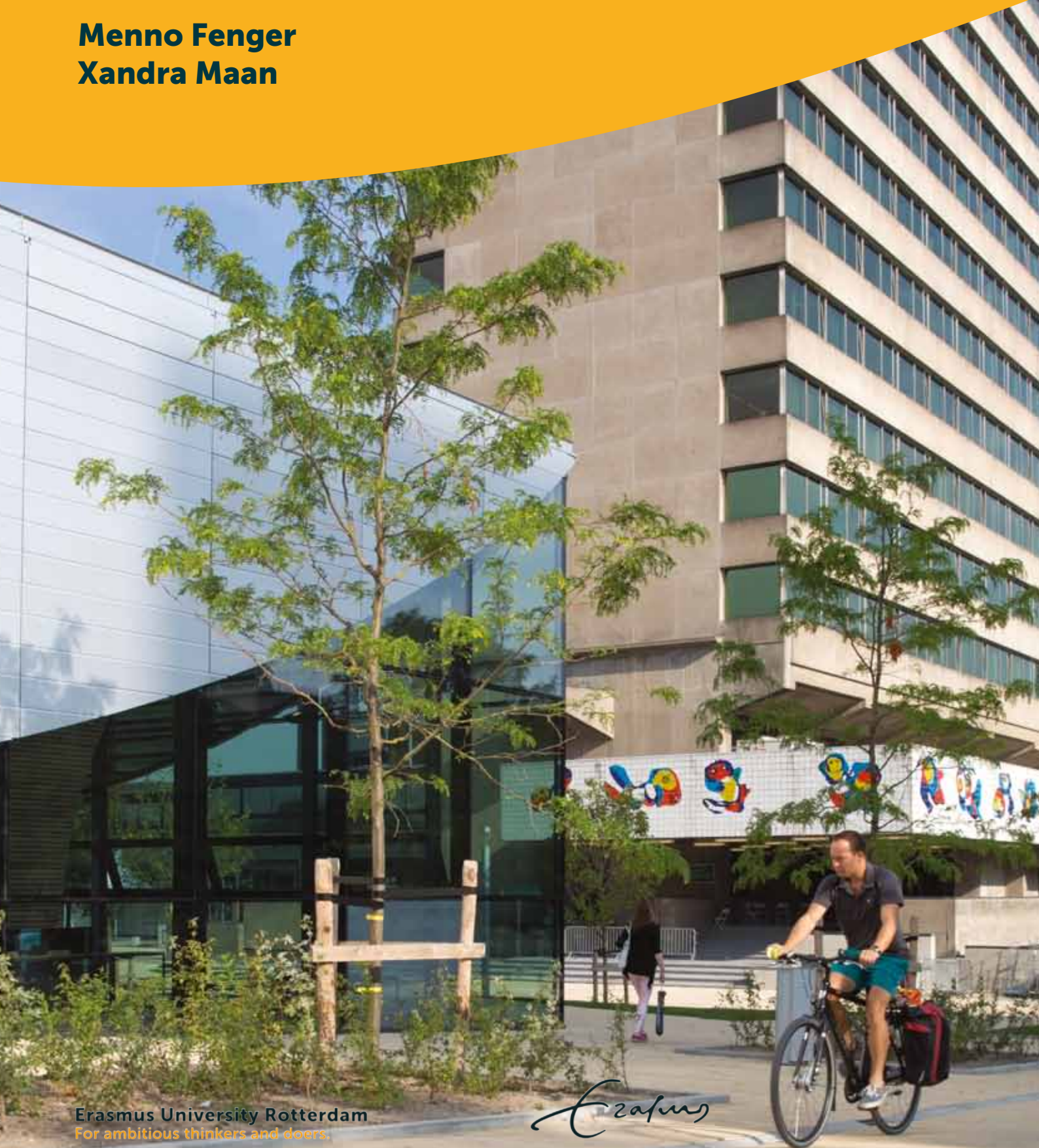


# HOOGWAARDIG HANDHAVEN IN DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

**Menno Fenger**  
**Xandra Maan**





# **HOOGWAARDIG HANDHAVEN IN DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK**

*Dr. H.J.M. Fenger*

*X.W. Maan, MA*

*Afdeling Bestuurskunde*

*Erasmus Universiteit Rotterdam*

*April 2014*

---

## Contents

Inleiding.....	3
1. Hoogwaardig Handhaven als fraudebestrijdingsaanpak.....	5
1.1 Hoogwaardig Handhaven: wat houdt het in? .....	5
1.2 Wat zijn de resultaten van Hoogwaardig Handhaven? .....	8
1.3 (Waarom) Herziening van het concept? .....	16
2. De baten van Hoogwaardig Handhaven .....	18
2.1 Naar meer inzicht: een eerste aanzet .....	18
2.2 Betekenis en beperkingen.....	22
2.3 Doorontwikkeling van de methode.....	23
3. Hoogwaardig Handhaven: de uitvoeringspraktijk .....	24
3.1 Beschrijving van vier werkprocessen .....	24
3.2 Invulling van de vier elementen van Hoogwaardig Handhaven .....	43
3.3 Identificatie van centrale dilemma's en afwegingen .....	45
4. Van Hoogwaardig Handhaven naar Natuurlijk Naleven.....	51
4.1 De effectiviteit van de Hoogwaardig Handhaven-elementen .....	51
4.2 Wat er moet gebeuren voor betere meetbaarheid.....	53
4.3 Van Hoogwaardig Handhaven naar Natuurlijk Naleven: wat blijft er over? .....	54
Preventie aan de poort .....	55
Communicatie op maat.....	55
Dynamiek in het zittend bestand.....	55
Communicatie tussen disciplines.....	55
Onlogische dubbelingen in het proces .....	56
Leren van elkaar.....	56
Bibliografie .....	58
Bijlage 1: Lijst van interviews.....	59
Bijlage 2: Lijst van ondersteunende documenten .....	60

## Inleiding

*“Solidariteit impliceert dat alleen een beroep wordt gedaan op publieke middelen en de sociale zekerheid als dat strikt noodzakelijk is.”*

(Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, 2013, p.1)

Begin oktober 2013 verstuurden de minister en staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW] een informatiebrief richting de tweede kamer ter voorbereiding van het Algemeen Overleg Handhaving. Hierin wordt erkend dat *‘de meeste burgers en bedrijven de regels naleven’*, maar desalniettemin wordt er hard ingezet opdat *‘de aanpak van fraude en het niet naleven van regels [...] stevig en zichtbaar zijn om (potentiële) fraudeurs af te schrikken en goed willenden te ondersteunen in hun goede gedrag’* (Ministerie SZW, 2013, p.1). De toon is weer gezet: een stevige aanpak van fraude is noodzakelijk om de sociale zekerheid betaalbaar te houden en een voldoende niveau van draagvlak en solidariteit te behouden.

Fenger en Voorberg (2013) hebben in 2012 onderzoek gedaan naar ontwikkelingen en spanningen in de organisatie en uitvoering van fraudebestrijding in Nederland. Dat onderzoek heeft veel informatie opgeleverd over de praktijk van fraudebestrijding. Een van de belangrijkste lessen uit het onderzoek is dat gemeentelijk contact met bijstandsgerechtigden doorgaans te weinig intensief en diepgaand is. Fraudepreventie en fraudeopsporing zijn een integraal onderdeel van dienstverlening door gemeenten, of zouden dat althans moeten zijn. Het concept Hoogwaardig handhaven, zoals dat op grond van de stimuleringsregeling Hoogwaardig handhaven in diverse gemeenten is geïmplementeerd, geeft gemeenten handvatten om hun dienstverleningsproces beter in te richten op fraudepreventie en fraudeopsporing.

Ruim tien jaar na de introductie van Hoogwaardig handhaven bestaat de indruk dat de uitgangspunten en bijbehorende instrumenten aan herijking toe zijn. Dit onderzoek heeft daarom als doel een kritische analyse te geven van de wijze waarop Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk vorm heeft gekregen om op die manier bouwstenen te leveren voor een *‘praktijkgedragen’* doorontwikkeling van het concept naar Natuurlijk Naleven (N<sup>2</sup>). Om deze doelstelling te bereiken is een kwalitatieve analyse uitgevoerd naar de toepassing van Hoogwaardig handhaven bij vier gemeenten. Het onderzoek analyseert de wijze waarop de vier elementen van Hoogwaardig handhaven in vier gemeenten vorm zijn gegeven en geeft een grove en voorlopige schatting van de bijdrage van de verschillende instrumenten waarmee deze elementen zijn ingevuld. Deze studie is gebaseerd op interviews met deskundigen en een analyse van literatuur en documenten.

De tekst is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk een zal dienen als een brede introductie op de geschiedenis en de inhoud van het concept Hoogwaardig Handhaven. Ook komt hier de vraag aan de orde waarom Hoogwaardig Handhaven aan herijking toe is. Vervolgens wordt in Hoofdstuk twee aandacht besteed aan de beschikbare fraudestatistieken in Nederland en wat dit betekent voor de praktijk van Hoogwaardig Handhaven. In hoofdstuk drie wordt onderzocht op welke wijze de vier gemeenten het concept hebben vertaald naar de dagelijkse praktijk en in hoeverre de specifieke werkwijzen een bijdrage leveren aan de handhaving. Ook worden in dit hoofdstuk verschillende dilemma's behandeld waar de gemeenten voor staan bij de inrichting van het handhavingsproces. Afsluitend wordt in hoofdstuk vier geconcludeerd welke elementen en inzichten van Hoogwaardig Handhaven gebruikt kunnen worden voor de totstandkoming van het concept 'Natuurlijk Naleven', ofwel N<sup>2</sup>.

# 1. Hoogwaardig Handhaven als fraudebestrijdingsaanpak

In dit hoofdstuk geven wij een beeld van wat Hoogwaardig Handhaven inhoudt (paragraaf 1.1). Vervolgens geven wij een overzicht van hoe Hoogwaardig Handhaven tot nu toe geëvalueerd is (paragraaf 1.2). In paragraaf 1.3 beschrijven wij tenslotte waarom er nu dan vraag zou zijn naar een herziening van het concept.

## 1.1 Hoogwaardig Handhaven: wat houdt het in?

Hoogwaardig Handhaven wordt betiteld als een ‘concept’ of ‘gedachtegoed’. Met handhaving worden al die activiteiten van de overheid bedoeld die erop zijn gericht dat de regels worden nageleefd. Oorspronkelijk werd het einddoel geformuleerd als ‘*het vergroten van de spontane naleving van de Awb*’ (Soethout & Van Waveren, 2003). De nadruk op *spontaan* is in latere doel-omschrijvingen vervallen. Zo wordt aangegeven dat Hoogwaardig Handhaven als doel heeft bij te dragen aan het beperken van de instroom in het bijstandsbestand, het bevorderen van de uitstroom en het vergroten van het maatschappelijk rendement (Ministerie SZW, 2005, p.5). Doordat minder uitkeringen uitgegeven worden en onrechtmatig verkregen uitkeringen worden stopgezet en (soms) teruggevorderd zal de sociale zekerheid betaalbaar blijven. Ook vergroot de gegeven aandacht voor handhaving het draagvlak voor solidariteit onder de (werkende) burgers. Bovendien werd met Hoogwaardig Handhaven een effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering beoogd (Soethout & Van Waveren, 2003).

Het concept Hoogwaardig Handhaven biedt gemeenten handvatten om de handhaving van de bijstandsuitkeringen in te richten. Handhaving heeft zodoende twee kanten: preventief en repressief. Preventief kan de overheid zich inzetten op het bekend maken van de regels en het vergemakkelijken van de nalevingsactiviteiten voor de burgers. Repressief kan de overheid streng controleren op de rechtmatigheid van de ontvangen uitkering en indien noodzakelijk ook sancties opleggen. Deze verdeling ligt aan de basis van het concept Hoogwaardig Handhaven, welke bestaat uit vier elementen:

1. Vroegtijdig informeren
2. Optimaliseren van de dienstverlening
3. Controleren op maat
4. Sanctioneren op maat

Voor elk van de vier elementen is een scala aan instrumenten beschikbaar vanuit de LKC/RCF Kennisbank. In dit hoofdstuk worden de elementen aan de hand van deze theoretische instrumenten besproken. Zoals later zal blijken verschilt de invulling echter per gemeente en

wijkt dit vaak af van de theoretische invulling. Boven alles benadrukt het Ministerie van SZW (2005) dat Hoogwaardig Handhaven meer is dan het introduceren van een systematische aanpak. *“Het moet zijn werking in de dagelijkse lokale uitvoeringspraktijk hebben”* (Ministerie van SZW, 2005, p.5). Een cultuurverandering in houding en werkwijze, waaronder alerte reacties op fraudesignalen door alle betrokken werknemers, is noodzakelijk voor een succesvolle implementatie van Hoogwaardig Handhaven. Een ‘handhavende’ houding van de medewerker van de sociale dienst staat dan ook centraal.

### **1.1.1 Vroegtijdig informeren**

De allereerste stap in de keten van handhaving is het ‘vroegtijdig informeren’ van de burger. De rationale erachter is dat burgers pas de regels kunnen naleven als ze goed en volledig op de hoogte zijn van de regels die van toepassing zijn op een specifieke situatie, zoals de aanvraag en het ontvangen van een bijstandsuitkering. Vroegtijdig informeren werkt dan ook op twee manieren: enerzijds behoed het burgers die geen recht hebben op de bijstand voor het onrechtmatig aanvragen daarvan en anderzijds verzekerd het dat de gemeente voldoet aan haar verplichting de burger voldoende voor te lichten. In een later stadium kan een klant zich dan niet beroepen op het onbekend zijn met de regels.

Informatiefolders en flyers zijn sinds jaar en dag een veel gekozen methode van voorlichting. Ook in deze tijd starten veel gemeenten met een informatiefolder, nog vóórdat de uitkering aangevraagd wordt. Indien de klant doorzet en werkelijk een uitkering aanvraagt volgt vaak een klantenmap (ook wel informatiemap genoemd) waar specifieke informatie in zit over alle rechten en plichten behorende bij het ontvangen van een uitkering. De uitgifte hiervan kan gecombineerd worden met een intakegesprek, waarbij de klant samen met een medewerker van de sociale dienst zijn inschrijving doorloopt. Daarnaast kunnen gemeenten onder anderen gebruik maken van nieuwsbrieven (hetzij per post, hetzij per e-mail), huisbezoeken en publicaties over behaalde handhavingsresultaten en de invloed die tips daarop hadden.

### **1.1.2 Optimaliseren van de dienstverlening**

Het optimaliseren van de dienstverlening is gericht op *“het vergroten van het gemak voor de klant, het wegnemen van bureaucratische handelingen, het verbeteren van de service en het verlagen van drempels”* (Ministerie van SZW, 2005, p.67). Wanneer het de klant makkelijker wordt gemaakt om de regels na te leven is de kans groter dat de regels ook daadwerkelijk nageleefd worden. Om dit te bereiken minimaliseren de gemeentes het aantal gegevens dat zij van de klant vragen, differentiëren ze het dienstverleningsverleningstraject voor verschillende type klanten en optimaliseren ze de bereikbaarheid. Bij het optimaliseren van de



bereikbaarheid kan men zowel denken aan digitale bereikbaarheid, door middel van digitale voorzieningen zoals de e-intake, als aan fysieke bereikbaarheid, zoals het aanhouden van ruime openingstijden, vaste aanspraakpunten en het inrichten van wachtkamers met een 'huiskamer-sfeer'.

### **1.1.3 Controleren op maat**

Zoals het Ministerie ook al aangeeft zal lang niet iedere burger (intentioneel of niet) fraude plegen met zijn of haar uitkering (Ministerie van SZW, 2013). De gemeente heeft daarom de keuze om elke burger te onderwerpen aan een diepgaand controletraject of om op een of andere wijze een selectie aan te brengen in burgers die diepgaand en burgers die minder diepgaand gecontroleerd dienen te worden. Verschillende instrumenten kunnen helpen bij het maken van deze selectie. Zo kan een gemeente signaalcontroles inzetten, waarbij de controle opgestart wordt na het opkomen/herkennen van een specifiek signaal in de gegevens van een klant. Daarbij kan gedacht worden aan themacontroles zoals de controle van de waterrekening. De gemeente kan echter ook gebruik maken van risicosturing door middel van een risicoscorekaart. Het verschil is dat signaalsturing gericht is op individuele verhoogde frauderisico's, waar risicosturing zich richt op groepen met een verhoogd frauderisico (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010, p.32).

Naast de gedifferentieerde controles kan de gemeente gebruik maken van jaarlijkse administratieve en feitelijke heronderzoeken of algemene intensieve administratieve controles door het raadplegen van beschikbare bronnen als IB en SUWI-net. Daarbovenop hebben de uitkeringsinstanties per 1 januari 2013 uitgebreidere mogelijkheden gekregen om de informatie die een uitkeringsgerechtigde geeft over zijn leefsituatie te controleren (Staatsblad, 2012). Een huisbezoek maakt het mogelijk om 'achter de voordeur' de leefsituatie aan te tonen. Daarbij gaat het om vragen zoals of iemand zelfstandig woont of niet, samenwoont of niet en of iemand daadwerkelijk een alleenstaand ouder is. Een huisbezoek kan echter ook ingezet worden als service voor aan huis gebonden klanten.

#### 1.1.4 Sanctioneren op maat

Indien de gemeente door middel van de controles stuit op een frauderende klant dan heeft zij het recht om maatregelen te nemen. Daarbij kan sprake zijn van bestuurlijke maatregelen (opgelegd vanuit het gemeentelijke bestuur) of van strafrechtelijke maatregelen (opgelegd vanuit het openbaar ministerie). De aard en omvang van de fraude bepaald welk type maatregel ermee gepaard gaat. De maatregelen worden ingezet als een tweeledig instrument. Enerzijds hoopt men dat de strenge aanpak van fraude potentiële fraudeurs afschrikt en goed welwillenden ondersteunt in hun goede gedrag (Ministerie van SZW, 2013). Om dat te bereiken dient *'de sanctionering [...] zodanig te zijn, dat klanten deze zowel proportioneel als afschrikwekkend vinden'* (Soethout & Van Waveren, 2003, p.1). Anderzijds gaat het om het terugvorderen van (een deel van) het fraudebedrag.

Vanuit het oogpunt van solidariteit en draagvlak voor de sociale zekerheid zijn deze maatregelen dus wenselijk, zowel het 'afschrikkende' element als het terugvorderende element. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid zijn er echter vraagtekens bij te zetten. In hoeverre kunnen deze klanten die in de bijstand zitten de schuld daadwerkelijk terugbetalen? En hoe draagt dit bij aan een snelle uitvoer van de klant naar werk?

De werking van de instrumenten behorende bij dit element van Hoogwaardig Handhaven zijn veelal meer organisatiegericht dan de instrumenten behorende bij andere elementen. De gemeente kan de hoeveelheid stopgezette uitkeringen en terugvorderingen namelijk vergroten door het terug- en invorderingsproces te centraliseren en een lik-op-stuk beleid te voeren.

### 1.2 Wat zijn de resultaten van Hoogwaardig Handhaven?

Hoogwaardig Handhaven is in 1998 als gedachtegoed geïntroduceerd door Bureau Radar in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het project 'Kwaliteitsverbetering Fraudebestrijding'. In de daaropvolgende jaren (2001-2002) is het concept op pilot-basis getest in de LAT-gemeentes: Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg. Deze pilots bleken na evaluatie op diverse vlakken voor vooruitgang te hebben gezorgd (Soethout & Van Waveren, 2003), waarna het concept over het land werd verspreid.

Door de jaren heen is (de implementatie van) Hoogwaardig Handhaven al meermaals geëvalueerd. Zo zijn de pilots in de LAT-gemeenten (Leeuwarden, Apeldoorn, Tilburg) voorafgaand aan de verspreiding van Hoogwaardig Handhaven over Nederland geëvalueerd. Vervolgens zijn er verschillende evaluaties geweest, veelal gekoppeld aan de stimuleringsmaatregelen van het Ministerie van SZW. De resultaten van de 'Eindmeting evaluatie LAT-gemeenten' uit 2003, het rapport 'Gemeenten uit de startblokken' uit 2005, het

rapport 'Doorgroeien; onderzoek naar borging en verankering van Handhaven in de WWB' uit 2007 en het rapport 'Borging in Beweging' uit 2010 zullen in deze paragraaf behandeld worden.

