

De cirkel van naleving

Sociale diensten en hun
handhavingspraktijk



CAB fundeert beleid



De cirkel van naleving

Sociale diensten en hun handhavingspraktijk

In opdracht van Divosa

18 oktober 2011

Auteur

Eelco Westerhof

Redactie

Marije van Dodeweerd (Divosa)

Peter de Haas (Divosacommissie Handhaving)

Eelco Westerhof (CAB Groningen)

met dank aan de leden van de commissie handhaving

Dit onderzoek is uitgevoerd door CAB in opdracht van Divosa in het kader van de Divosa-monitor 2011. Andere gegevens uit dit onderzoek zijn gepubliceerd in de Divosa-monitor 2011 deel 1 en deel 2.



Handhaving

Steeds weer duiken in media berichten op over bijstandsgerechtigden die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen of door fraude meer hebben ontvangen dan waar ze recht op hebben. Hoewel het vaak de uitzonderingen zijn die de pers halen, ziet de dagelijkse praktijk er anders uit. Gemeenten, sporen elke dag 30 nieuwe fraudegevallen op.¹

Hoogwaardige handhaving versterkt het draagvlak voor de sociale zekerheid en bespaart gemeenten geld. Handhaving is daarbij meer dan repressie. In dit artikel geven we inzicht in een aantal preventieve en repressieve maatregelen die gemeenten nemen in het kader van hun handhavingsbeleid.

Eerst preventie, dan repressie

Met handhavingsactiviteiten het aantal fraudeurs zo laag mogelijk houden. Handhaven is daarbij meer dan het opsporen en sanctioneren van mensen die de fout ingaan. Met goede preventie voorkomt de gemeente dure opsporing en slepende invorderingstrajecten.²

De 'cirkel van naleving'³ gaat er vanuit dat handhaving een continu proces is met de volgende vier onmisbare elementen gericht op zowel preventie als repressie:

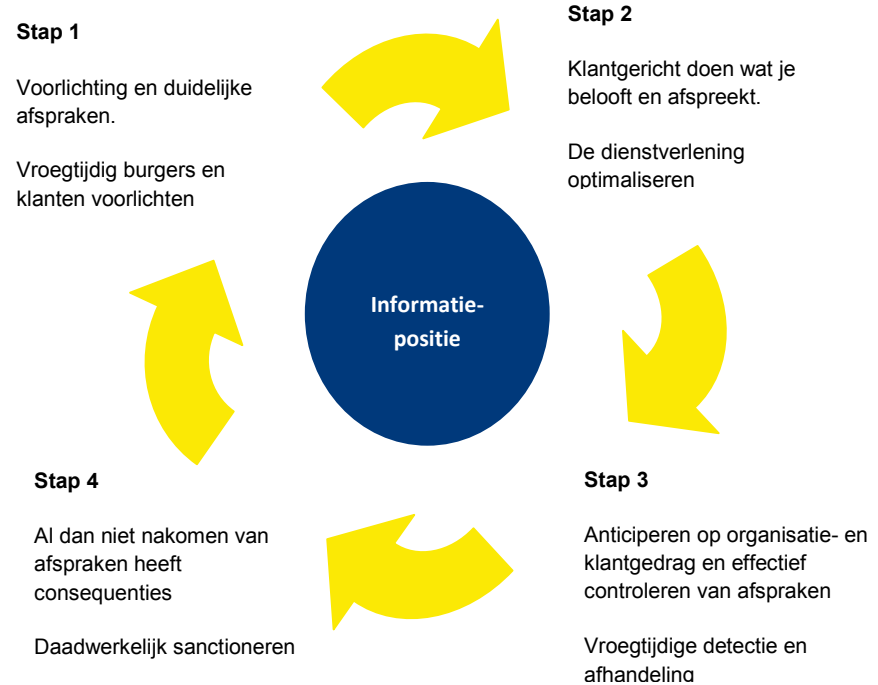
1. Vroegtijdig voorlichting geven en duidelijke afspraken maken
2. Klantgericht doen wat je belooft en afspreekt
3. Afspraken effectief en tijdig controleren
4. Het niet nakomen van afspraken opsporen en sanctioneren

¹ Ministerie van SZW, Integrale rapportage handhaving 2010. Het aantal geconstateerde gevallen van niet-naleving van de informatieplicht was in 2010 in totaal 11.100.

² Preventie speelt onder meer een rol in het visie-document van de Commissie Handhaving van Divosa en het programma Hoogwaardig Handhaven van het ministerie van SZW.

³ Zie 'Een betere samenleving door naleving', visie van de commissie Handhaving van Divosa.

Figuur 1. De cirkel van naleving



Voorlichting geven en duidelijke afspraken maken

Goede voorlichting kan fraude voorkomen. Daarom is het belangrijk om klanten vooraf te informeren over hun rechten en plichten. Dat gebeurt standaard in de spreekkamer, maar bijna driekwart van de sociale diensten maakt in het kader van voorlichting en informatievoorziening ook gebruik van externe media om klanten te informeren over rechten, plichten, handhavingsactiviteiten en handhavingssuccessen. Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat de sociale dienst gebruik maakt van externe media.

Externe media worden breed geïnterpreteerd. Zo gebeurt voorlichting via de eigen website en de regionale huis-aan-huisbladen, maar worden ook eigen nieuwsbrieven hier door verschillende diensten onder gerekend.

Tabel 1 Gebruik van media bij handhaving, in percentages

Maakt uw gemeente van externe media om klanten te informeren over rechten, plichten, handhavingsactiviteiten en handhavingssuccessen	Totaal	G4+G32	ISD	Kleinere gemeenten
Ja,	71	83	74	66
nee	29	17	26	34

Klantgericht doen wat je belooft en afspreekt

Praktisch alle sociale diensten geven aan dat ze maatregelen nemen wanneer een klant zonder zich af te melden, niet verschijnt op een afspraak. Meestal gaat het om een combinatie van maatregelen. Twee op de drie sociale diensten neemt direct telefonisch contact op. Dit gebeurt in sterkere mate bij de intergemeentelijke sociale diensten. Ruim de helft van de sociale diensten geeft aan dat zij een waarschuwende beschikking verstuurt aan de klant.

Minder vaak wordt er een maatregelbeschikking aan de klant verzonden. Grotere gemeenten doen dit overigens wel iets vaker. Slechts een kwart van de sociale diensten zet in dergelijke gevallen een verzuimcontroleur in.

Tabel 2. Maatregelen bij no-show (in percentages)

Neemt uw gemeente maatregelen, als een klant zonder zich af te melden niet verschijnt op een afspraak (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaal	G4+G32	ISD	Kleinere gemeenten
Nee	1	3		
Ja, direct telefonisch contact met de klant	69	62	79	69
Ja, inschakelen verzuimcontroleur	27	38	30	22
Ja, waarschuwende beschikking	54	48	52	56
Ja, maatregelbeschikking	45	52	41	44

Anticiperen op organisatie- en klantgedrag en effectief controleren van afspraken

Ruim 90% van de gemeentelijke sociale diensten maakt gebruik van het zogenaamde informatiegestuurd handhaven. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om het werken met bestandskoppelingen met (niet-) gemeentelijke bestanden. Daarnaast werken vooral grotere gemeenten met een fraudescorekaart. Voor informatiegestuurd handhaven wordt door 9% van de sociale diensten specifieke software gebruikt.

Tabel 3. Informatiegestuurd handhaven, In percentages

Doet uw gemeente aan informatie-gestuurd handhaven? (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaal	G4+G32	ISD	Kleinere gemeenten
Nee	8		11	9
Ja, we werken met een fraude scorekaart	49	72	56	49
Ja, we werken met DPS/Alert of TWI (software)	9	10	7	8
Ja, we werken met bestandskoppeling tussen gemeentelijke bestanden	61	80	56	56
Ja, we werken met bestandskoppeling met niet gemeentelijke bestanden	73	69	78	74

Bijna alle sociale diensten maken gebruik van de mogelijkheid van een huisbezoek bij de aanvraag van een nieuwe uitkering. Bij 8% van de diensten gebeurt dit standaard en bij ruim de helft regelmatig. Vooral kleinere gemeenten geven aan soms een huisbezoek af te leggen bij de aanvraag van een nieuwe uitkering. Het aantal sociale diensten dat altijd een

huisbezoek aflegt is in vergelijking met 2009 licht afgenomen. Toen voerde 14% van de diensten standaard een huisbezoek uit.