### **1.2.1 Evaluatie 2003: Eindmeting evaluatie LAT-gemeenten**

De LAT-gemeenten liepen voorop in de ontwikkeling van Hoogwaardig Handhaven voor de Nederlandse gemeenten. Gedurende het experiment heeft Regioplan Beleidsonderzoek de evaluatie uitgevoerd. Daarvoor hebben ze drie meetmomenten gebruikt: *“een nulmeting bij aanvang van het project in het begin van 2001, een 1-meting in de winter van 2001-2002 en een eindmeting in de winter van 2002-2003”*(Soethout & Van Waveren, 2003, p.4).

Wat betreft het eerste element van Hoogwaardig Handhaven, vroegtijdig informeren, blijkt dat de inzet van de klantinformatiemap en dienstverleningsgesprekken aan het eind van de pilots nog niet geleid hadden tot een duidelijke toename van kennis over rechten en plichten. De klantinformatiemap wordt door uitvoerders gezien als een prettig en handig hulpmiddel bij de uitleg van rechten en plichten aan de klant, maar ze geloven echter niet dat alle klanten er ook echt (handig) gebruik van maken (Soethout & Van Waveren, 2003, p.13-14).

Voor het optimaliseren van de dienstverlening speelt de afschaffing van de ROF en vervanging ervan door status- en mutatieformulieren een belangrijke rol. Dit wordt door zowel klanten als uitvoerders als een vermindering van 'administratieve rompslomp' ervaren. Echter, de acceptatie van alle regels van de sociale dienst is niet gestegen en soms zelfs gedaald. Het optimaliseren van de dienstverlening heeft zodoende nog geen grote invloed op de spontane nalevingsbereidheid (Soethout & Van Waveren, 2003, p.15-17).

Controleren op maat heeft volgens de uitvoerders zowel positieve als negatieve gevolgen. Zo zorgt de nieuwe systematiek voor effectiever werken en een toename van de fraudealertheid onder de werknemers. Daarentegen worden sommige klanten (bijvoorbeeld diegene zonder sollicitatieplicht en inkomenswijzigingen) vervolgens nauwelijks gecontroleerd. In Apeldoorn achten de klanten zelf de pakkans nu groter en in Tilburg wordt in het bijzonder de pakkans van grote fraudeurs groter geschat dan ten tijde van de nulmeting (Soethout & Van Waveren, 2003, p.17-18).

Voor de beoordeling van het sanctioneren op maat zijn de klanten gevraagd naar de acceptatie van maatregelen. Wat betreft sancties op het niet juist naleven van de sollicitatieplicht zijn er geen duidelijke veranderingen in de acceptatie. De acceptatie van een boete na het niet opgeven van extra inkomsten (onderdeel informatieplicht) is in Apeldoorn en Leeuwarden wel gestegen. Volgens de uitvoerders heeft Hoogwaardig Handhaven er duidelijk toe geleid dat er sneller een boete of maatregel wordt opgelegd. Indien wordt afgeweken van de regels (door

gebruikmaking van discretionaire ruimte door de consultants), wordt deze keuze beter beargumenteerd dan voorheen. Ook uit dossieronderzoek blijkt dat de sluitendheid van sanctionering is toegenomen: het gemiddelde boetebedrag is gestegen in zowel Apeldoorn als Leeuwarden. Ook is in Apeldoorn het totaal aan inningen gestegen (Soethout & Van Waveren, 2003, p.19-20).

Soethout en Van Waveren (2003) concluderen dat op alle vier de visievelden 'voornamelijk vooruitgang is geboekt'. De dienstverlening wordt als prettiger ervaren, de perceptie van de pakkans is gestegen en ook de acceptatie voor enkele verplichtingen en sancties zijn toegenomen. Echter, de spontane naleving van de inlichtingenverplichting laat een zwakke (niet significante) positieve ontwikkeling zien. Bovendien laat de naleving van de arbeidsverplichting geen positieve of negatieve ontwikkeling zien. De effectiviteit en efficiëntie van handhaving zijn volgens de uitvoerders verbeterd. Het vervangen van de ROF-formulieren door de Status- en mutatieformulieren en het inzetten van signaal of risico gestuurde controles zouden daar de grootste bijdrage aan leveren. Concluderend geven de gemeenten zelf aan dat de interne communicatie over het project, de beschikbaarheid van tijd- en menskracht en, in het geval van Leeuwarden, het plaatsvinden van een gemeentelijke reorganisatie belangrijk was voor de kwaliteit van de invoering. In de aanbevelingen geven zij dan ook aan dat voldoende tijd, een goed geordende uitkeringsadministratie en bij het project betrokken uitvoerders noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van Hoogwaardig Handhaven (Soethout & Van Waveren, 2003, p.41).

### **1.2.2 Evaluatie 2005: Gemeenten uit de startblokken**

*“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?” (Ministerie van SZW, 2005, p.11)*

Dat is de vraag die het Ministerie zichzelf heeft gesteld in het evaluatierapport 'Gemeenten uit de startblokken'. Dit evaluatierapport gaat enerzijds in op de vooruitgang van de invoering, genoemd 'de vier stappen' in Hoogwaardig Handhaven: ontwikkelen van visie en beleid, organiseren van de werkprocessen en capaciteit, kwaliteit personeel en aansturing en meten en evalueren. Anderzijds wordt er aandacht besteed aan de realisatie van de vier visie-elementen. In de bespreking van deze evaluatie zal de nadruk op het tweede gedeelte liggen.

Wat betreft het eerste element van Hoogwaardig Handhaven, vroegtijdig informeren, wordt geconcludeerd dat de voorlichting aan klanten 'aanzienlijk is verbeterd'. De klantinformatiemap blijkt bij alle gemeentes te zijn verbeterd cq. doorgevoerd. Qua functie, vormgeving en moment van uitdelen zijn er echter grote verschillen op te merken. In communicatieplannen geven de

gemeenten aan welke doelgroepen zij onderscheiden, welke boodschap verkondigd moet worden en wat de frequentie van de in te zetten communicatiemiddelen zal zijn. Opvallend is de opmerking dat in de praktijk alleen de grote gemeenten verschillende doelgroepen onderscheiden, terwijl de kleine gemeenten dat niet doen. Naast de klantinformatiemap wordt er ook gebruik gemaakt van nieuwsbrieven, in vorm uiteenlopend van een 'magazine' tot een A4 met de hoognodige informatie. Het informatie-arsenaal is daarmee echter vrij beperkt. Zo wordt er opgemerkt dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de media (zowel succesverhalen als vooraankondigingen van controles), voorlichtingscampagnes of doelgroepgerichte mailings (Ministerie van SZW, 2005, p.61-63).

Om de dienstverlening te optimaliseren zijn diverse acties ondernomen. Een van de belangrijkste is daarbij de invoering van status- en mutatieformulieren ter vervanging van maandelijkse inkomensformulieren. Daarbij wordt vaak ook gedifferentieerd naar type klant; klanten met maandelijks wisselende inkomens blijven baat hebben bij maandelijkse formulieren, terwijl 65+ers goed door kunnen met een of twee statusformulieren per jaar. Een tweede belangrijke optimalisatie betreft de verbetering van het dienstverleningsgesprek, welke soms gecombineerd wordt met een huisbezoek. Deze gesprekken worden meer gestroomlijnd door gebruik te maken van een checklist, het bespreken van de inhoud van de klantinformatiemap en door training voor dienstverleningsgesprekken op te nemen in de opleiding van consulenten. Daarnaast kiezen veel gemeenten ervoor om formulieren en procedures te vereenvoudigen en samen met het CWI één toegankelijk loket in te richten met aandacht voor een toegankelijke en functionele wachtruimte. Het oprichten van klantraden was een reeds gaande trend die in de grote en middelgrote gemeenten wordt voortgezet. In kleine gemeenten ontbreekt het echter vaak aan animo. In veel gemeenten worden nog geen dienstverleningsplannen en kwaliteitscriteria opgesteld. Wanneer dat wel gedaan wordt, kan men gebruik maken van de zeven dienstverleningsdimensies: communicatie, betrouwbaarheid, tegemoetkomendheid, respectvolle bejegening, toegankelijkheid, veiligheid en de uitstraling en competentie van de medewerkers (Ministerie van SZW, 2005, p.67-72).

Controleren op maat is door de gemeenten het intensiefst aangepakt. Veel verschillende controlemethodieken zijn ontwikkeld, welke in de praktijk vaak in combinatie met elkaar worden toegepast. Hoe dit gebeurt, staat omschreven in het controleplan. Daarin worden ook de gemaakte keuzes betreffende signaal- en risicosturing beschreven. Daaruit blijkt dat niet alle soorten fraude even hoog op de agenda staan. Zo blijkt dat woon/adresfraude veelal de hoogste prioriteit heeft, gevolgd door inkomensfraude. Het herkennen van fraude met betrekking tot de arbeidsplicht, vermogensfraude en identiteitsfraude staat bij veel gemeenten op een laag pitje. Het veelvuldig inzetten van het huisbezoek als controle-instrument voor het 'zittend' bestand, bij elke aanvraag, of vermoeden van fraude sluit aan bij deze prioritering. Tenslotte wordt opgemerkt dat de gemeenten actief aan de slag zijn gegaan met de

ontwikkeling van fraudescorekaarten en andere risicosturing en risicoprofiel-indicatoren. Weer andere gemeenten zetten meer in op de ontwikkeling en aanpassing van het signaal gestuurde Fraudekompas aan de eigen gemeente (Ministerie van SZW, 2005, p.73-78). Deze signaal- en risico-gestuurde controle-instrumenten zijn erg belangrijk voor het behalen van een hoger rendement van 'controle op maat'.

De mogelijkheid tot het inzetten van bestuurlijke maatregelen door gemeenten is vervallen met de invoering van de WWB. Met het oog op 'daadwerkelijk sanctioneren' zijn door veel gemeenten vervolgens afstemmingsverordeningen vastgesteld. Hierdoor zijn verschillen ontstaan, aangezien sommige gemeenten de (landelijk) ontwikkelde standaardverordening gebruiken, terwijl andere gemeenten gebruikmaken van de beleidsruimte om een strenger sanctiebeleid te voeren. Daarbij kan men verschillen herkennen tussen gemeenten die altijd alles terugvorderen, gemeenten die kleine bedragen kwijtschelden en gemeenten die slechts kwijtschelden onder randvoorwaarden. Al deze keuzes worden omschreven in 'verplichtingskompassen', welke voor de medewerkers uiteenzetten *"op welke wijze en met welke afwegingen besloten moet worden tot het al dan niet opleggen van een maatregel"* (Ministerie van SZW, 2005, p.81). Als laatste zijn er agressieprotocollen opgesteld. Dit omdat de gemeenten inschatten dat een strenger handhavingsbeleid meer agressie op zou kunnen wekken (Ministerie van SZW, 2005, p.79-83).

Centrale uitkomst van de evaluatie is dat veel gemeenten de vier visie-elementen van Hoogwaardig Handhaven goed hebben opgepakt en dat de kwaliteit van de uitvoering is toegenomen (Ministerie van SZW, 2005). Echter, de gebruikte indicatoren voor de meting van het succes in deze evaluatie zijn de hoeveelheid ontwikkelde instrumenten en de algemene inschatting van het succes door gemeentemedewerkers zelf. Gerichtte effectstudies of klantevaluaties hebben nog niet plaatsgevonden. Er kan dus wel gesteld worden dat het thema handhaven duidelijk op de agenda van de gemeentes is gekomen, maar over de werkelijke kwaliteit van de uitvoering valt nog weinig te zeggen. Het inzichtelijk krijgen van de werkelijke resultaten en mogelijk anderszins aanpassen van de instrumenten zal dus de hoogste prioriteit moeten hebben om het daadwerkelijke succes van Hoogwaardig Handhaven te kunnen bepalen.

### **1.2.3 Evaluatie 2007: Doorgroeien**

In het evaluatierapport *"Doorgroeien"; Onderzoek naar borging en verankering van Handhaven in de WWB"* is wederom aandacht voor de vooruitgang van de invoering, genoemd 'de vier stappen', van Hoogwaardig Handhaven als ook voor de werkelijke vier elementen waaruit Hoogwaardig Handhaven bestaat. Eerst zal de verhouding tussen de inzet van preventieve en

repressieve elementen behandeld worden, waarna de vorderingen van elk van de vier elementen besproken zullen worden.

Uit de evaluatie blijkt dat de aandacht voor preventie sterk is toegenomen, terwijl de aandacht voor repressie bij slechts een derde van de gemeenten is toegenomen. Bij meer dan de helft van de gemeentes is de aandacht voor repressie gelijk gebleven. Volgens de gemeenten komt dit doordat de aandacht voor Hoogwaardig Handhaven de aandacht voor preventie deed toenemen, terwijl er al wel aandacht voor repressie was. Daarnaast zien de gemeentes dat preventie meer positieve gevolgen heeft: het bespaart werk, bevordert re-integratie, verbetert de dienstverlening, leidt tot minder terugvorderingen en incasso's en er is (financieel gezien) veel bij te winnen. De inzet op repressie levert echter ook direct voordeel op indien een uitkering vroegtijdig beëindigd wordt. Mogelijke redenen voor de niet verhoogde aandacht is dat het klantenbestand daalt, dat preventie succesvol is, dat je 'niet kan plukken van een kale kip' en dat de inzet over het algemeen niet minder wordt, slechts anders ingericht (Levita & Oort, 2008).

Hoe een klant geïnformeerd is en wat het kennisniveau van de klant is wordt veelal opgenomen in een klanttevredenheidsmeting. Dergelijke metingen worden door 80% van de gemeenten uitgevoerd. Echter, slechts enkele gemeenten voeren aparte onderzoeken uit ten opzichte van de (tevredenheid of ervaring met) handhaving. De resultaatmeting voor het element vroegtijdig informeren kan dus beter. Inhoudelijk geven alle gemeenten aan voorlichtingsactiviteiten te organiseren. Bij sommige gemeenten blijft dit echter beperkt tot het leveren van informatie in het dienstverleningsgesprek. Dit instrument wordt door ruim driekwart van de gemeenten gebruikt. Ook de informatiemap is in ruim driekwart van de gemeenten ontwikkeld. In verschillende gemeenten wordt het dienstverleningsgesprek doorlopen aan de hand van de informatiemap. Andere veelgebruikte instrumenten zijn folders, flyers, website berichten, nieuwsbrieven en persberichten/artikelen in de lokale krant. Enkele kritiekpunten zijn dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van nieuwe technieken, dat informatie nog niet altijd in samenspraak met ketenpartners wordt vormgegeven en dat veel informatie nog niet doelgroep specifiek is vormgegeven ingericht (Levita & Oort, 2008).

De instrumenten gebruikt voor de optimalisering van de dienstverlening zijn het meest divers van alle elementen. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering of verbetering van het telefonisch spreekuur, vaste contactmomenten tot het streven naar minimalisering van administratieve lasten. De introductie van status- en mutatieformulieren wordt tezamen met de introductie van het Digitaal klant Dossier (DKD) genoemd als een goed voorbeeld hiervan. Weinig informatie is uit de evaluatie te halen over de vooruitgang van het element ten opzichte van de eerdere evaluaties.

Voor het controleren van het klantenbestand maken de gemeenten veel gebruik van risicosturing, themacontroles en huisbezoeken. Daarnaast blijkt het steeds belangrijker te zijn om meldingen en tips op een goede manier op te pakken en te verwerken. Daarbij kan bestandskoppeling tussen verschillende systemen en afdelingen (werk, inkomen, zorg) ondersteunen. Ook wordt benadrukt dat het belangrijk is klanten in beeld te houden. Dit kan onder andere gebeuren in het kader van re-integratieactiviteiten. Het blijkt dat gekozen controle instrumenten sterk variëren tussen de gemeenten. Themacontroles kunnen bijvoorbeeld maar beperkt ingezet worden, waarna nieuwe effectieve themacontroles bedacht moeten worden. Ook blijkt dat medewerkers niet erg enthousiast zijn over de gebruikte risicoprofielen, deze worden vaak te statisch geacht (Levita & Oort, 2008).

Het 'lik op stuk' beleid heeft in de afgelopen periode aan populariteit gewonnen. Een schending van de inlichtingenplicht of andere verplichtingen wordt direct met een maatregel bestraft. Een fraudebedrag boven de € 6000,- wordt beantwoord met een strafrechtelijk traject. Bovendien geven de gemeenten aan dat er expliciet beleid is ontwikkeld met betrekking tot verlaging en terugvordering van de uitkering. Ook claimen ze dat dit beleid helder en overzichtelijk bekend is gemaakt in de uitvoeringsorganisatie. Dit is natuurlijk een soort ideaalbeeld. Uit interviews bleek dan ook een genuanceerder beeld, waarin de bewijslast voor zaken en het daadwerkelijk terugvorderen van geld als erg lastig wordt ervaren. Ook ervaren uitvoerders dilemma's tussen verschillende doelen: staat sanctioneren voorop, of doelmatigheid? (Levita & Oort, 2008).

Algehele conclusies uit deze evaluatie zijn dat er meer moet worden ingezet op sanctioneren op maat. Daarvoor staat een zorgvuldige verzameling van bewijslast voorop. Daarnaast zal een vervolgonderzoek naar het terugvorderings- en verlagingsbeleid moeten plaatsvinden om te achterhalen in hoeverre de concrete uitvoering en het beleid met elkaar overeen komen. Meting en evalueren wordt aangemerkt als een punt wat nog zeer voor verbetering vatbaar is (Levita & Oort, 2008).

#### **1.2.4 Evaluatie 2010: Borging in Beweging**

Naast de term 'Hoogwaardig Handhaven' komt in de evaluatie 'Borging in Beweging' veelvuldig de term 'Programmatisch handhaven' voor. Waar het in eerste instantie lijkt dat er plaatsgemaakt wordt voor een vervangend gedachtegoed, blijkt dat niet zo te zijn. *"Het onderscheid tussen Hoogwaardig Handhaven en Programmatisch Handhaven is dat Hoogwaardig Handhaven tot ongeveer 2005 vooral projectmatig werd uitgevoerd en Programmatisch Handhaven duurzaam onderdeel wordt van de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus"* (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010, p.1). Programmatisch handhaven lijkt dus een nieuwe term te zijn in de poging om Hoogwaardig Handhaven verder te



internaliseren in de gemeentelijke uitvoering. In deze evaluatie staat deze borging ook duidelijk centraal. De evaluatie van de vier elementen van Hoogwaardig Handhaven beperkt zich tot het benoemen van de verhouding tussen preventie en repressie en eventuele toe- en afnames in het gebruik van bepaalde instrumenten ten opzichte van de meting in 2007.

In verhouding krijgen de preventieve elementen van Hoogwaardig Handhaven meer aandacht dan de repressieve elementen. De aandacht voor repressie is ten opzichte van 2007 licht afgenomen. Daarvoor zijn twee redenen aangedragen: enerzijds komt het doordat er meer middelen ingezet worden voor preventie en anderzijds leidt die preventie tot minder overtredingen, waardoor repressie minder vaak noodzakelijk is (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010, p.29). In het vorige evaluatierapport was ook al te herkennen dat veel gemeenten meer inzetten op preventie dan op repressie.

Voor het vroegtijdig informeren zijn in 2010 meer gemeenten de informatiemap gaan gebruiken, ten opzichte van 2007. De inzet van het dienstverleningsgesprek is echter gelijk gebleven. Verder blijkt dat verschillende gemeenten samen met ketenpartners de informatiestroom proberen vorm te geven. Ook formuleren enkele gemeenten de informatie doelgroep specifiek. De aanpak van optimalisering van de dienstverlening is meer divers. Gemeenten maken hierbij minder gebruik van 'standaard' instrumenten. De aandacht voor dit element is veelal niet gestegen, wat verklaard wordt door de vele aandacht die de gemeenten al schonken aan dit element (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010).

Voor controleren op maat maken gemeenten minder gebruik van het standaardhuisbezoek aan de poort. De hoge instroom van nieuwe klanten maakt het onmogelijk om standaard huisbezoeken uit te voeren. Huisbezoeken uitvoeren op basis van risico-sturing is daardoor in opkomst. Verschillende gemeenten geven echter aan niet tevreden te zijn over de eerder ontwikkelde risico-analyse-methodieken. Onderdelen zoals de risicoscorekaart en het fraudekompas zijn te star en te weinig dynamisch. Het gebruik van deze instrumenten is dan ook teruggelopen. Het belang van de doorontwikkeling van deze methodieken is ook in andere documenten al opgemerkt. Themacontroles bieden gemeenten geen gegarandeerd resultaat. Waar een specifieke controle in de ene gemeente veel oplevert, kan het een andere gemeente nauwelijks iets opleveren. Het gebruik ervan wordt daarom als lastig ervaren (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010).

Daadwerkelijk sanctioneren wordt in sommige gemeentes omgevormd tot 'sanctioneren op maat'. In bepaalde gevallen wordt afgezien van volledige terugvordering. Deze keuze is het gevolg van een afweging tussen het belang van terugvordering en het hoofddoel van de bijstandsverlening; uitvloeien naar werk (Brukman, Rosing & Van Waveren, 2010).

Uiteindelijk geeft deze evaluatie ons weinig inzicht in de werkelijke effecten van Hoogwaardig Handhaven. Er wordt duidelijk dat de aandacht van de gemeenten vooral uitgaat naar preventieve elementen en dat repressieve elementen daarbij achterblijven. De borging van Hoogwaardig Handhaven lijkt op koers te liggen. Het beleid neemt steeds concretere vormen aan, al mag dit ook concreter geëvalueerd worden, het draagvlak onder bestuur en managers is breed en stabiel en onderdelen zoals ‘fraudealertheid’ worden steeds meer ingebed in P&O-activiteiten zoals functioneringsgesprekken en bij het inwerken.

### **1.3 (Waarom) Herziening van het concept?**

In de vorige twee paragrafen is duidelijk geworden wat Hoogwaardig Handhaven is en in hoeverre deze invoering succesvol is geweest volgens evaluaties tot nu toe. Met de invoering van de vier elementen heeft Hoogwaardig Handhaven de aandacht voor handhaven vergroot en duidelijk en systematisch op de kaart gezet. Naast de positieve gevolgen zijn er ook verbeterpunten te herkennen. Door de verdeling tussen preventie en repressie blijkt dat gemeentes in de praktijk vaak een keuze maken voor een van de twee zijdes boven de ander. Het gevaar daarvan is dat de handhaving uiteindelijk te eenzijdig zal worden. Dit gevaar ligt ook op een ander vlak op de loer. Uit de 2005 evaluatie bleek namelijk dat gemeenten in hun handhavingsactiviteiten een sterke nadruk leggen op sommige soorten fraude, terwijl andere soorten fraude nauwelijks aan bod komen. Het wetsvoorstel ‘Maatregelen WWB’, doelstartdatum 1 juli 2014, beoogt al enkele van deze minder gecontroleerde soorten van fraude, zoals de arbeids- en reïntegratieplicht, te verbeteren. Echter, het zou beter zijn als de toegepaste handhavingssystematiek hetzelfde voor de verschillende soorten plichten zou werken.

Naast de uit de evaluaties naar vorgekomen beperkingen zijn drie observaties in het bijzonder van belang. In de eerste plaats zijn de politieke en maatschappelijke context van sociaal beleid in het algemeen en fraudebestrijding in het bijzonder ingrijpend veranderd. Dit uit zich onder meer in een veranderende verhouding tussen burger en overheid: zelforganisatie en eigen verantwoordelijkheid spelen daarin een grote rol. Ook de revolutie in de digitale wereld die is veroorzaakt door de opkomst van sociale media speelt een grote rol. Daarnaast experimenteren verschillende organisaties momenteel met horizontalisering van toezicht.

In de tweede plaats voltrekt zich op dit moment in tal van sociaalwetenschappelijke disciplines momenteel een ‘stille’ revolutie: de ‘behavioristische’ revolutie. Centraal daarin staan nieuwe inzichten over het gedrag van burgers en de beïnvloeding daarvan. Onder invloed van gezaghebbende auteurs als Kahneman (*Political brain*), Sunstein en Thaler (*Nudging*) en Ben-Ner en Putterman (*Economics, Values, and Organization*) wordt steeds duidelijker dat het simpele economische gedragsmodel, waarop veel beleid is gebaseerd, niet klopt. Burgers

blijken in veel situaties niet rationeel te handelen, maar emotioneel. Burgers laten zich niet leiden door informatie, maar door indrukken. In diverse disciplines wordt nu getracht om adequaat te verklaren hoe mensen handelen, waarom ze dat op deze manier doen en op welke wijze dit gedrag dan te beïnvloeden is.

In de derde plaats blijkt dat in de praktijk grote verschillen bestaan in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun handavingsinspanningen. Hoewel door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en andere stakeholders veel aandacht is besteed aan de implementatie van Hoogwaardig handhaven, bestaat de indruk dat de aanpak nog lang niet overal is 'geïnternaliseerd'. Gemeenten maken weliswaar wel gebruik van instrumenten die worden aangeboden, maar tot een cultuur die volledig is gericht op preventie en opsporing van fraude heeft dat nog niet geleid. Een van de mogelijke oorzaken daarbij is dat voor gemeenten de meerwaarde van Hoogwaardig handhaven – zowel financieel-economisch als sociaal – onvoldoende duidelijk is. In 'Uitkeringsfraude in perspectief' wordt betoogd dat intensieve dienstverlening, preventie en frequente klantcontacten meer te maken hebben met de organisatiecultuur en –structuur dan met de omvang van de investeringen in dienstverlening en dat investeringen in preventie en opsporing van fraude opwegen tegen de kosten. Wel is het zo dat de kost voor de spreekwoordelijke baat uit gaat.

## **2. De baten van Hoogwaardig Handhaven**

Reeds diverse malen zijn door verschillende auteurs de problemen met fraudestatistieken beschreven. Vanwege de onbetrouwbaarheid van de gemeentelijke registratie is het CBS ook gestopt met het publiceren van de gemeentelijke gegevens (Zie Fenger en Voorberg, 2013). Hoewel deze gegevens wel binnen het Ministerie van SZW beschikbaar zijn, zijn wij er, ondanks herhaaldelijk aandringen, niet in geslaagd toegang tot deze gegevens te krijgen. Sinds januari 2013 publiceert het CBS echter een nieuwe statistiek: de bijstandsvorderingen. Het is onduidelijk in welke mate de oude problemen zijn opgelost, maar wij hebben deze registratie gebruikt om inzicht te verwerven in de kosten en baten van fraudebestrijding op gemeentelijk niveau.

### **2.1 Naar meer inzicht: een eerste aanzet**

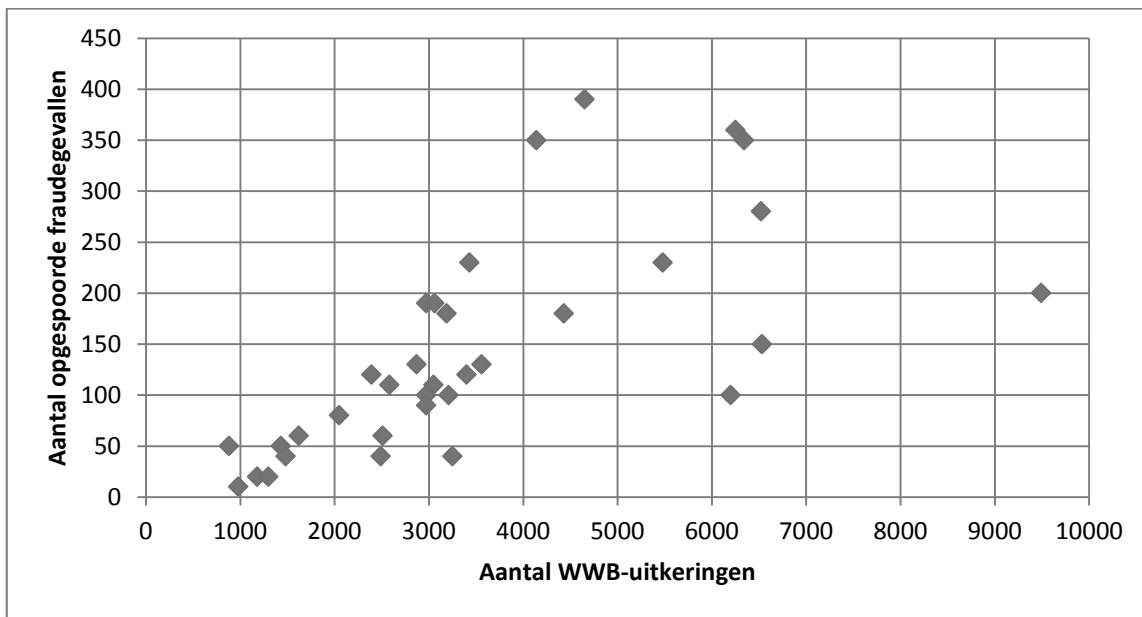
Tegen de achtergrond van de beperkte beschikbaarheid van betrouwbare gegevens zoals geschetst in de voorgaande paragraaf hebben wij in dit onderzoek een poging gedaan om de kosten en baten van investeren in hoogwaardig handhaven te kwantificeren. In deze paragraaf lichten wij toe hoe wij tot deze kwantificering zijn gekomen, en bespreken we de beperkingen van onze aanpak.

Er zijn veel factoren van invloed op de omvang van fraude in een gemeente. In de eerste plaats is er een groep van min of meer objectieve kenmerken van invloed op de omvang van fraude zoals de kenmerken van de doelgroep van uitkeringsgerechtigden in een gemeente, de kenmerken van de arbeidsmarkt in een gemeente en de kenmerken van de woningmarkt in de gemeente. In de tweede plaats is het preventiebeleid van een gemeente van belang voor de omvang van de fraude: naarmate een gemeente meer klanten aan de poort tegen houdt, zal het aantal fraudegevallen lager zijn. In de derde plaats is uiteraard het opsporingsbeleid van een gemeente van grote invloed op het opgespoorde fraudegevallen. De eerste twee factoren zijn met name gericht zijn op het aantal potentiële fraudegevallen, de derde factor gaat om het aantal daadwerkelijk opgespoorde gevallen. Die zaken staan met elkaar in verbinding: in een gemeente met relatief veel potentiële fraudegevallen kost het relatief weinig moeite om fraudegevallen op te sporen, en omgekeerd. Recent, betrouwbaar onderzoek naar de omvang van de potentiële fraude ontbreekt. De meest recente data zijn uit het jaar 2006 (zie figuur 2.1), gebaseerd op onderzoek dat door de Universiteit Utrecht (Van Gils, Frank, & Van der Heijden, 2007) is uitgevoerd. In 2006 gaf 6% van de bijstandsgerechtigden dus aan af en toe zwart te werken, terwijl in 2006 bij 0,5 % van de bijstandsgerechtigden fraude door zwart werken is geconstateerd. Meer recente data zijn helaas niet beschikbaar, dus zullen we voor de

ontwikkeling van een kwantitatieve methode onze toevlucht moeten nemen tot de daadwerkelijk geconstateerde fraude.

**Tabel 2.1**

<b>Overtreding</b>	<b>% 2000</b>	<b>% 2006</b>	<b>Geconstateerd 2006</b>
Zwart werken	17%	6%	0.5%
Vermogen niet opgeven	12%	7%	0.3%
Woonfraude	6%	3%	1.5%



Figuur 1: Fraudeconstateringen en aantal bijstandsgerechtigden  
Bron: CBS Statline (eigen bewerking)

Het bovenstaande betekent dat wij dus een model kunnen ontwikkelen waarin het aantal opgespoorde fraudegevallen de afhankelijke variabele is, en het aantal bijstandsgerechtigden de onafhankelijke variabele (tabel 3). Dit model blijkt 44% van de variantie te verklaren. Het deel dat niet verklaard kan worden uit het aantal bijstandsgerechtigden, heeft in onze ogen te maken met specifieke kenmerken van gemeenten. Deels gaat dat om factoren die gemeenten niet kunnen beïnvloeden, zoals de samenstelling van de bevolking, de structuur van de werkgelegenheid en het aanwezige opleidings- en huizenaanbod. Deels ook heeft dit in onze ogen te maken met de wijze waarop het fraudebeleid wordt uitgevoerd.<sup>1</sup>

Met dit model kunnen wij de afwijkingen tussen het voorspelde aantal opgespoorde fraudegevallen en het daadwerkelijk aantal opgespoorde fraudegevallen in kaart brengen. Om de omvang van deze verschillen in financiële consequenties uit te drukken, hebben wij ter indicatie de afwijkingen ten opzichte van het model ook vertaald naar mogelijk gevolgen voor de gemeentelijke begrotingen. In de eerste 9 maanden van 2013 hebben alle Nederlandse gemeenten te samen 14.400 fraudegevallen opgespoord, met een totaal benadelingsbedrag van 44,1 miljoen Euro. Omdat individuele gevallen nogal kunnen vertekenen hebben wij ervoor gekozen een gemiddeld benadelingsbedrag per fraudegeval te hanteren voor onze analyse. Dat bedrag is (op grond van bovenstaande gegevens) 3062,50 per geval. In tabel 2 zien we de resultaten van deze analyse.

<sup>1</sup> De modelkenmerken zijn als volgt:  $R=0.667$ ;  $R^2=0.445$ ; significantie > 99.9%.

Gemeente	Aantal opgespoorde fraudegevallen	Voorspeld op basis van model	Verschil	Omgerekend naar Euro's
1	390	184	206	630875.00
2	350	166	184	563500.00
3	360	241	119	364437.50
4	350	245	105	321562.50
5	230	141	89	272562.50
6	190	124	66	202125.00
7	190	127	63	192937.50
8	180	132	48	147000.00
9	280	251	29	88812.50
10	120	103	17	52062.50
11	230	214	16	49000.00
12	130	121	9	27562.50
13	180	176	4	12250.00
14	50	49	1	3062.50
15	110	110	0	0.00
16	80	91	-11	-33687.50
17	130	145	-15	-45937.50
18	60	76	-16	-49000.00
19	110	127	-17	-52062.50
20	50	69	-19	-58187.50
21	120	140	-20	-61250.00
22	100	124	-24	-73500.00
23	40	71	-31	-94937.50
24	100	133	-33	-101062.50
25	90	124	-34	-104125.00
26	20	60	-40	-122500.00
27	10	53	-43	-131687.50
28	20	64	-44	-134750.00
29	60	108	-48	-147000.00
30	40	107	-67	-205187.50
31	40	134	-74	-226625.00
32	150	251	-99	-303187.50
33	100	240	-140	-428750.00
34	200	357	-157	-480812.50

Tabel 3: geschatte totale kosten/opbrengsten per gemeente

In deze tabel zien we dus een grote variatie per gemeente. De gemeente die het beste scoort op basis van het model slaagt erin ruim 600.000 Euro meer op te sporen dan wanneer deze

gemeente volgens het gemiddelde zou scoren. De gemeenten met een negatief saldo sporen minder fraudegevallen op dan het gemiddelde, met als koploper een gemeente die bijna 500.000 Euro minder opspoort dan verwacht. Van de 34 gemeenten doen 14 het beter dan verwacht en 20 minder goed dan verwacht op grond van het model.

## **2.2 Betekenis en beperkingen**

De bovenstaande methode is een eerste poging om inzicht te krijgen in de kosten en baten van handhaving. Deze analyse laat zien dat met een betrekkelijk eenvoudig en overzichtelijk model inzicht kan worden verkregen in de relatieve prestaties van het handhavingsbeleid van gemeenten. Het is wellicht goed om te benadrukken dat op grond van deze analyse geen uitspraken kunnen worden gedaan over de gewenste niveaus van handhaving en fraudebestrijding. Deze methode neemt de feitelijke prestaties van gemeenten als uitgangspunt en maakt inzichtelijk in welke mate gemeenten boven, op of onder dit gemiddelde presteren. Wij veronderstellen dat deze afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde te maken hebben met de organisatie en de uitvoering van het handhavingsbeleid van een gemeente. Verbetering van prestaties van gemeenten die nu onder het gemiddelde scoren, betekent uiteraard ook dat het gemiddelde aantal fraudegevallen stijgt. Daarom is dit systeem niet geschikt als absolute maatstaf voor gemeenten, maar het kan wel een instrument zijn om het leervermogen en de kritische analyse binnen gemeenten te versterken.

Deze methode kent een viertal beperkingen. Deze beperken de bruikbaarheid en zullen moeten worden opgelost alvorens deze methode meer grootschalig kan worden toegepast. In de eerste plaats bestaan serieuze twijfels over de registratie van de data. De betrouwbaarheid van de cijfers is al lange tijd een onderwerp van discussie. Gemeenten dienen zelf hun fraudecijfers in te voeren en de indruk bestaat dat dit niet overal op dezelfde wijze gebeurt. Zolang geen zekerheid bestaat over de kwaliteit van de achterliggende data, zal dus voorzichtig met de hier genoemde cijfers moeten worden omgesprongen.

In de tweede plaats: hoewel het model tot een zeer acceptabele verklaarde variantie leidt, is er geen rekening gehouden met de 'strengheid aan de poort'. In de doorontwikkeling van dit model zou hiermee rekening gehouden kunnen worden, bijvoorbeeld door te corrigeren voor tekorten of overschotten op het I-deel. De redenering hierachter is relatief eenvoudig: als een gemeente streng is aan de poort zal het wellicht moeilijker zijn om fraude op te sporen, omdat er simpelweg relatief weinig fraudeurs zijn. Dit vertaalt zich echter ook in een relatief lager aantal uitkeringsgerechtigden dan op grond van het verdeelmodel zou mogen worden verwacht. Helaas waren overschotten en tekorten op het I-deel voor dit onderzoek niet beschikbaar.

Ten derde: de hier gehanteerde veronderstellingen over de omvang van de fraude zijn gebaseerd op gemiddelde bedragen per fraudegeval. In theorie zou de situatie zich voor kunnen doen dat gemeenten relatief veel tijd en energie hebben besteed aan een beperkt



aantal omvangrijke fraudezaken, waardoor ook hoge bedragen opgespoord en eventueel teruggevorderd zouden kunnen worden. Helaas geldt ook hier voor dat de cijfers ons op dit moment niet in staat stellen een dergelijke analyse op een verantwoorde wijze uit te voeren, omdat de kwaliteit van de gegevens onvoldoende specifiek is.

Ten slotte: dit onderzoek startte vanuit een poging om zicht te krijgen in de kosten en baten van handhaving en fraudebestrijding. Gemeenten blijken echter niet of nauwelijks inzicht te hebben in de kosten van fraudebestrijding. Dit heeft te maken met de wijze waarop de gemeentelijke administratie is ingericht, en met de grote verschillen tussen gemeenten. In gemeenten met afdeling Bijzonder Onderzoek is doorgaans nog wel zicht op de omvang van de handhaving capaciteit in fte, en zou dit eventueel als indicator voor de kosten worden gebruikt. Het inzicht in alle andere kosten is zeer beperkt (zoals het drukken van voorlichtingsmateriaal, de organisatie van groepsbijeenkomsten, technische hulpmiddelen etc.). Maar in veel gemeenten is een deel van de handhavingstaken belegd bij integrale klantmanagers, zodat vergelijken tussen gemeenten een vrijwel onmogelijke taak is.