Huisbezoeken worden vooral ingezet in het kader van de poortwachtersfunctie (39%) en rechtmatigheid (36%). Handhaving wordt door 17% van de diensten als belangrijkste reden voor een huisbezoek genoemd. Slechts 8% geeft aan dat “de klant leren kennen” de belangrijkste reden voor een huisbezoek is. In vergelijking met 2009 is er een opvallende stijging te zien in het percentage sociale diensten dat de poortwachtersfunctie als belangrijkste reden voor een huisbezoek zien. Vooral bij kleinere gemeenten is dit toegenomen.

Tabel 4. Redenen voor huisbezoek, in percentages.

Wat is volgens u de belangrijkste reden voor een huisbezoek	Totaal	G4+G32	ISD	Kleinere gemeenten	2009
Rechtmatigheid	36	41	26	38	41
Poortwachtersfunctie	39	28	41	44	31
De klant leren kennen	8	7	7	9	7
Handhaving	17	24	26	10	22

Het niet nakomen van afspraken opsporen en sanctioneren

Gemiddeld hebben gemeenten 3,2 fte aan opsporingscapaciteit. Uiteraard ligt dit met 6,6 fte bij de grote gemeenten veel hoger dan bij intergemeentelijke sociale diensten (1,5 fte) en kleinere gemeenten (1,2 fte). Bijna een vijfde van de sociale diensten geeft aan in het geheel geen opsporingscapaciteit te hebben.

Negen op de tien diensten zet de opsporingscapaciteit ook in voor controle. Binnen grotere gemeenten gebeurt dit minder vaak en is opsporing een op zichzelf staande functie.

Bijlage 1

Methodologische verantwoording

Voor het opstellen van de Divosa-monitor is een enquête uitgezet onder managers van sociale diensten (Divosaleden). Via een uitgebreide, gestructureerde vragenlijst zijn opvattingen, werkwijzen en cijfers uitgevraagd.

De data zijn verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. In het rapport worden de resultaten per vraag gerapporteerd, waarbij soms onderscheid gemaakt wordt naar grootteklasse. De respondenten die een vraag niet beantwoord hebben, zijn voor de betreffende vragen niet meegenomen. Dit zijn de zogenaamde 'missende waarden' of 'missing values'. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%. Door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld gemeentegrootte en de grootte van het klantenbestand) te achterhalen zijn Spearman rangcorrelaties en correlatieanalyses uitgevoerd. Bij de eerste analyse wordt een indruk verkregen van de sterkte en richting van een verband tussen twee variabelen. Verbanden worden standaard als significant beschouwd bij een 95% betrouwbaarheid. Bij een correlatieanalyse wordt de samenhang tussen twee variabelen getoetst. Een correlatie (r) van .30 of hoger ($\alpha = .05$) wordt in het algemeen in de sociale wetenschappen geïnterpreteerd als zijnde een verband tussen twee variabelen. Wanneer verbanden zijn gevonden en wanneer sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, wordt dit in de rapportage vermeld.

In het rapport is onderscheid gemaakt tussen de G4, G32, intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten. In sommige gevallen zijn de G4 en G32 samengevoegd.

Het bestand van 133 respondenten vertegenwoordigt 213 gemeenten. Dat is 51% van de 418 gemeenten die Nederland op 1 januari 2011 telde.

Wwb-volume in onderzoek ten opzichte van het landelijk volume

De respondenten in dit onderzoek tellen in totaal 257.510 Wwb- en Wij-gerechtigden onder de 65 jaar (CBS, december 2010). Dit is 84% van het totale aantal bijstandsgerechtigden onder 65 jaar in Nederland op 31 december 2010 (306.980).

Budgetten

De gemeenten in ons bestand kregen samen 3.105.053.957 Euro om te besteden op hun gebundelde uitkering. Dit is 77% van het totaal verstrekte landelijke budget (4.056.157.022 Euro).

Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.141.317.000 Euro, dit is 79% van het totaal verstrekte werkbudget in 2010 (1.441.979.976 Euro).

Respons

In de onderstaande tabel is de respons op de webenquête weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 36. Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Kleinere diensten	232	76	33%
ISD	34	27	79%
G32	31	26	84%
G4	4	4	100%
Totaal	301	133	44%



CAB *fundeert* beleid

CAB

Martinikerkhof 30, 9712 JH Groningen

T (050) 311 51 13

E cab@cabgroningen.nl

I www.cabgroningen.nl

KvK 02060926

BTW NL806242139