### **2.3 Doorontwikkeling van de methode**

In paragraaf 2.2 zijn de eerste stappen gezet in de ontwikkeling van een model om de prestaties van gemeenten op het gebied van fraudebestrijding beter inzichtelijk te maken. Dit model is veelbelovend, hoewel we er ook de nodige kanttekeningen bij kunnen plaatsen. Om tot een voldragen model te komen, zal meer geïnvesteerd moeten worden in de technische verfijning van het model. Ondanks de zeer acceptabele mate van verklaarde variantie, wint het model aan overtuigingskracht als ook structurele kenmerken van gemeenten kunnen worden meegenomen. Daarnaast zal gecorrigeerd moeten worden voor de 'strengheid aan de poort' door ook de gegevens met betrekking tot het I-deel in het model mee te nemen. Het lijkt ons een logische vervolgstap in de professionalisering van het handhavingbeleid als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Landelijk Kenniscentrum fors investeren in de uitbreiding van dit model.

Verder zal veel energie moeten worden geïnvesteerd in de opschoning van de registratie. Wij zijn helaas niet in staat geweest om de door het CBS verzamelde gegevens te vergelijken met de gemeentelijke gegevens, maar het is duidelijk dat hier een grote uitdaging ligt.

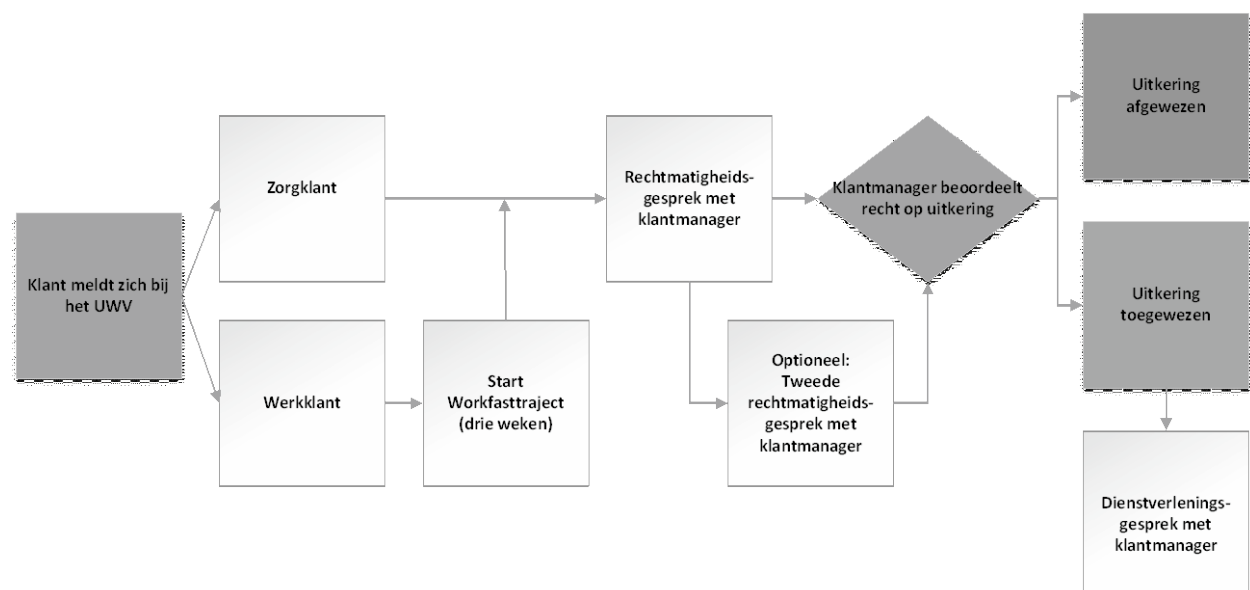
### 3. Hoogwaardig Handhaven: de uitvoeringspraktijk

In de vorige hoofdstukken is het concept Hoogwaardig Handhaven geïntroduceerd. Daarnaast hebben we geconstateerd op welke wijze de relatieve effectiviteit van de handavingsinspanningen van een gemeente inzichtelijk gemaakt zouden kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen we de stap maken naar de identificatie van Hoogwaardig Handhaven in de praktijk van de bijstand. Hoe verloopt het proces van een uitkeringsaanvraag in verschillende gemeentes (paragraaf 3.1)? En wat zijn daarbij vanuit het handhavingsoogpunt de sterke elementen en de zwakkere elementen (paragraaf 3.2)? In paragraaf 3.3 schetsen wij ten slotte enkele dilemma's die de gemeenten (kunnen) tegenkomen bij de inrichting van de handhaving van de sociale zekerheid.

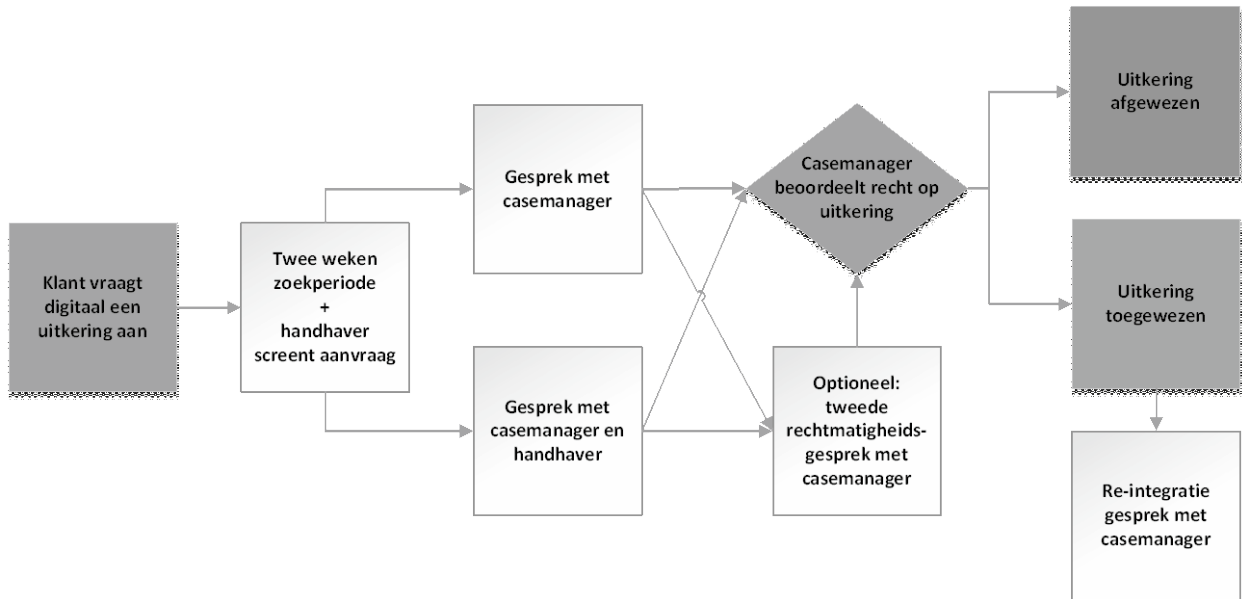
#### 3.1 Beschrijving van vier werkprocessen

Allereerst is voor elke gemeente het verloop van een uitkeringsaanvraag weergegeven in een diagram. De behandeling van deze aanvraagprocessen is gericht op '27 plus' aanvragers, aangezien het traject voor onder 27 jarigen wettelijk anders geregeld is. Voor 'jongeren' heeft de gemeente onder andere te maken met een wettelijke zoektermijn van 4 weken. Terwijl eenzelfde zoektermijn wettelijk gezien niet bestaat voor 27 plussers.

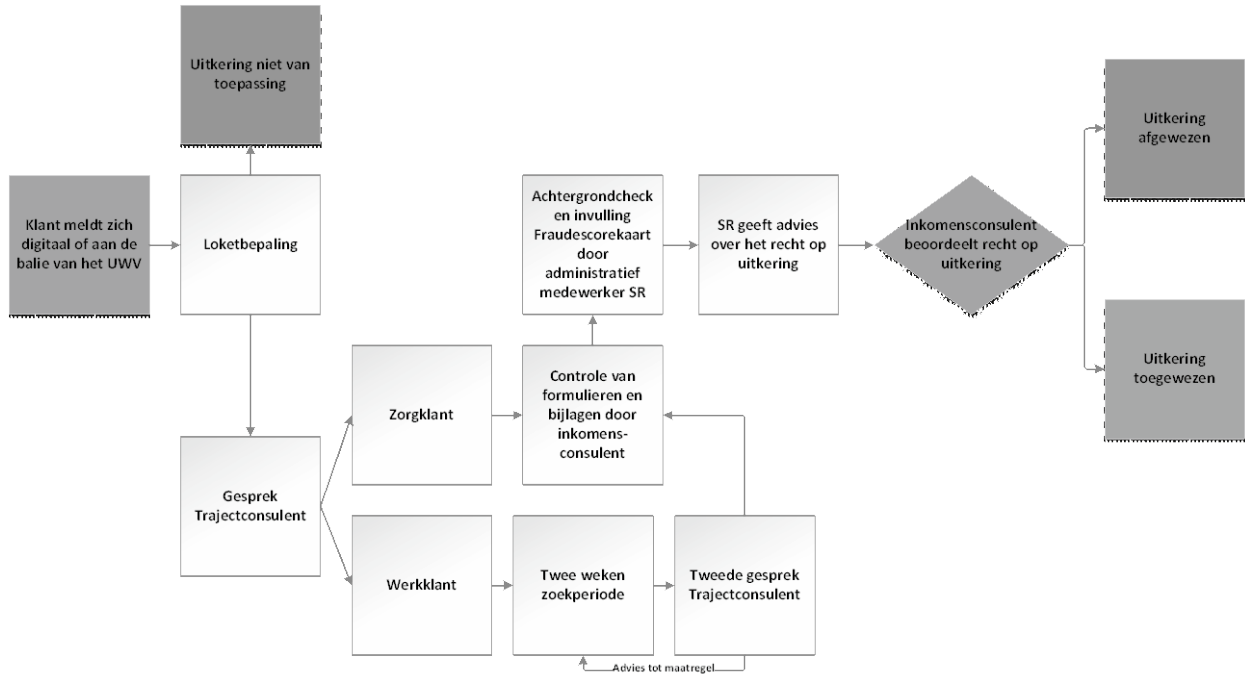
##### *Gemeente A*



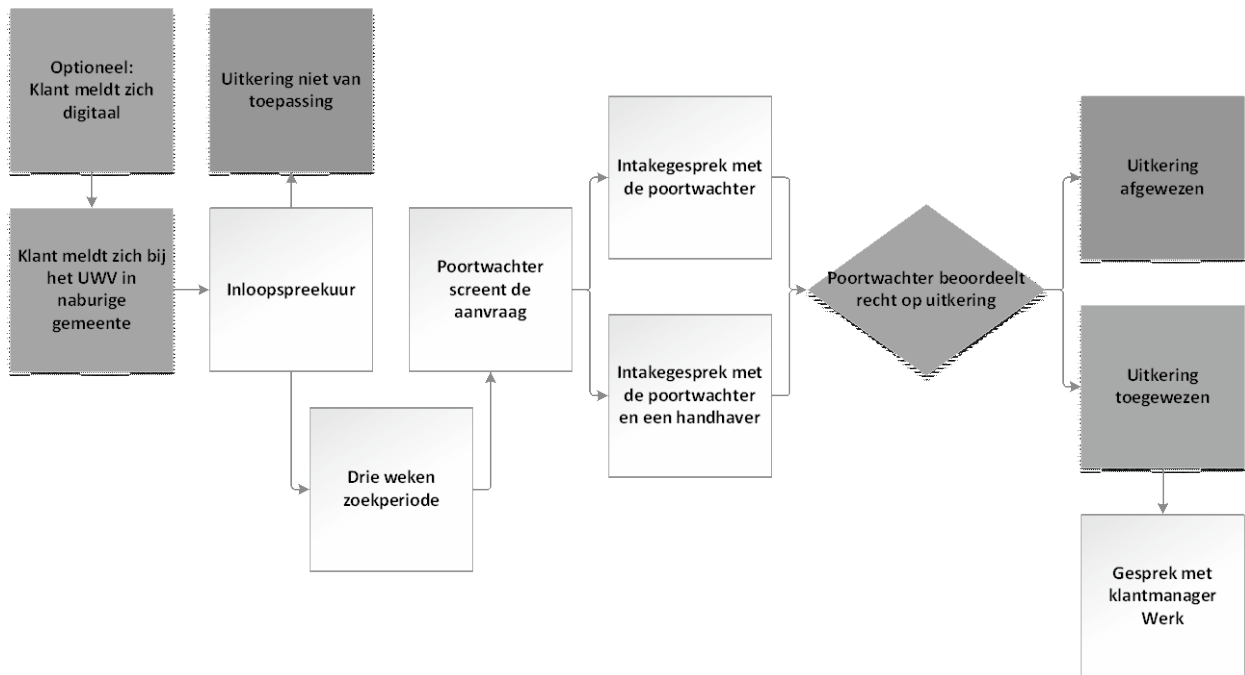
## Gemeente B



## Gemeente C



## Gemeente D



Uit deze visuele weergaves is al te concluderen dat het aanvraagproces in elke gemeente zeer verschillend is ingericht. Elke gemeente handhaaft met haar eigen type medewerkers, op haar eigen volgorde. Ook het moment waarop re-integratie een rol gaat spelen verschilt. In het vervolg zullen de diverse stappen toegelicht worden aan de hand van de uit de interviews verkregen informatie. Hoe verloopt dit traject in de praktijk en wat zijn daarbij de verschillende overwegingen van betrokken medewerkers?

### 3.1.1 Gemeente A

#### *Aanmelding*

Na aanmelding van de klant op het werkplein wordt door de *trajectbegeleider* van het UWV beoordeeld of de desbetreffende klant een zorgklant of een werkklant is. Indien er sprake is van een zorgklant, dan krijgt de aanvrager direct een doorverwijzing naar het gemeentehuis voor de aanvraag van de uitkering. Een werkklant zal, indien mogelijk, eerst starten met een workfastgesprek dat de start vormt van drie weken intensief zoeken naar werk. Na die drie weken zal ook de werkklant een doorverwijzing krijgen naar het gemeentehuis voor de aanvraag van de uitkering.

De uitkeringsaanvraag wordt behandeld door *klantmanagers*. Deze klantmanager kan zich voorbereiden op het eerste rechtmatigheidsgesprek door SUWI-net, GBA en het RDW-overzicht in te kijken. Ook krijgen zij de informatie door die op het werkplein is gegeven. De klantmanagers volgen trainingen om voldoende fraudealert te zijn. Bij twijfels kunnen ze bovendien voorafgaand aan het eerste gesprek al langs gaan bij een *fraudeconsulent*, een voormalige klantmanager. Deze consulent kan gevraagd worden om adviezen, zoals waar de klantmanager verder op moet doorvragen, of om aanwezigheid bij het eerste gesprek. De fraudeconsulent zal dieper doorvragen en stelt ook gemakkelijker de ‘ongemakkelijke vragen’. Er wordt vaak op informele basis gebruik gemaakt van de adviezen van de fraudeconsulent waardoor echte aanwezigheid tijdens het gesprek nog maar in twintig procent van de twijfelgevallen noodzakelijk is. In twintig tot veertig procent van de gevallen waarbij de fraudeconsulent aanschuift ‘blijkt dan ook om frauduleuze redenen geen recht op een uitkering te zijn’. De *sociale recherche* is in deze gemeente vrijwel nooit betrokken bij de intake van nieuwe klanten.

Het verschil van klantmanager tot klantmanager wat de specifieke inhoud van het eerste gesprek is en waar de nadruk op gelegd wordt. Zo bekijkt de een de bankafschriften al tijdens het gesprek, om op die wijze direct op bevindingen te kunnen doorvragen, terwijl de ander de bankafschriften bewaard tot ná het eerste gesprek. In het gesprek proberen ze niet alleen de huidige situatie duidelijk te schetsen, maar ook te beantwoorden hoe de situatie vooraf is geweest. Hoe is de klant bijvoorbeeld in de WW beland? Tijdens of na het gesprek wordt door de klantmanager het KAT ingevuld, de Klant Analyse Tool. Dit stoplichtmodel geeft een indicatie van de frauderisico's van de desbetreffende klant. Volgens de klantmanagers is dit model weinig toevoegend. Zo zouden de ‘onderbuikgevoelens’ minstens zo effectief zijn en is het KAT hooguit handig voor onzekere klantmanagers die wellicht nog weinig ervaring hebben. Het eerste gesprek, de aangeleverde documentatie of de uitslag van de KAT kunnen aanleiding zijn om een tweede rechtmatigheidsgesprek te plannen, eventueel met aanwezigheid van de

fraudeconsulent. Ook kan er gekozen worden om een huisbezoek uit te voeren. Na het gesprek/de gesprekken is het aan de klantmanager om te besluiten of de uitkeringsaanvraag wordt afgewezen of toegewezen.

Na toewijzing van de uitkeringsaanvraag volgt een dienstverlenend gesprek. In dit gesprek worden de rechten, plichten en het wijzigingsformulier uitgelegd. De medewerkers zijn niet allen tevreden over de inhoud van het voor dit gesprek aangeleverde materiaal. Er wordt gebruik gemaakt van een folder, die alleen in de Nederlandse taal verkrijgbaar is en bovendien constant verwijst naar informatie die online te vinden is. Het blijkt dat klanten de informatie niet altijd goed begrijpen. Zeker voor 'nieuwe Nederlanders' blijkt dat er teveel op hen afkomt en dat ze de verschillende instanties waarbij ze betrokken zijn onvoldoende kunnen onderscheiden.

### *'Zittend bestand'*

Op dit moment aangekomen heeft de klant zijn uitkering toegewezen gekregen en is hij als het goed is op de hoogte van zijn rechten en plichten. Nu wordt de dienstverlening aan en handhaving van het zittende bestand van belang.

Dienstverlening vertaalt zich voor deze gemeente voor het zittende bestand in een goede bereikbaarheid. Om die situatie te bereiken werken ze met een 'maatjessysteem' waarbij elke klantmanager een 'maatje' heeft die in geval van ziekte of vakantie de taken overneemt. Daarnaast zijn klantmanagers de hele (werk)dag bereikbaar. Indien dat onverhoopt niet zo blijkt te zijn, dan werken ze met een terugbelgarantie binnen 24 uur. Verschillende klantmanagers geven aan in de gesprekken te benadrukken dat klanten bij vragen altijd kunnen bellen. *"Mensen die niet bewust frauderen, die bellen wel, echte fraudeurs bellen dan toch nooit"* (interview 5).

Handhaving van het zittende bestand is in deze gemeente signaal- en risicogestuurd. Er bestaan voor de klantmanagers geen regels over het verplicht periodiek zien van een klant. Indien ze zelf bij de aanvraag vermoedens van (op dat moment niet aantoonbare) fraude hebben, dan kunnen ze een KAP-sigitaal plannen. Dat signaal betekent dat ze een heronderzoek zullen doen van de beschikbare gegevens, zoals nutsverbruik, bankafschriften, SUWI-net, RDW en GBA. Naar schatting komt dertig procent van de mogelijke fraudesignalen van deze heronderzoeken af.

Voor klanten die op een werktraject zitten moeten de signalen vaak van de trajectbegeleider afkomen. Aangezien deze medewerkers de klanten veel vaker zien zouden zij veel meer signalen op kunnen vangen. Dit blijft naar het gevoel van de overige medewerkers dan ook een beetje achter. Als er wel problemen worden opgemerkt in de persoonlijke situatie van de klant

wordt dit in een drie-gesprek behandeld. De klant, klantmanager en trajectbegeleider bespreken gezamenlijk de problematiek. Op dit gesprek kan een waarschuwing of een maatregel volgen. Over het algemeen worden de trajectbegeleiders getypeerd als 'geitenwollensokken' types. Zij krijgen geen fraudecursus en zijn dan ook niet fraudealert genoeg. Er blijkt 'ruis' op de lijn te zitten: trajectbegeleiders denken dat er niets met hun tips worden gedaan, terwijl voor klantmanagers de tips niet altijd genoeg zijn om een onderzoek te starten. Dit resulteert in het niet meer doorgeven van tips door de trajectbegeleiders. Dit wordt verergerd door de grote fysieke afstand. Er kan gebeld en gemaïld worden, maar door de afstand kennen ze elkaar en elkaars werkwijze niet goed.

Naast de trajectbegeleider speelt ook de fraudeconsulent een rol in de controle van klanten op een werktraject. Zij controleert of de klanten op de 'ziekenlijst' ook daadwerkelijk ziek zijn, of op zijn minst thuis aanwezig zijn. *"Als de klant niet thuis is en de kinderen dan opendoen en zeggen dat "papa en mama aan het werk zijn", ja dan is er dus duidelijk sprake van fraude"* (Interview 4).

Veruit de meeste signalen ontvangt de gemeente echter van tips van burgers. Deze tips staan dan ook erg centraal. De gemeente heeft een anonieme tiplijn ingericht, welke opgenomen wordt door de sociale recherche. De recherche geeft aan de tips erg serieus te nemen. Aan de beller geven zij aan welke specifieke informatie van nut zou zijn en vragen vervolgens of diegene daar komende tijd extra op wil letten. Afsluitend wordt gevraagd of de beller een tot twee weken later met de nieuwe informatie en observaties terug wil bellen. Op deze manier wordt de anonimiteit gewaarborgd en boort de recherche een belangrijke informatiebron aan: *"Je moet proberen anderen te laten werken en deel te maken van het systeem"* (Interview 7). In de tussentijd controleert de recherche zelf de basis van de melding. Zit de persoon waarover het gaat wel in de bijstand? En is het inderdaad een nieuwe tip of signaal, of is de desbetreffende informatie gewoon bekend. Vervolgens worden de gewoonlijke informatiebronnen en het dossier aangeboord voor extra informatie. Als uiteindelijk uit het dossier in combinatie met de tips blijkt dat er wordt gefraudeerd, dan stelt de sociale recherche een werkplan op voor onderzoek. Dit werkplan bevat de totale inschatting van werklast te besteden aan het onderzoek en een omschrijving van toe te passen activiteiten, zoals heimelijke waarnemingen, de uitvoering van een huisbezoek en het afsluitende 'verhoor'. Naar inschatting komt zestig procent van de signalen in deze gemeente voort uit de anonieme tips.

In totaal vonden in 2013 honderdachtendertig door de sociale recherche uitgevoerde onderzoeken plaats. Daarvan bleek in veertig procent van de gevallen sprake van fraude. Volgens de medewerkers is dit een goede score *"want een 100% score zou betekenen dat je wellicht niet alle zaken onderzoekt. Ook signalen met een kleinere pakkans moeten onderzocht worden"* (Interview 3). Naast de signaal gestuurde onderzoeken wordt er incidenteel gebruik

gemaakt van themacontroles, zoals de busjescontrole. Dat werd ook bekend gemaakt en het resulteerde in een plotselinge stopzetting van de uitkering onder bus-bezitters.

### *Afhandeling fraude*

Zoals geïllustreerd kan de gemeente op veel momenten gedurende de aanvraag en het ontvangen van de uitkering door een klant op het spoor komen van fraude. Indien de fraude voldoende bewezen kan worden, dan treedt het laatste element van Hoogwaardig Handhaving in werking, sanctioneren op maat.

In deze gemeente heeft alleen de klantmanager de mogelijkheid om een maatregel op te leggen. De maatregelen kunnen het gevolg zijn van de overtreding van de inlichtingenplicht of re-integratieplicht. De sociaal rechercheur zal echter na afronding van het onderzoek hier wel een advies voor uitbrengen. Een relatief vaak gekozen oplossing is de zogenoemde 'korte klap'. Een perspectief waarbij het stopzetten van de uitkering, plus eventueel een kleine terugvordering, geprefereerd wordt boven een langdurig onderzoek dat leidt tot een grote terugvordering. De korte klap wordt binnen het bestuurlijke sanctiedomein afgehandeld, terwijl langdurige onderzoeken veelal in het strafrechtelijke sanctieregime vallen.

De keuze voor een van de twee aanpakken wordt door de rechercheurs selectief genoemd. Dit hangt onder andere af van de status en het fraudeverleden van de klant. Langdurige onderzoeken vragen meer tijd en inspanning voor waarnemingen, waarbij de uitkering intussen gewoon doorloopt. De fraudeperiode kan echter beter worden vastgesteld en het terug te vorderen bedrag met de bijbehorende boete zal hoger uitvallen. Volgens de 'wet boete' is dat wenselijk. De sociaal rechercheurs merken echter op dat het nadelige uitkomsten heeft. Zo blijkt dat klanten die door middel van de korte klap uit de uitkering worden gezet niet snel terugkomen in de bijstand, terwijl de klanten na een langdurig onderzoek door de plotselinge hoge schulden veelal opnieuw in de bijstand belanden. Bovendien duurt de afhandeling van een langdurig onderzoek langer en is de gemeente afhankelijk van het Openbaar Ministerie in het geval van een strafzaak. In het geval van niet strafrechtelijke zaken leveren langdurige onderzoeken ook meer bezwaren op dan de korte klap afspraken. Volgens de sociaal rechercheurs is het hoofddoel van controle en sanctioneren om fraudeurs uit de uitkering te zetten en aan het werk te krijgen. Niet moedwillige fraude wordt dan ook gevolgd door een fraudegesprek met de rechercheurs, waarin snelle toeleiding naar werk centraal staat.



### 3.1.2 Gemeente B

#### *Aanmelding*

De klant moet digitaal een aanvraag indienen, waarna hij via de website aanvullende informatie verkrijgt en een notificatie over de twee weken durende zoekperiode. Na de eerste week van deze zoekperiode krijgt de klant een uitnodiging voor een afspraak met de *casemanager*, welke aan het einde van de tweede week zal plaatsvinden. Op het gemeentehuis wordt ondertussen door een *handhaver* een formulier ingevuld waaruit een risicocode groen-oranje-rood uitkomt. Hiervoor gebruikt hij informatie uit SUWI-net, RDW en andere systemen, over (be)woning, inkomsten, (voormalig) eigen bedrijven en bezittingen. Indien uit deze gegevens alles in orde blijkt gaat deze informatie naar de case manager. In vijf tot vijftien procent van de gevallen zijn er echter aandachtspunten. Bij deze lichte twijfel zal de handhaver ervoor kiezen een mondelinge overdracht te geven aan de casemanager. In dertig tot veertig procent van de gevallen is er volgens de handhavers sprake van zwaardere verdenkingen of risico's. De handhaver zal dan naast de casemanager het intakegesprek bijwonen, mede omdat dit een 'afschrikwekkende functie' heeft. Een mogelijke gezamenlijke huishouding is de meest voorkomende reden voor aanwezigheid van de handhaver bij het intakegesprek. Ondanks de aanwezigheid geven de handhavers aan dat de aanvraag meestal toch gewoon doorgaat. Afhankelijk van de casemanager wordt de klant na overdracht door de handhaver wederom gescreend. SUWI-net en de historie binnen het eigen systeem zijn daarvoor de meest aangeboorde bronnen. Sommige casemanagers willen in zestig procent van de gevallen verder kijken door middel van een (uitgesteld) huisbezoek.

Uit de interviews blijkt dat het gebruik van 'allround casemanagers' in plaats van specifieke consultants voor zorg, re-integratie en inkomen een van de redenen is voor de zeer verschillende inrichting van het intakegesprek per casemanager. Deze verschillen uitten zich op diverse vlakken:

- Zo staat bij sommigen de vormgeving van de re-integratie centraal, terwijl anderen dit in het eerste gesprek niet of nauwelijks behandelen.
- Het uitleggen van rechten en plichten gebeurt soms doorlopend door het hele gesprek, niet gebruikmakende van informatiemateriaal. Anderen richten zich bij het informeren weer juist op de informatiemap en het wijzigingsformulier. Er wordt aangegeven dat de informatiemap niet voor iedereen van nut zal zijn omdat alle folders in het Nederlands zijn geschreven. Zo kunnen klanten een taalbelemmering ervaren. Over het algemeen krijgen klanten *"de rechten en plichten niet aangereikt in de vorm en methode die ze begrijpen."* Bovendien krijgen ze *"tijdens het intakegesprek zoveel informatie te verwerken, dat veel ervan achterover wordt gegooid en niet onthouden"* (Interview 8).

- Het verzamelen van gegevens om een uitkeringsbeslissing te kunnen maken gebeurt tijdens het gesprek. Echter, sommige casemanagers geven aan deze informatie tijdens het gesprek te bekijken om direct in te kunnen springen op opvallendheden, terwijl andere casemanagers aangeven dit pas achteraf te kunnen bekijken. Dit zal in de laatste categorie relatief vaker leiden tot een tweede gesprek dan in de eerste categorie.
- Ook wanneer signalen worden opgevangen verschilt de afhandeling. Terugkoppeling aan de handhaver wordt door allen onderschreven. Dit kan gevolg worden door een tweede gesprek met een handhaver ernaast. Daarna kan men gebruik maken van opgestelde verklaringen of een huisbezoek. Het verschilt echter per casemanager hoe vaak en waarom er gekozen wordt voor een huisbezoek. Dit kan namelijk controlerend ingezet worden voor onderzoek van de rechtmatigheid, maar het kan ook dienstverlenend ingezet worden om een beeld te krijgen van de algehele woonsituatie van een zorgklant. In een tijd waarbij een standaard huisbezoek aan de poort was ingesteld kon zeventien procent van de uitkeringen daarmee worden tegengehouden. De stopzetting ervan is jammer: *“je mist zaken, maar ook het totaalplaatje. We hielpen mensen op die wijze met bijzondere bijstand. Het mes sneed aan twee kanten, en dat was politiek ook goed te verantwoorden”* (Interview 7).

Na het intakegesprek is het aan de casemanager om te besluiten over de re-integratie. Gaat het hier om een zorgklant of om een werkklant? De casemanager beslist ook over de noodzakelijkheid van een medische keuring. Indien die wordt aangevraagd zit er over het algemeen een advies over de mogelijke ontheffing. De casemanager onderscheiden grofweg drie soorten klanten:

- Mensen die snel aan de slag kunnen. Deze worden doorgeleid naar de accountmanagers/jobcoaches van het *WGSP* (WerkGeverServicePunt). Daarbij hebben ze een gezamenlijk startgesprek volgt tweewekelijkse (koude) terugkoppeling.
- Mensen die traject, scholing of structuur nodig hebben. Deze worden doorgeleid naar een van de twee traject-organisaties. Tijdens het traject hebben de casemanagers weinig toezicht of contact met de klant. Na drie maanden volgt een (koude) terugkoppeling.
- Mensen met een erg lange afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis van gesprekken of de medische keuring kunnen zij een vrijstelling van de arbeidsverplichting verkrijgen. Sociale activering speelt dan wel een rol. Het streven is om deze ‘zorgklanten’ jaarlijks te spreken.

### *'Zittend bestand'*

Zoals aangegeven is het streven om een zorgklant jaarlijks te spreken. Daarnaast komt aan het einde van de ontheffing van de arbeidsverplichting standaard een herinnering voor een oproep op in het systeem van de casemanager. Afhankelijk van de casemanager en de drukte kan het echter twee tot acht maanden duren voordat deze klant daadwerkelijk opgeroepen wordt. De casemanagers geven aan de wettelijke termijnen, zoals de verwerkingstijd voor een aanvraag, voorrang te geven boven heronderzoeken.

Voor werk- en trajectklanten worden heronderzoeken niet standaard gepland. Volgens de inschatting van de handhavers zou dit bij dertig procent van de klanten wel een meerwaarde hebben. Volgens de consultants betekent uit beeld bij hen, niet automatisch dat de klanten ergens anders in beeld zijn. De re-integratiebedrijven lijken een *"jullie hebben klanten, wij hebben vacatures"*-instelling te hebben (Interview 2). Rapportage en terugkoppeling is dan ook niet optimaal. Echter, dit wordt ook niet vaak proactief vanuit de consultants opgepakt. Ook de handhavers erkennen deze gemiste kans. Zij zouden absentie en ziekte meteen willen weten, zodat ze ter controle een huisbezoek kunnen afleggen.

Fraudesignalen voor het zittende bestand zijn dus niet of zelden afkomstig van de re-integratie. IB is in deze gemeente de primaire bron van signalen. Daarvandaan komen maandelijks ongeveer 30 a 40 meldingen, waarvan er vijf interessant zijn en reden geven tot het opvragen van bankafschriften. Overige signalen komen vanuit de gemeente zelf. Daarbij kan gedacht worden aan uitslagen van controles of nieuwe aanmeldingen in GBA, kinderbijslag en studiefinanciering. Daarnaast zijn de casemanagers zelf een bron van signalen. Volgens de handhavers zitten ze er goed op en zoeken ze voldoende verder na aanleiding van een vermoeden of vraag. De casemanagers zijn zelf verantwoordelijk voor het oppakken van signalen omtrent het inkomen. In verband met de eerder genoemde wettelijke afhandelingsperiodes en de werkdruk duurt het soms tot wel een half jaar tot een dergelijk signaal opgepakt kan worden. Overige, niet inkomensgerelateerde, tips en signalen worden in overleg door ofwel de casemanager of, in ingewikkeldere gevallen, de handhaver opgepakt. De 'lijntjes' tussen casemanagers en handhavers zijn kort. Om dat te bereiken zijn alle casemanagers en handhavers ingericht in gebied gebonden teams, die ook in de flexplekomgeving vaak bij elkaar zitten.

Opvallend ten opzichte van gemeente A is dat tips in deze gemeente een marginale rol spelen. Er is een speciaal e-mail adres voor, maar de casemanagers zijn daarvan niet op de hoogte. Een apart telefoonnummer is er niet, mensen moeten het gemeentehuis bellen en vragen om een handhaver. Dan hebben ze vaak al opgehangen en ze worden ook niet graag teruggebeld. Ook op straat is een buurtonderzoek soms lastig: *"Er zijn wijken waar je geen buurtonderzoek hoeft uit te voeren. In die wijken praten mensen gewoon niet over elkaar"* (Interview 7). Dit wordt

verklaard vanuit de relatief kleine omvang van de gemeente, waar veel sociale controle plaatsvindt, maar dus ook sterke onderlinge banden een rol kunnen spelen.

Ter ondersteuning worden twee sociaal rechercheurs ingehuurd vanuit een naburige gemeente. In verband met onvrede over de verhouding tussen de geleverde bijdrage versus de kosten is het inhuur-contract opgezegd. Sindsdien is de samenwerking volgens de medewerkers vooruit gegaan. Zo assisteren de rechercheurs bij huisbezoeken, kunnen ze voorzien in politie informatie en handelen zij de strafzaken af. Strafzaken komen echter sinds de nieuwe fraudewet steeds minder voor.

### *Afhandeling fraude*

Casemanagers zijn verantwoordelijk voor het opleggen van maatregelen en voor het opleggen van boetes tot 340 euro. Zoals eerder omschreven zijn er tussen de casemanagers verschillen op te merken in hun werkwijze. Ook wat betreft sanctioneren is er verschil in de mate van sanctie-bereidheid en daarmee in de gevolgen voor de klant. Ook is er opgemerkt dat de verschillende gebiedsgebonden teams er verschillende (sanctie)normen op na houden. Een voorbeeld is het percentage dat van de uitkering wordt afgetrokken in verband met inwoning bij de ouders. In sommige teams is dit 15%, omdat er geen woonkosten zijn, maar 10% voor mensen inwonend bij anderen dan hun ouders, terwijl dit in andere teams voor alle inwonenden op 10% staat.

Waar de vorige gemeente in de afhandeling en sanctionering van fraude een specifieke voorkeur heeft voor de 'korte klap', wordt deze voorkeur niet gedeeld door deze gemeente. *"De keuze voor weinig korte klap is door schade en schande zo gekomen"* (interview 8), zaken werden teruggedraaid omdat ze niet voldoende onderbouwd waren. Dat willen ze nu voorkomen. Het algemene credo onder de handhavers is dan ook 'Fraude vorder je terug'. Ga daarbij zover terug als dat mogelijk is, waarbij je zeker weet dat het in de rechtbank stand houdt. Echter, in sommige gevallen wordt er toch ook voor de korte klap-methode gekozen: *"soms moet je je verlies nemen en gewoon beëindigen en accepteren dat er weinig overblijft van incasso"* (Interview 4). Stopzetten betekent namelijk ook besparen en geen verdere benadeling van de gemeente.

Positief zijn de medewerkers over de afdeling Bezwaar en Beroep. Zij kunnen vooraf meedenken en wijzen op punten die goed 'dichtgetimmerd' moeten worden. In een zaak vragen ze echter ook goed door op de onderbouwing van gemaakte keuzes (Interview, 7). Ook de afdeling Terugvordering en Verhaal wordt positief beschreven, zij zouden hard inzetten en fel zijn in de naleving van sancties.

### 3.1.3 Gemeente C

#### *Aanmelding*

Indien een klant een uitkering wil aanvragen, dan moet hij zich digitaal of bij de balie van het werkplein aanmelden. Daaropvolgend wordt een afspraak gemaakt voor een loketbepaling met een *inkomensconsulent*. Deze loketbepaling vindt bij voorkeur dezelfde of de volgende dag plaats. Op de loketbepaling is het de bedoeling dat de inkomensconsulent zich beperkt tot een snelle scan of de persoon op de juiste plek is en aanspraak zou kunnen maken op een uitkering. “*Wat is de woonsituatie? Welk inkomen is er? Is er sprake van vermogen? En, maakt de klant aanspraak op voorliggende voorzieningen?*” (Interview 1). Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt de klant geïnformeerd en geadviseerd over het wel of niet ingaan van het uitkeringsaanvraagtraject. In totaal mag dit gesprek 15 minuten duren, waarna er nog 5 minuten de tijd is voor afronden en documenteren. De Gemeenteraad benadrukt dat het adagium ‘werk boven inkomen’ in deze gemeente de leidraad vormt. Om die reden is er officieel gezien geen ruimte voor handhaving in de loketbepaling. De overgrote meerderheid van de consulenten grijpt echter toch de mogelijkheid aan om voorafgaand aan het gesprek de diverse informatiebronnen (SUWI-net, GBA, historie in eigen systeem) in te zien en deze informatie tijdens het gesprek te gebruiken.

Indien de klant vervolgens besluit een uitkering aan te vragen, wacht hem een eerste gesprek met een *trajectconsulent*. Deze consulenten bepalen of er sprake is van een ‘zorgklant’ of een ‘werkklant’. Ook later in het proces beslissen zij over mogelijke vrijstellingen van de sollicitatieplicht. De trajectconsulent informeert de klant over de twee weken durende zoekperiode met de daarbij horende verplichtingen. De zoekperiode wordt afgesloten met een tweede gesprek, waarin de geleverde inspanningen centraal staan. Indien er onvoldoende inspanningen geleverd zijn kan de trajectconsulent besluiten de klant terug de zoekperiode in te sturen en een advies te geven aan de inkomensconsulent tot het opleggen van een maatregel. Aan het einde van het tweede gesprek ontvangt de klant het aanvraagformulier, samen met een lijst van vereiste bijlages, dat binnen drie dagen ingediend moet worden.

De binnengekomen aanvragen worden door de inkomensconsulent gecontroleerd op volledigheid. Daarna worden deze doorgestuurd naar de *administratieve kracht van de sociale recherche*. Deze medewerker zal verschillende systemen raadplegen, het dossier aanvullen en een ingevulde fraudescorekaart (met een groen-oranje-rood uitslag) toevoegen, alvorens het te overhandigen aan de *sociaal rechercheur*. Over deze fraudescorekaart is vrijwel niemand enthousiast. Ongeveer tachtig procent van de aanvragen scoort oranje in verband met mogelijke samenwoning en ook bij de groene en rode uitkomsten heeft de kaart het wel eens fout. De sociaal rechercheur bekijkt vervolgens alle gegevens en maakt indien nodig gebruik van

zijn netwerk (contacten bij politie, belastingdienst, consultants in andere gemeenten) om aanvullende informatie te verkrijgen. Ook heeft de sociaal rechercheur expertise omtrent de opgegeven woonomgevingen, dat is juist die kennis die de scorekaart niet meeneemt. Bij twijfel kunnen de rechercheurs steekproefsgewijs controleren, onder andere door middel van heimelijke waarnemingen. In 80% van de aanvragen is er volgens hen echter geen reden tot verdenking. In dat geval gaat het dossier met minimale overdracht terug naar de inkomensconsulent. Over de overige 20% van de aanvragen hebben de rechercheurs overleg over hun twijfels met de inkomensconsulent. Daarna kunnen ze besluiten tot een (onaangekondigd) huisbezoek, heimelijke waarnemingen, of een gezamenlijk gesprek, met aansluitend een woonverklaring en huisbezoek. Het huisbezoek werd in 2013 bij ongeveer een op de zeven aanvragen ingezet.

Na de beoordeling door de sociaal rechercheur ontvangt de inkomensconsulent een advies over de toekenning of afwijzing van de uitkering. De inkomensconsulent neemt vervolgens de uiteindelijke beslissing. In totaal wordt 43 procent van de aanvragen 'tegengehouden aan de poort' tijdens dit proces (Interview 5). Na toekenning vindt er geen (uitgebreid) gesprek meer plaats waarin de klant op zijn rechten en plichten gewezen wordt. Dit gebeurt nu gedeeltelijk in de loketbepaling en gedeeltelijk door de trajectconsulent. Er wordt dus weinig structureel geïnformeerd en ook wordt er geen informatiemateriaal meegegeven buiten de beschikking.

### *Zittend bestand*

Standaard heronderzoeken onder het zittende bestand zijn in 2009 afgeschaft. Mochten er echter vanuit de aanvraag nog twijfels bestaan over het recht op uitkering, dan zal de inkomensconsulent een onderzoek inboeken voor een half jaar na de aanvraag. Met ingang van januari 2014 is het voornemen om minimaal één contactmoment per jaar te hebben met elke klant. Een begin daartoe is de invoering van statusformulieren, waarbij de klant bankgegevens moet insturen en wordt gevraagd naar wijzigingen ten opzichte van de bekende informatie. Een tweede voornemen is om jaarlijks afwisselende thema-onderzoeken uit te voeren. In 2014 wordt dit ingevuld door het oproepen van het 'granieten' bestand: alle klanten die langer dan zeven jaar in de bijstand zitten.

Ook in deze gemeente voorziet IB in de meeste signalen. Het betreft hier volgens de consultants echter niet de harde fraudeurs. De signalen hebben vooral betrekking op extra inkomsten of pensioen: *"Dat zijn ze vaak vergeten, of ze weten het niet"* (interview, 2). Deze signalen resulteren meestal in boetes of waarschuwingen tot boetes. Overige signalen zijn afkomstig van andere gemeentelijke afdelingen, bijvoorbeeld wanneer klanten afschriften laten zien bij de aanvraag van bijzondere bijstand, klanten die zelf dingen doorgeven en klanten die informatie over andere klanten prijsgeven. De trajectconsulenten zorgen nauwelijks voor

inkomende signalen. De trajectconsulenten werken voor het zittende bestand ook in een ander, niet voor inkomensconsulenten inzichtelijk, systeem. Anonieme tips gemaïld worden naar de sociale recherche, of men kan het gemeentehuis bellen. Er is geen apart e-mailadres of nummer voor beschikbaar. Indien besloten wordt de tip op te pakken kan de sociaal rechercheur overleggen met de inkomensconsulent. Soms horen de inkomensconsulenten echter pas achteraf dat aan de hand van een tip een onderzoek naar een van de klanten heeft plaatsgevonden. Hoeveel tips er binnenkomen wordt dan ook verschillend ingeschat door consulenten en rechercheurs.

Een probleem in deze gemeente is de werkdruk van de sociaal rechercheurs. Er is gekozen om de bestaande capaciteit gedeeltelijk te verhuren aan omliggende gemeenten en de interne capaciteit wordt overwegend 'aan de voorkant' ingezet. Ingekomen tips en signalen komen door deze capaciteitskeuzes dan ook vaak 'op de plank' te liggen, er is niet of nauwelijks tijd voor bijzondere onderzoeken. Ook inkomensconsulenten geven aan dat vrijwel al hun contacten met de sociale recherche puur over de aanvragen gaan. Een gevolg hiervan is volgens de sociaal rechercheurs dat *"de meldingsbereidheid daalt als de burgers merken dat er niets mee wordt gedaan"* (Interview 3). Een ander gevolg is dat inkomensconsulenten in toenemende mate zelf signalen en twijfelgevallen proberen af te handelen, o.a. door het opvragen en controleren van bankafschriften, omdat ze weten dat een aanvraag bij de sociaal rechercheurs maanden kan blijven liggen.

### *Afhandeling fraude*

Opvallend is dat de invoering van de 'wet boete' in deze gemeente tot veel weerstand heeft geleid. Het is algemeen bekend dat de consulenten moeite hebben met het opleggen van de in hun ogen strenge boetes. Hierbij wijken ze indien mogelijk af van de algemene instructies door omstandigheden in ogenschouw te nemen. Een voorbeeld daarvan is wanneer de klant de informatie wel heeft doorgegeven aan de trajectconsulent, die vervolgens deze informatie niet doorgeeft aan de inkomensconsulenten. Wanneer die vervolgens via IB achter de informatie komen, zou de klant volgens de regels een boete moeten krijgen, echter *"dan individualiseer ik dat wel, want daarvoor wil je geen boete geven"* (Interview 6). Bovendien geven inkomensconsulenten aan dat hun relatie met de klant wordt verstoord door deze boetes.

De sociale recherche is verantwoordelijk voor de hogere boetes en strafrechtelijke zaken. Strafrechtelijke zaken zijn enkele keren voorgekomen, maar staan vooral bekend vanwege de 'enorme papierwinkel' die daarmee gepaard gaat. Mede daardoor is er een voorkeur voor afhandeling binnen het bestuursrecht: *"je mag meer, je bent wat vrijer in je doen en laten en je kunt meer op de beëindiging zitten"* (Interview 3). Ook zijn de opbrengsten van een strafrechtelijk traject gering. *"de grootste winst zit in de beëindiging. Als er een verklaring te*

*halen is voor een terugvordering van een termijn dan zal ik dat doen, maar dat is niet het doel"* (Interview 3). In de praktijk heeft de 'korte klap' in deze gemeente dus de voorkeur. Het wordt gezien als een kosten-baten analyse, waarbij de kosten in vorm van inzet meestal niet opwegen in de baten in de vorm van terugvordering.

### 3.1.4 Gemeente D

#### *Aanmelding*

Een klant die een uitkering wil aanvragen meldt zich eerst via werk.nl met zijn digid, of meldt zich direct op het UWV werkplein in een naburige gemeente. Het UWV geeft een meldingsformulier mee, daarop is aangegeven dat de klant binnen drie werkdagen op het inloopspreekuur wordt verwacht. Deze inloopspreekuren zijn gepland op maandag-, woensdag- en vrijdagochtend van negen tot twaalf. Hier aangekomen heeft de klant een gesprek van 25 a 30 minuten met een *poortwachter*. Poortwachters zijn ex-inkomensconsulenten. *"Het gesprek is bedoeld als een eerste screening: waarom zit je hier? Zijn er geen andere mogelijkheden? Ook voor het uitleggen van verwachtingen op het gebied van werk"* (interview 7). Het UWV geeft bij iedereen aan dat ze *"mogelijk recht hebben op een uitkering"*, hierdoor komen veel niet goed geïnformeerde mensen bij het inloopspreekuur terecht. De klant ontvangt een LDC pakket met informatie en hulpmiddelen. Na het poortwachtersgesprek heeft de klant namelijk een zoekperiode van drie weken, waarin ze moeten solliciteren volgens de bijstandsrichtlijnen. Als laatste krijgt de klant informatie mee over hoe ze de aanvraag in moeten dienen na afloop van de zoekperiode. Mogelijke fraudesignalen uit dit gesprek worden in het rapport van het inloopspreekuur opgenomen.

Na de zoekperiode neemt een poortwachter de aanvraag in ontvangst. Dit is niet altijd dezelfde medewerker als waarmee de klant op het inloopspreekuur heeft gesproken. Dit is volgens de poortwachters geen probleem. Ze zitten bij elkaar op de kamer, bespreken elkaars klanten veel en het heeft als voordeel dat twee mensen 'hun licht kunnen laten schijnen' over een potentiële klant. De poortwachter controleert de aanvraag op volledigheid, inhoud en bekijkt de diverse systemen (SUWI-net, GBA, RDW, etc.). Indien er aan de hand van de indruk uit het spreekuur, de achtergrondinformatie uit de systemen en de ingeleverde stukken, twijfels bestaan over de rechtmatigheid wordt er overlegd met een handhaver. Voorafgaand aan het intakegesprek kan vervolgens worden gepost en/of kan een (onaangekondigd) huisbezoek plaatsvinden. Een andere optie is dat de handhaver het intakegesprek bijwoont (bijvoorbeeld in het geval van confrontatiegesprekken), al dan niet gecombineerd met een woonverklaring en aansluitend huisbezoek. Er wordt in veertig a vijftig procent van de aanvragen contact gezocht



met de handhavers. Er is een officieel meldingsformulier voor de aanvraag van ondersteuning door handhavers, al wordt dit vaak gepasseerd door direct binnen te lopen bij de handhavers, of door een e-mail te sturen.

Het intakegesprek waarin de aanvraag wordt besproken duurt anderhalf tot twee uur. In deze tijd worden een vijftal verschillende onderdelen besproken:

1. *Afsluiting zoekperiode*: De sollicitatieactiviteiten zijn vrijwel nooit volledig. Er wordt gekeken naar de inzet en of de gedane sollicitaties reëel zijn. Indien er te weinig inzet is getoond wordt er een maatregel opgelegd. In overige gevallen, waar wel inzet is getoond, maar waarbij de norm niet is gehaald, kan het bij een waarschuwing blijven.
2. *Rechtmatigheid*: hierbij wordt voornamelijk ingegaan op de woonsituatie en eerdere inkomsten. Kan de klant aannemelijk maken waarvan hij eerder geleefd heeft en waarom dat nu niet meer kan? Hoe ondersteunen, of juist ondermijnen, pingedrag, stortingen, bijschrijvingen en afschrijven het verhaal van de klant?
3. *Re-integratie*: De mogelijkheden van de klant worden besproken, waarop de klant ingedeeld wordt in een schaal op de participatieladder. In het geval van belemmeringen wordt een medisch advies ingewonnen.
4. *Verplichtingen*: de inhoud van de inlichtingenplicht en arbeidsplicht worden beschreven. Ter ondersteuning krijgen ze het boekje 'Werk en Bijstand' van Stimulanz mee en wordt gewezen op de regels in de bijlagen van de beschikking.
5. *Overige problematieken*: is er sprake van een schuld? Maakt de klant aanspraak op bijzondere bijstand, verschillende soorten toeslagen of heffingskortingen?
6. *Proces-informatie*: er wordt aangegeven dat de poortwachter tot het moment van besluitvorming het aanspreekpunt blijft, waarna de klant wordt overgedragen aan twee nieuwe contactpersonen. Tevens wordt er gewezen op het telefonische spreekuur.

De poortwachter beslist vervolgens over de toekenning van de uitkering en schrijft een toekenningsbesluit. Het dossier gaat richting de *klantmanager inkomen*, hooguit aangevuld met enkele aandachtspunten. De *senior klantmanager werk* ontvangt ditzelfde rapport, waarin de informatie over re-integratie te lezen is, eventueel aangevuld met een 'situatieschets'.

Het streven van de gemeente is om vijftig procent van de aanvragen aan de poort tegen te houden. Volgens de informatie van de medewerkers wordt deze norm ruim gehaald, in vijfenvijftig tot zestig procent van de gevallen komt het niet tot een toekenning. De onwetendheid van klanten speelt hier volgens zeggen een grote rol in. Informeren van klanten gebeurt dan ook primair tijdens het aanvraagproces. In de beschikking wordt bijvoorbeeld alles 'gedekt'. Echter, volgens de medewerkers lezen de klanten niet alle informatie die ze meekrijgen. Daarom wordt aanvullend gebruik gemaakt van informatieberichten in de lokale krant, een nieuwsbrief en wordt verwezen naar landelijke infocampagnes (zoals de huidige

radiocampagne over werken naast de uitkering). Het blijkt dat klanten de procedures nog wel eens verwarrend vinden, dit aangezien ze met veel verschillende mensen te maken krijgen.

### *Zittend bestand*

Na toekenning van de uitkering wordt de klant binnen een tot drie weken opgeroepen voor een gesprek met de klantmanager werk (of in het geval van trede 1-2-3, eigenlijk 'klantmanager zorg'). Tijdens dit gesprek wordt het plan van aanpak besproken. Hoe komt de klant op de volgende stap van de ladder en uiteindelijk aan werk? Als ondertussen een medisch advies is binnengekomen kan het plan van aanpak worden gewijzigd. In de aanpak wordt het gebruik van externe re-integratiebureaus zoveel mogelijk geweerd. Het geld wat daarmee bespaard wordt kunnen de klantmanagers inzetten voor trajecten. Daardoor kunnen zij meer gebruik maken van hun eigen inzicht en creativiteit. Daarnaast worden klantmanagers ook getraind om zoveel mogelijk zelf over te dragen. Zo hebben ze trainingen gehad om trainingen te kunnen geven, zoals sollicitatietraining. Korte opleidingen, sollicitatietrainingen, motivatietrainingen, scholingstrajecten en werkervaringsplaatsen zijn de meest ingezette instrumenten. Er wordt alleen overgestapt op 'Workfirst-achtige trajecten' als de klantmanager denkt dat de klant eigenlijk niet wil werken.

Voor klanten die direct 'job-ready' worden geacht is er een project dat gezamenlijk met een uitzendbureau wordt uitgevoerd. Hierbij zitten enkele klantmanagers werk, gecombineerd met de externe medewerkers, die de klanten eventueel na enkele activiteiten in het 'jobcenter' (motivatie, presentatie) zo snel mogelijk aan een baan helpen. Hiervoor zoeken de medewerkers actief naar extra vacatures bij (grote) bedrijven in de omgeving. Gedurende dit project wordt de werkzoekende op de huid gezeten, zowel qua inzet als wat betreft het nakomen van de afspraken. Dat heeft vervolgens het lik-op-stuk beleid op de hele afdeling werk versterkt.

Volgens de senior klantmanager werk kan *"een klantmanager pas zijn werk doen als hij zijn klant kent"*. Daarom vinden ze het belangrijk om de caseload voor een klantmanager werk (trede 4-5-6) te beperken tot 50-60, en de caseload van een klantmanager zorg te beperken tot 150. De frequentie van het contact met de klant is gerelateerd aan hun kansrijkheid en plek op de participatieladder. Klanten uit trede één worden minimaal één keer per jaar gesproken, klanten uit trede twee, twee keer per jaar, etc. Bij de laatste treden kan dit oplopen tot één a twee keer per maand. Vaak worden klanten die maar een keer per jaar worden gezien, ook nog enkele keren gebeld. *"Dat waarderen ze ook. Ze vinden het niet alleen controle"* (interview 5).

Wanneer de poortwachter het rapport doorzendt naar een van de klantmanagers inkomen, plaatsen zij ook direct een afspraak voor een heronderzoek in de agenda. Deze onderzoeken

worden geboekt op basis van aandachtspunten: zijn die er niet, dan vind het heronderzoek een jaar later plaats, zijn ze er wel, dan vind het heronderzoek eerder plaats. Ze noemen dit 'een piepsysteem': *“zonder aanleiding zien we ze pas bij het jaarlijkse heronderzoek”* (Interview 2). Het heronderzoek vindt plaats vanuit handhavings- én zorgoogpunt. Het heronderzoek is eigenlijk een 'mini-aanvraag': wederom wordt alles gecheckt, van *“legitimatie tot aan alle bekende bankrekeningen, SUWI-net, auto's, etc.”* (Interview 2). Indien uit deze heronderzoeken signalen opkomen, kan de klantmanager inkomen weer contact opnemen met de handhavers.

Het contact tussen klantmanagers inkomen en handhavers is goed, maar veelal informeel. Er wordt uitgekeken naar de komst van het nieuwe systeem: 'de Fraudemodule', wat op dit vlak voor verbeteringen zal moeten zorgen. In dat geval kan iedereen in hetzelfde systeem en kunnen daarin ook de meldingen worden geplaatst. Een klantmanager inkomen hoort na melding van het signaal bij de handhavers daarna de zaak los te laten. Het echte moment van overdracht is echter niet altijd helder. Zo wordt er in het geval van buisbezoeken soms wel weer samen opgetrokken.

Om de fraudealertheid van de klantmanagers te vergroten hebben zij allemaal een cursus gevolgd en zijn ze dan ook bevoegd toezichthouders. Volgens de handhavers kunnen met name de klantmanagers werk hier nog iets meer gebruik van maken om hun van signalen te voorzien. Naast de interne signalen ontvangen de handhavers signalen vanuit IB, het UWV, Meld Misdaad Anoniem en burgers. Er is echter geen apart fraudemeldpunt waar burgers naar kunnen bellen. Er worden ook geen anonieme meldingen geaccepteerd, de handhavers willen de melder kunnen bereiken voor verdere vragen. Social media wordt door sommigen genoemd als een bron van signalen. Dit heeft te maken met het dorpse karakter van de gemeente: *“je ziet de klanten als vrienden van vrienden op facebook langskomen”* (Interview 2). Als laatste benadrukken de handhavers de themaonderzoeken. Hiervoor sluiten ze altijd aan bij de RCF thema-onderzoeken.

### *Afhandeling fraude*

Poortwachters, klantmanagers werk en klantmanagers inkomen behandelen allen de maatregelen en de boetes voor O-fraudes tot 340 euro. Boven deze grenzen wordt het sanctioneren overgelaten aan team handhaving.

Zoals in de beschrijving van de aanvraag al naar voren kwam kan een klant de eerste maatregel krijgen van de poortwachter, nog voor de officiële toekenning heeft plaatsgevonden. Dit heeft te maken met de inspanningen in de zoekperiode, maar ook een tekortschietend verantwoordelijkheidsgevoel, het te snel ingeteerd hebben van vermogen, opzettelijk scholing hebben ontdoken of het verliezen van een baan door eigen schuld zijn hiervoor aanleiding.

Voor de klantmanager werk is het niet meewerken aan het opstellen of uitvoeren van het plan van aanpak veelal de reden voor een maatregel. Dit komt neer op het niet naleven van de arbeidsverplichting. Klantmanagers inkomen richten zich op overtredingen van de inlichtingenplicht. Waaronder mutaties vanuit de IB-signalen. Er wordt regelmatig bezwaar en beroep aangetekend tegen maatregelen. Echter, in verhouding valt dit volgens de medewerkers mee. Bovendien worden er veel ongegrond verklaard: *“Wij moeten gewoon goed weten hoe je een rapport opbouwt en onderbouwd. Denk aan aangetekende brieven, mailtjes, data en tijden, contracten die niet nagekomen zijn”* (Interview 5).

De handhavers behandelen de overige (zwaardere) zaken. De handhavers zetten in op afhandeling binnen het bestuursrecht. Zeker nu met de nieuwe wet de strafrechtelijke grens is opgehoogd naar 50.000 euro. De handhavers (Interview 4, 6) geven aan dat het hebben van een strafzaak binnen de gemeente gezien moet worden als een fout van de gemeente. *“Als je fraude ontdekt van meer dan 50.000 euro, dan moet je je schamen in deze tijd. Dan heb je zelf niet opgelet”* (Interview 6). Ze proberen alle zaken ‘*tijdig te tackelen*’ en ‘*via de korte klap methode af te handelen*’ (Interview 4). De grootste winst voor de gemeente zien ze in het beëindigen van de uitkering. De 100% boete zien ze niet als een toegevoegde waarde, eerder juist negatief als demotivatie om te gaan werken. Bij de afhandeling van een zaak moet gekeken worden hoe ver men kan terugvorderen. Dit heeft volgens de handhaver ook te maken met het gevoel van het dossier: *“Is het bewust frauderen of onwetendheid van de klant? Er zijn calculerende klanten, nep onwetende klanten, en mensen die het echt niet begrijpen. Al is die laatste categorie er steeds kleiner”* (Interview 6). Ook wordt de mogelijkheid tot werk in de overweging meegenomen. Werk gaat immers voor de fraudeafhandeling, wanneer het botst. Dit omdat werk meer stabiliteit biedt. Een voorbeeld: *“We weten van een klant dat hij samenwoont en dat dat niet is doorgegeven. We weten echter ook dat ie volgende week begint met een baan met een jaarcontract. Dan gaan we dat niet verstoren”* (Interview 6).

Volgens de handhavers zorgt de strengheid in de aanvraagperiode en de gemaakte afspraken na een ‘korte klap’-afhandeling voor een lage recidive in deze gemeente.

## 3.2 Invulling van de vier elementen van Hoogwaardig Handhaven

Uit de omschrijvingen van de processen in de vier onderzochte gemeenten kunnen we verschillende instrumenten of elementen aanwijzen die vermoedelijk niet of beperkt bijdragen aan fraudebestrijding, vermoedelijk wel bijdragen aan fraudebestrijding en vermoedelijk sterk bijdragen aan de fraudebestrijding. Dit is vervolgens weergegeven in tabel 3.1.

**Tabel 3.1**

	<b>Draagt (vermoedelijk) niet of beperkt bij aan fraudebestrijding</b>	<b>Draagt (vermoedelijk) bij aan fraudebestrijding</b>	<b>Draagt (vermoedelijk) Sterk bij aan fraudebestrijding</b>
<b>Vroegtijdig informeren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenzijdigheid van informatiemateriaal (qua taal en uniformiteit in digitalisering)</li> <li>- Versplintering van het informeren over verschillende deelgesprekken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorzien in aanvullende informatie door gebruik te maken van de lokale krant, (digitale) nieuwsbrieven en landelijke informatiecampagnes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruikmaken van een 'loketbepaling'.</li> <li>- Informeren in een apart (dienstverlenend) gesprek</li> <li>- Investeren in de fraudesensitiviteit van consumenten vergroot controle, maar ook duidelijkheid richting de klant.</li> <li>- Herhalen van informatie in periodieke heronderzoeken of uitvraagformulieren.</li> </ul>
<b>Optimaliseren van de dienstverlening</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschillen in behandeling ten gevolge van allround consulenten met specialistische achtergronden.</li> <li>- Overbodige redundantie in gegevensuitvraag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De nadruk op bereikbaarheid en openstaan voor vragen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instellen van huisbezoeken aan de poort mede vanuit dienstverlenend oogpunt</li> <li>- Snelle duidelijkheid voor de klant</li> </ul>

<b>Controleren op maat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gebruikte risicomodellen</li> <li>- Splitsing van werk/re-integratie en inkomen, zonder voldoende borging van communicatie</li> <li>- Gebrek aan capaciteit van handhavers en de sociale recherche voor controle zittende bestand.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een Handhaver of fraudeconsulent als laagdrempelige bron van informatie en expertise voor de consulenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De sterke aanwezigheid van handhavers of sociaal rechercheurs aan de poort</li> <li>- Gebruik van huisbezoeken aan de poort</li> <li>- Het faciliteren, stimuleren en gebruiken van tips.</li> <li>- Standaard controle van 'zieken' op traject.</li> <li>- Het inzetten van jaarlijkse hercontroles waarbij de klanten ook daadwerkelijk gesproken worden.</li> </ul>
<b>Sanctioneren op maat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschillen in behandeling door opdeling in teams.</li> <li>- Verschillen in behandeling door gebruik van de korte klap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delen van kennis met afdeling 'Bezwaar en Beroep' over inhoud van een goede rapportage.</li> <li>- Verschillende soorten consulenten elk de mogelijkheid geven tot het uitvoeren van maatregelen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nadruk op beëindiging (korte klap) in lichte gevallen.</li> </ul>
<b>Re-integratie</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een zoekperiode instellen</li> <li>- Intensieve zoekperiodes waarin veel van de klant wordt verwacht, maar ook door de gemeente ondersteuning wordt geboden in de zoektocht naar een baan. (Zie ook 3.3.1)</li> </ul>	

### **3.3 Identificatie van centrale dilemma's en afwegingen**

Wat opvalt in de beschrijving van de vier cases, is dat elke gemeente voor enkele overeenkomstige dilemma's staat. Elke optie heeft daarbij voor- en nadelen, maar voor de gehele inrichting van het proces omtrent uitkeringsaanvraag en handhaving zijn deze besluiten van groot belang. In deze paragraaf behandelen we daarom enkele van deze dilemma's, aangevuld met gegeven redenen om voor een bepaalde optie te kiezen en een reflectie van de uitwerking van deze keuzes.

#### **3.3.1 Ondersteuning bij zoeken naar werk**

Wat opvalt in de analyse van de cases is dat veel gemeenten worstelen met de vraag op welke wijze de ondersteuning bij het zoeken naar werk vorm moet krijgen, en hoe intensief die ondersteuning moet zijn.

In veel gemeenten krijgt het adagium 'werk boven inkomen' momenteel vorm door de invoering van een zoektermijn. Vrijwel alle gemeenten hanteren een zoektermijn voor reguliere klanten, vergelijkbaar met de zoektermijn voor jongeren. Deze zoektermijn varieert van twee tot drie weken. Hoewel de dag van aanmelding geldt als de dag waarop het recht op uitkering ontstaat, wordt de uitkeringsaanvraag pas na afloop van deze zoektermijn in behandeling genomen indien aan alle voorwaarden van de zoektermijn is voldaan. Deze voorwaarden betreffen doorgaans een fors aantal sollicitaties (tien per week is geen uitzondering) en de verplichting tot inschrijving bij verschillende uitzendbureaus. Het is onduidelijk wat het effect van deze zoektermijn is, en dit lijkt ook per gemeente te variëren. Wel duidelijk is dat een deel van de klanten na deze zoektermijn geen aanvraag meer indient, maar het is niet zeker of deze personen ook daadwerkelijk een baan hebben gevonden. De indruk bestaat dat deze aanpak zou kunnen werken voor klanten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, maar niet voor klanten die wat verder van de arbeidsmarkt af staan. In sommige gesprekken werd zelfs gesuggereerd dat deze aanpak voor de groep met een relatief grote afstand demotiverend werkt vanwege de geringe slagingskans.

Duidelijk lijkt te zijn dat er een groep is die gerichte ondersteuning nodig heeft bij de zoektocht naar werk. Gemeenten voorzien daar soms in door te wijzen op vacaturesites. De ondersteuning aan het begin van het proces blijft echter beperkt. Ook work first projecten zijn met name gericht op het aanleren van arbeidsroutine en arbeidsvaardigheden, en minder op het vergroten van de kans op werk. Dit is weliswaar begrijpelijk vanuit de beperkte re-integratiebudgets die nog beschikbaar zijn, maar sommige gemeenten rapporteren relatief

goede resultaten met wat intensievere trajecten zoals de samenwerking met een uitzendbureau of sectorspecifieke trajecten.

**Tabel 3.2**

		Capaciteiten	
		Voldoende	Onvoldoende
Motivatie	Voldoende	Zoektermijn	Om-, bij- of herscholing
	Onvoldoende	- Work first trajecten - Arbeidsritme opdoen - Verplichte tegenprestatie	?

Er zijn meerdere wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar de relatie tussen capaciteiten, motivatie en de effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Dit soort studies kunnen voor gemeenten handvatten bieden in de verdeling van re-integratiebudgets over hun klanten (Zie o.a.: Koning, 2012; Schellekens, van Leeuwen, & Abma, 2008; Sol et al., 2011)

### 3.3.2 Keuze voor type consulenten

Wat opvalt binnen de door ons bezochte gemeenten, is de grote variëteit in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van consulenten. Processen worden op verschillende manieren ‘opgeknipt’: er zijn gemeenten die met een integrale consulent als regisseur werken, maar er zijn ook gemeenten waarbij het proces is opgedeeld en de klant te maken heeft met de poortwachtersconsulent, de re-integratieconsulent/zorgconsulent en de inkomensconsulent. Daarnaast zijn er verschillen in hoe de verschillende onderdelen van het proces weer bij elkaar worden gebracht. In sommige gemeenten gebeurt dat vrijwel volledig digitaal, in andere gemeenten vindt een warme overdracht plaats. Op sommige plaatsen is gekozen voor een aanpak in wijkteams, waarbij de verschillende disciplines op basis van wijken bij elkaar zijn geplaatst, in andere gemeenten is sprake van een meer traditionele afdelingsstructuur, waarbij alle re-integratieconsulenten bijvoorbeeld samen in een afdeling zitten. In sommige gevallen bevinden de re-integratieconsulenten zich ook op een aparte locatie, doorgaans die van het UWV Werkbedrijf.

Zonder een voorkeur te kunnen of willen uitspreken voor een van deze varianten, is uit de door ons gevoerde gesprekken wel duidelijk dat elk overdrachtmoment risico’s van informatieverlies met zich meebrengt. Deze risico’s kunnen betrekking hebben op fraudesignalen, arbeidsmotivatie, maar ook op zorgbehoeftes of hulpvragen van burgers. Daar komt echter bij dat vanuit verschillende gemeenten wordt aangegeven dat het een voordeel is dat meerdere consulenten dezelfde klant zien, zowel vanuit het oogpunt van dienstverlening,



als van fraudepreventie en –opsporing. Daarbij moet worden voorkomen dat redundantie in het proces ontstaat, bijvoorbeeld door de specialismen zowel intern als voor de klant duidelijk van elkaar te scheiden.

### **3.3.3 Keuze voor type handhavers en hun taken**

In de verschillende gemeenten zien we veel variatie voor wat betreft de inzet en positionering van handhavers en de verhouding tussen sociale recherche en handhavingsspecialisten. De keuzen die sociale diensten hebben op dit punt kunnen tot twee hoofdthema's worden gereduceerd.

#### *De kost gaat voor de baat uit*

De ervaringen in de gemeenten die wij in het kader van dit onderzoek hebben bezocht, wijzen grotendeels in de zelfde richting: investeren in handhavingscapaciteit betaalt zich terug. Of het nu gaat om handhavingscapaciteit aan de voorkant van het proces tijdens de intake, voor het zittende bestand, voor specifieke themacontroles, vrijwel altijd levert dit baten op door preventie, opsporing of beëindiging. Toch worstelen alle gemeenten met een financieringsvraagstuk, omdat ook in dit geval de kost voor de spreekwoordelijke baat uit gaat. Investeren in handhavingscapaciteit betekent een extra beroep op het toch al krappe gemeentelijke budget, zonder dat daar harde baten tegenover staan. De te verwachten besparing wordt doorgaans niet geaccepteerd als een harde opbrengst, zodat een investering boekhoudkundig niet als kostendekkend kan worden gepresenteerd. Verdere ontwikkeling van een benchmark zou eventueel kunnen helpen om de investeringsbeslissing gemakkelijker te maken. Zolang een dergelijk instrument niet beschikbaar is, zullen gemeenten moeten trachten via flexibele inzet, her-allocatie van personeel of no-cure-no-pay constructies de beschikbare capaciteit voor handhaving uit te breiden tot het punt waar de marginale meeropbrengsten nul zijn. Het zal een gedetailleerde monitoring vragen binnen gemeenten om dat punt vast te stellen.

#### *Handhavingscapaciteit is schaars*

Het is uiteraard een open deur, maar wel een open deur die in verschillende gemeenten duidelijk naar voren komt. Zo zagen wij een gemeente waarin alle nieuwe aanvragen door de sociale recherche worden gescreend, met een hoge preventiequote als uitkomst, maar met ook als gevolg dat er bij consulenten ontevredenheid ontstond over het oppakken van fraudesignalen voor het zittende bestand. Een andere gemeente haalde goede resultaten met het inschakelen van handhavers/sociaal rechercheurs bij het intakegesprek op verzoek van consulenten, maar daarbij ontstonden grote verschillen tussen consulenten.

In alle gevallen ligt de sleutel tot een efficiënte inzet in een verhouding tussen het aantal hits, het aantal *false positives* en het aantal *false negatives*. Van *false positives* is sprake als een aanvraag wordt goedgekeurd of een fraudesignaal als onterecht wordt bestempeld terwijl de klant onrechtmatig een uitkering ontvangt. Een *false negative* betreft een situatie waarin een beroep op handhavingscapaciteit wordt gedaan in de intake of voor het zittende bestand terwijl er in werkelijkheid niets aan de hand is. De *hit* betreft uiteraard de inzet van capaciteit op een geval waarin sprake is van een onrechtmatige uitkering. Gemeenten zullen nadrukkelijker hun administratie moeten inrichten op het vastleggen van de hits, *false negatives* en *false positives* om op deze manier sturing te kunnen geven aan een gerichte inzet van handhavingscapaciteit. Dat betekent dat gemeenten dus moeten gaan bijhouden hoe vaak handhavers worden in geschakeld, voor welke doeleinden en met welke resultaten. Op basis daarvan kunnen streefcijfers worden ontwikkeld, bij voorkeur via intergemeentelijke vergelijkingen.

### **3.3.4 Keuze voor een poortwachtersgesprek**

Veel gemeenten hebben een processtap ingevoegd die te maken heeft met de poortwachtersfunctie. In veel gevallen geschiedt de eerste inschrijving als werkzoekende bij het UWV, waar een puur administratieve doorverwijzing naar de sociale dienst ontstaat. Het zou wellicht voor de hand liggen om de allereerste poortwachtersfunctie al in dit contact te laten plaatsvinden, maar om uiteenlopende redenen wordt hier niet voor gekozen. Voor de klant betekent dit in veel gevallen een extra administratieve handeling die in veel gevallen ook nog eens niet digitaal kan.

Vervolgens vindt een eerste klantcontact namens de gemeente plaats, in een zogeheten poortwachtersgesprek (een gesprek dat ook allerlei andere benamingen kan hebben). Het doel van dit gesprek is aan de hand van een eenvoudig en kort gespreksprotocol na te gaan in hoeverre er op het eerste gezicht recht op een uitkering is. Dat betekent dat kort wordt ingegaan op voorliggende voorzieningen, woonsituatie, vermogenspositie en eventueel andere relevante omstandigheden. De duur van dit gesprek varieert, evenals de informatie die de consulent vooraf ter beschikking heeft. In sommige gevallen zijn deze gesprekken op afspraak, maar in andere gevallen is er een inloopspreekuur. Soms zijn er aparte teams voor de eerste intake gecreëerd, in andere gevallen is het onderdeel van het takenpakket van reguliere consulenten.

Ook de relatie tussen dit poortwachtersgesprek en eventueel andere intakegesprekken voor werk of uitkering verschilt per gemeenten. Er zijn gemeenten waarin voor het overige de uitkeringsintake volledig digitaal verloopt, maar er zijn ook gemeenten waarin nog een keer

met een inkomensconsulent en een werkconsulent wordt gesproken, in aanvulling op dit gesprek.

De achtergrond van deze aanpak kan in termen van dienstverlening en efficiëntie positief worden gewaardeerd: het systeem wordt ontlast omdat kansloze aanvragen niet worden ingediend en de klant weet in sommige gevallen direct waar hij aan toe is. Het is ons in het kader van dit onderzoek echter ook duidelijk geworden dat eigenlijk alle door ons bezochte gemeenten op dit moment het proces nog aan het fine-tunen zijn. Dat fine-tunen kan betrekking hebben op de inhoud van het eerste gesprek, op de aanwezige informatie bij de consulenten, op de duur van het gesprek of op de relatie van het eerste gesprek met vervolggesprekken.

### **3.3.5 Opstelling en samenwerking re-integratie**

Een belangrijk knelpunt in vrijwel alle door ons bezochte gemeenten betreft de relatie tussen inkomen en re-integratie. Er zijn diverse manieren waarop deze relatie kan worden vorm gegeven, maar in het algemeen geldt dat naarmate de institutionele of fysieke afstand tussen re-integratie en inkomen groter is, de informatie-uitwisseling ook afneemt. Zeker voor klanten die onvoldoende meewerken aan re-integratie kan dit tot ongewenste situaties leiden: een klant komt niet opdragen op een traject; een klant solliciteert onvoldoende of de sollicitaties zijn van onvoldoende kwaliteit; zonder dat dit gevolgen heeft. Vaak is de inkomensconsulent of regisseur verantwoordelijk voor het opleggen van maatregelen, maar op het moment dat deze informatie niet door de werkconsulent wordt gedeeld, kan geen maatregel worden opgelegd. In één gemeenten kon de werkconsulent zelf maatregelen opleggen tot op zekere hoogte; dit is een manier om dit knelpunt te ondervangen.

Daar waar specialisatie tussen werkconsulenten en inkomensconsulenten als groot voordeel heeft dat de interface met de arbeidsmarkt via de werkconsulenten goed is vorm gegeven, ontstaat dus tegelijk de uitdaging om bij zo een scheiding veel energie te investeren in informatiedeling over specifieke klanten.

### **3.3.6 Fraudeafhandeling: de korte klap of een volledig onderzoek?**

Tot slot zien wij duidelijke verschillen tussen de wijze waarop fraudezaken worden afgehandeld. Veel gemeenten hanteren een onderscheid tussen 'korte klap zaken' en volledige onderzoeken, maar de verhouding tussen de twee verschilt aanzienlijk per gemeente. Er zijn gemeenten waarin nauwelijks nog volledige onderzoeken worden uitgevoerd, maar er zijn ook gemeenten

waarin de 'korte klap' meer uitzondering dan regel is. In een korte klap zaak staat beëindiging van de uitkering voorop, en wordt soms nog een beperkt bedrag teuggevorderd. Gemeenten geven aan dat volledige onderzoeken vaak niet veel zin hebben, omdat de terugvordering die als gevolg daarvan ontstaat in veel gevallen toch niet inbaar is. Het alternatief van zo snel mogelijk de uitkering beëindigen en bij voorkeur duurzaam beëindigen, levert direct een financieel resultaat op zonder dat schaarse capaciteit hoeft te worden ingezet. Daarnaast is de bewijslast aanzienlijk lager dan in geval van een strafrechtelijk onderzoek, zeker als de klant ook instemt met een afhandeling via een korte klap.

Hoewel er zeker argumenten voor een korte klap afhandeling zijn, is wat ons betreft de bescherming van de klant in deze gevallen nog wel een punt van aandacht. De (belastende) verklaringen van de klant spelen een rol bij de bepaling van een eventuele terugvordering. Hierdoor kunnen vergelijkbare gevallen op verschillende wijzen worden afgedaan, afhankelijk van de verklaringen (en de bureaucratische competenties) van de klant.

## **4. Van Hoogwaardig Handhaven naar Natuurlijk Naleven**

In dit hoofdstuk staan de conclusies centraal. Daarvoor zullen we ingaan op drie vragen: Wat kan er worden gezegd over de effectiviteit van de elementen van Hoogwaardig Handhaven? Wat moet er gebeuren voor een betere meetbaarheid van deze effectiviteit? En, welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de doorontwikkeling van het concept richting 'Natuurlijk Naleven'?

### **4.1 De effectiviteit van de Hoogwaardig Handhaven-elementen**

In de voorgaande hoofdstukken is behandeld wat Hoogwaardig Handhaven is, hoe dit tot nu toe geëvalueerd is en hoe wij Hoogwaardig Handhaven in de praktijk observeren. Zoals in het begin werd aangegrepen zijn de hoofddoelen van Hoogwaardig Handhaven het bijdragen aan het beperken van de instroom in het bijstandsbestand, het bevorderen van de uitstroom en het vergroten van het maatschappelijk rendement (Ministerie SZW, 2005, p.5).

In de door ons onderzochte praktijk heeft het element 'vroegtijdig informeren' een weinig tastbare uitwerking. Geen van de onderzochte gemeenten werkt met folders in verschillende talen. Ook wordt er niet gedifferentieerd in groepen die juist erg gemakkelijk om kunnen gaan met digitale informatiebronnen en mensen waarvoor digitale informatievoorziening niet voldoende zal zijn. Veel gemeenten geven aan zich te houden aan een taalmatige streven zoals 'Klare Taal', waarin de tekst op 'B1-niveau' moet worden geschreven. In de uitwerking blijkt dit voor medewerkers nog wel eens lastig te zijn. Of dit van invloed is op de mate waarop klanten geïnformeerd zijn is echter ook niet zeker. Er wordt immers ook aangegeven dat veel klanten de stukken die ze wel meekrijgen niet lezen. Alle informatie behandelen tijdens een alomvattend intake- of rechtmatigheids-gesprek is echter ook niet de beste manier om de informatie bij de klant over te brengen. Veel consulenten geven aan dat de klant tijdens deze gesprekken zoveel op zich af krijgt en ook veel spanning ervaart, waardoor veel van de informatie 'over de schouders geworpen wordt'.

Ondanks de vele inspanningen die geleverd zijn en geleverd worden kan het 'voortijdig informeren' dus nog verbeterd worden. Het is hiervoor van belang om op zoek te gaan naar methoden van voorlichting waarbij de burger de informatie daadwerkelijk kan begrijpen en opnemen. Bovendien is het belangrijk dat de gemeenten in dat geval meer dan voorheen proberen te monitoren in hoeverre dit doel wordt bereikt. Het gebruik van loketbepalingen zou hiervoor een goede start kunnen zijn. Deze gesprekken, bedoeld ter informatie en een eerste splitsing tussen zij die wel en zij die niet voor een uitkering in aanmerking zullen komen, lijken een effectief middel om de instroom in het bijstandsbestand te beperken.

Wat betreft de optimalisering van de dienstverlening merken we grote verschillen. Een voorbeeld hiervan is de mate waarin het proces voor een burger is versimpeld (Gemeente A & B), of juist uitgebreider is (Gemeente C & D). Waar burgers in de ene gemeente na een (korte) zoekperiode en één gesprek met een consulent over een toekenning kunnen beschikken, moeten burgers in andere gemeentes hiervoor eenzelfde zoekperiode doorlopen en tot wel vier gesprekken voeren, veelal met verschillende medewerkers. De vraag is of de uitgebreidere processen waarbij de klant vaker wordt gesproken en ook door verschillende mensen wordt gesproken ook beter is voor de handhaving. Enerzijds verwacht men van wel, omdat ook door verschillende mensen een beeld wordt gevormd over de klant en de 'onderbuikgevoelens' van de verschillende medewerkers kunnen zo onderling gestaafd worden. Vanuit de klant kan een dergelijk proces echter ingewikkeld overkomen (Voor wat moeten ze bij wie terecht?) en resulteren in redundantie in de informatie uitvraag.

Wanneer we kijken naar de gegevens in tabel 2.4, gecombineerd met de procesdiagrammen in paragraaf 3.1 blijkt dat we niet eenduidig kunnen constateren dat een uitgebreider proces bij de aanvraag van de bijstandsuitkering een positief effect heeft op de handhavingresultaten. Terwijl gemeente A een relatief kort en gemeente C een erg uitgebreid proces heeft, score beide gemeentes zeer positief.

Controleren is een erg belangrijk onderdeel in de handhaving en zal naast uitstroom naar werk de verantwoordelijke factor zijn voor 'het vergroten van de uitstroom'. Zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht is de keuze voor het type handhaver en diens specifieke taken hiervoor een belangrijk dilemma. In de praktijk blijken handhavers zichzelf zowel aan de 'voorkant' als aan 'de achterkant' terug te verdienen. Een strikte keuze voor een van deze twee wordt echter als nadelig ervaren. De effectiviteit van de controle zal verminderen indien handhaving zich alleen maar concentreert op de aanvraag. Daarna hebben de klanten immers 'vrij spel'. Hetzelfde geldt echter voor een volledige concentratie van handhaving op het zittende bestand: hierdoor komen klanten binnen, die beter al bij de deur een halt toegeroepen konden worden. Een tussenweg hiervoor is de inzet van handhaving als 'vraagbaak' voor consulenten, al moet daarbij rekening gehouden worden met de individuele verschillen van consulenten. Verder blijkt de effectiviteit van het controleren te worden verhoogd door het gebruik van huisbezoeken aan de poort en de inzet van jaarlijkse hercontroles. Dit sluit aan bij de bevindingen van voorgaand onderzoek van Fenger & Voorberg (2013). Voor handhaving heeft de gemeente belang bij intensief contact met bijstandsgerechtigden.

Tot slot het laatste onderdeel van Hoogwaardig Handhaven: sanctioneren op maat. Tijdens het onderzoek bij de vier gemeenten bleek het merendeel van de handhavers zich te vinden in het 'op maat'-gedeelte van dit element. De korte klap wordt door veel handhavers geprefereerd boven langdurige of strafrechtelijke onderzoeken. Dit wordt in veel gevallen gezien als een

kosten-baten analyse. Waar korte klap zaken relatief weinig tijdsinvestering vereisen, bieden ze wel direct resultaat in de vorm van een beëindigde uitkering en beperking van verdere schade voor de gemeente. De strafzaken kosten meer tijd, de uitkering loopt ondertussen door en de terugvordering is onzeker. In het licht van de onzekere terugvorderingen wordt ook de 'wet boete' negatief gewaardeerd. Door de torenhoge boetes zouden mensen des te meer gedemotiveerd worden om weer aan het werk te gaan. Bij mensen die in de uitkering zitten levert een boete slechts een paar euro per maand op, wat vrijwel neerkomt op een levenslange afbetaling waarbij de gemeente dus erg lang op zijn geld moet wachten.

Een belangrijke conclusie ten opzichte van het effectiviteitsverschil van de korte klap en de volledige onderzoeken is dat deze nauwelijks is vast te stellen. De terugvorderingsproblemen buiten beschouwing gelaten hebben de gemeenten ook gewoon geen kennis over de mogelijke terugvordering die is opgeofferd in het proces van een korte klap. Immers, er is geen nader onderzoek gedaan naar de precieze omvang van de fraude. Wat betreft de bijdrage aan het doel van Hoogwaardig Handhaven kan worden gesteld dat de korte klap wel direct effectief is: de uitstroom wordt vergroot. Doordat bij het aangaan van een 'korte klap' afspraken worden gemaakt met de klant omtrent de stopzetting en het vervallen van verdere 'vervolg', geven sommige handhavers aan dat recidive op deze manier wordt beperkt.

#### **4.2 Wat er moet gebeuren voor betere meetbaarheid**

Ondanks alle politieke en maatschappelijke aandacht voor fraudebestrijding staat het onderzoek naar de resultaten ervan nog in de kinderschoenen. Eerder in dit rapport hebben we laten zien dat data slechts beperkt beschikbaar zijn en dat de kwaliteit van deze data te wensen over laat. Een eerste noodzakelijke stap in het professionaliseren van de fraudebestrijding is in onze ogen dan ook een gerichte investering in de verbetering van de beschikbaarheid en de kwaliteit van data voor wat betreft het aantal opgespoorde fraudegevallen, de hoogte van het benadeelde bedrag en de invorderingen.

Daarmee zijn we er echter nog niet. Uit dit onderzoek, maar ook uit eerder onderzoek (Fenger en Voorberg, 2013) komt naar voren dat gemeenten niet of nauwelijks zicht hebben op de effectiviteit van hun eigen fraudebestrijding. Zowel waar het gaat om de inrichting van interne werkprocessen als daar waar het gaat om speciale projecten, ontbreekt zicht op kosten en opbrengsten. Harde, betrouwbare data over aantal fraudeurs en omvang van het fraudebedrag zoals hiervoor benoemd is daarvoor een noodzakelijk voorwaarde, maar wij zouden gemeenten willen stimuleren daarin nog een stap verder te gaan. Om daadwerkelijke kennisopbouw over effectieve en niet-effectieve interventies mogelijk te maken, zullen gemeenten meer systematisch moeten vastleggen wat deze interventies precies zijn, welke kosten daarmee gemoeid zijn en wat de effecten daarvan zijn. Ook op het terrein van de re-integratie is lange

tijd kritiek geweest dat resultaten van trajecten niet of onvoldoende zichtbaar konden worden gemaakt. We zien hierin enige vooruitgang. Op het terrein van fraudebestrijding is dit effect echter nog niet zichtbaar.

Gemeenten zullen moeten worden toegerust om op systematische wijze informatie te verzamelen en te analyseren over het effect van hun fraudebestrijding. Dat kan stapsgewijs. Een eerste logische - en niet ingewikkelde - stap is het maken van overzichten over de positie en de omvang van afdelingen handhaving en sociale recherche. Onze indruk is dat een groot deel van de - tot nu toe onverklaarde - verschillen tussen gemeenten sterk samenhangen met de omvang en positionering van de afdeling handhaving.

Een tweede belangrijke stap hangt samen met de effectiviteit van het preventiebeleid. Gemeenten die veel mensen aan de poort tegenhouden, zullen relatief weinig fraudeurs hebben. Het beschikbaar maken en delen van de effectiviteit van het preventiebeleid zou in onze ogen een volgende stap moeten zijn in de richting van een meer exacte analyse van de resultaten van handhaving en fraudebestrijding. Overschotten of tekorten op het I-deel zouden een eerste indicator kunnen zijn hiervoor.

Een derde stap is vervolgens dat gemeenten methoden krijgen aangeleerd om op verantwoorde wijze de effecten van projecten en interventies op het terrein van fraudebestrijding vorm te geven. Dit betekent dat gemeenten zullen moeten nadenken over voor- en nametingen en het eventueel opzetten van controlegroepen in zogeheten quasi-experimentele onderzoeksdesign, en wellicht ook nog de interventiegroep en de controlegroep zouden kunnen randomiseren om zelfs experimentele onderzoeksdesigns toe te kunnen passen. Deze laatste ingreep vergt veel van gemeenten in termen van discipline, en wellicht ook van het LKC in termen van ondersteuning. Vandaar dat wij een sequentiële aanpak voorstaan: eerst de data op orde, vervolgens werken aan systematische informatieverzameling over aard en positionering van de handhavingfunctie, daarna een analyse van de wijze waarop preventie wordt vorm gegeven en de effecten daarvan, en in het laatste stadium naar professionelere evaluaties van projecten gericht op fraudebestrijding.

### **4.3 Van Hoogwaardig Handhaven naar Natuurlijk Naleven: wat blijft er over?**

In de voorgaande paragrafen zijn al verschillende dilemma's, effectieve onderdelen en minder effectieve onderdelen geïdentificeerd. In deze paragraaf zal tot slot de aandacht uitgaan naar de bijdrage van deze bevindingen voor de inrichting van Natuurlijk Naleven in de gemeentelijke praktijk.



### **Preventie aan de poort**

Uit de eerdere analyse blijkt dat een pre-check aan de poort diverse voordelen met zich meebrengt. Als eerste levert een dergelijk kort gesprek de klant veelal direct een advies op over het wel of geen aanspraak kunnen maken op een uitkering. De klant heeft dus direct duidelijkheid en wordt daarbij voorgelicht. Daarnaast levert het gesprek de gemeente direct voordeel door de besparing op inzet in de rest van het aanvraagproces.

### **Communicatie op maat**

Er is een trend waarneembaar waarin de papieren voorlichting zich terugtrekt. Informatie wordt mondeling gegeven met verwijzingen naar de beschikking en/of digitale bronnen. Een van de uitgangspunten binnen Hoogwaardig Handhaven is dat informeren een preventieve werking heeft. Om dat doel te bereiken moet informeren wel gebeuren op zo een manier dat het past bij de ontvanger. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in taal, digitale kunde, opleidingsniveaus, etc. Opvallend is dat veel consultants al aangeven dat alle informatie tijdens een intakegesprek, gecombineerd met het 'rechtmatigheidsonderzoek' ertoe leidt dat de klanten erg veel over zich heen krijgen en de informatie daardoor vaak niet kunnen opnemen. Informatie om thuis na te lezen is ook niet altijd toegankelijk.

Om goede gerichte voorlichting te kunnen geven zouden consultants niet slechts gericht moeten zijn op het vullen van de systemen en het geven van geprotocoliseerde voorlichting. Het daadwerkelijk leren kennen van de klant en daarbij zoeken naar een voorlichtingsmethode passende bij de kennis en kunde van de desbetreffende klant is een belangrijke stap in een gedegen communicatie.

### **Dynamiek in het zittend bestand**

Uit dit onderzoek is gebleken dat veel gemeenten veel aandacht hebben aan de voorkant van het proces, bijvoorbeeld de eerste drie maanden. Dit geldt zowel voor de handhaving, als voor re-integratie. Wanneer klanten eenmaal binnen zijn verminderd de aandacht voor beide onderdelen. Het zien van de klant is zowel van belang voor doelmatigheid als voor rechtmatigheid. Voor doelmatigheid is het van belang een klant niet 'af te laten glijden' naar een lagere trede op de participatieladder en indien dit toch voorkomt, deze klant dan hernieuwd 'aan te pakken' om hem weer naar een hogere trede te helpen. Voor rechtmatigheid bieden hercontroles kans om (nieuwe) fraudesignalen waar te nemen en op te pakken.

### **Communicatie tussen disciplines**

Er moet voldoende zorg zijn voor een goede overdracht. Overdracht kan 'warm' plaatsvinden, dat wil zeggen via mondeling of telefonisch contact, of 'koud', wat een overdracht per systeem of documentatie betreft. Puur een warme overdracht tussen verschillende medewerkers kan leiden tot 'verdamping' van informatie, maar tegelijkertijd kunnen ook aandachtspunten en

indrukken vrijer gedeeld worden dan wanneer deze op papier gezet moeten worden. Een koude overdracht betekent dat de overgedragen gegevens beter terug te vinden zijn. Echter, zoals in de interviews genoemd zijn de gemeentelijke verslagen op verzoek inzichtelijk, waardoor niet alle indrukken op papier gezet zullen worden. Ook hier zal dus een deel van de kennis over een klant verdampen.

Gezien de onderlinge afhankelijkheid tussen werkconsulenten en inkomensconsulenten moet bij een scheiding van deze functies energie geïnvesteerd worden in informatiedeling over specifieke klanten. Het verkleinen van de institutionele of fysieke afstand is daarbij aan te bevelen. Ook geven veel geïnterviewden aan dat het contact afhankelijk is van de instelling van de consulenten. Het is daarom aan te bevelen een proactieve houding van (inkomens)consulenten te stimuleren, zeker indien de werkconsulenten extern gesitueerd zijn.

### **Onlogische dubbelingen in het proces**

Zowel voor klant als voor uitvoerder zijn er in de processen onlogische dubbelingen te herkennen. Zo moet een klant zich over het algemeen eerst verplicht inschrijven als werkzoekende op het UWV, alvorens zich opnieuw te melden bij de sociale dienst. Bovendien geven sommige gemeenten aan dat het UWV 'iedereen' doorstuurt, waar specifiekere informatie op dat moment al een gedeelte van de potentiële aanvragers zou kunnen afwenden. Daarnaast blijken diverse medewerkers taken dubbel uit te voeren. Dit valt vooral op wanneer in het aanvraagproces rollen zijn weggelegd voor consulenten en handhavers. Consulenten zullen later zelf verantwoordelijk zijn voor de aanvrager en zijn daardoor snel geneigd dus ook hun eigen onderzoek in te zetten door (op zijn minst) de standaard systemen te raadplegen, in toevoeging op het onderzoek van de handhaver die daarvoor zelf ook al de systemen doorzoekt. Gezien vanuit het oogpunt van dienstverlening en beperkte (handhavings)capaciteiten is het belangrijk om deze dubbelingen zoveel mogelijk te voorkomen door middel van gerichte sturing en duidelijkheid over taken en grenzen.

### **Leren van elkaar**

De grote variëteit binnen de vier door ons onderzochte gemeenten laten zien dat er nog veel onduidelijkheid is wat betreft de optimale vormgeving van fraudepreventie en –bestrijding. In aanvulling daarop biedt de gebrekkige beschikbaarheid van data over de effectiviteit van verschillende procedures, programma's en projecten gemeenten maar weinig houvast bij het maken van keuzes. Een programma als Natuurlijk Naleven zal nadrukkelijk moeten investeren in de ontwikkeling van een kennisinfrastructuur die het mogelijk maakt dat gemeenten leren van elkaars ervaringen. Deze kennisinfrastructuur zal enerzijds uit harde data moeten bestaan over effectiviteit en efficiëntie, bij voorkeur doordat projecten zo ingericht worden dat er daadwerkelijk uitspraken kunnen worden gedaan over bewezen effectiviteit. Daarnaast dient de kennisinfrastructuur te bestaan uit zachte data via de organisatie van werkbezoeken,

visitatiecommissies en een online *community of practice* waarin professionals ervaringen kunnen delen.

## Bibliografie

- Brukman, M., Rosing, F.A. & Van Waveren, R.C. (2010). *Borging in Beweging: Stand van Zaken Hoogwaardig Handhaven WWB 2010*. Amsterdam: Regioplan.
- Fenger, H.J.M. & Voorberg, W.H. (2013). *Uitkeringsfraude in perspectief*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Koning, P.W.C. (2012). *Leren Re-integreren*. Oratie uitgesproken aan de VU Amsterdam.
- Levita, B. & Oort, F. (2008). *'Doorgroeien' Onderzoek naar de borging en verankering van Handhaven in de WWB*. Amsterdam: Radar.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Hoogwaardig Handhaven: Gemeenten uit de startblokken*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Kamerbrief Fraudeaanpak, handhaving en naleving*. Referentie: 2013-0000137164.
- Schellekens, J.M.H., van Leeuwen, P. & Abma, F. (2008). Motivatie bij Re-integratie. *Advise*, 30 (4), 24-34.
- Soethout, J.E. & Van Waveren, R.C. (2003). *Eindmeting Evaluatie LAT-project –eindrapport-*. Amsterdam: Regioplan.
- Sol, C.C.A.M., Glebbeek, A.C., Edzes, A.J.E., Busschers, I. , De Bok, H.I., Engelsman, J.S. & Nysten, C.E.R. (2011). *'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratie theorieën*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, RVO 5.
- Staatsblad (2012). *Wet van 4 oktober 2012, houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek, staatsblad*. Kamerstuk 31 929.
- Van Gils, G., Frank, L. & Van der Heijden, P.G.M. (2007). *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## **Bijlage 1: Lijst van interviews**

### **Gemeente A**

- 1) Sociaal Rechercheur
- 2) Klantmanager
- 3) Teammanager handhaving
- 4) Fraudeconsulent
- 5) Klantmanager
- 6) Klantmanager
- 7) Sociaal Rechercheur

### **Gemeente B**

- 1) Afdelingshoofd
- 2) Allround casemanager
- 3) Allround casemanager
- 4) Handhaver
- 5) Allround casemanager
- 6) Handhaver
- 7) Handhaver
- 8) Beleidsmaker

### **Gemeente C**

- 1) Inkomensconsulent
- 2) Inkomensconsulent
- 3) Sociaal Rechercheur
- 4) Sociaal Rechercheur
- 5) Productspecialist en Beleidsmaker
- 6) Inkomensconsulent
- 7) Teammanager
- 8) Teammanager

### **Gemeente D**

- 1) Beleidsmaker
- 2) Klantmanager inkomen
- 3) Senior klantmanager werk
- 4) Handhaver
- 5) Klantmanager werk/zorg
- 6) Handhaver
- 7) Poortwachter
- 8) Poortwachter

## **Bijlage 2: Lijst van ondersteunende documenten**

### **Gemeente B**

- 1) Collegevoorstel extra handhaving
- 2) Raadsvoorstel extra handhaving
- 3) Raadsbrief handhaving en fraudebestrijding wwv
- 4) Nota handhaving en fraudebestrijding wwv
- 5) Raadsbesluit

### **Gemeente D**

- 1) Raadsbesluit
- 2) Raadsbesluit
- 3) Raadsbesluit
- 4) Handhavingsverordening
- 5) Speerpunten handhaving
- 6) Facts and Figures
- 7) Handhavingsplan



**Erasmus  
University  
Rotterdam**

