

Een betere samenleving door naleving

*Visie van de commissie Handhaving van Divosa
op naleving bij geïntegreerde dienstverlening in
de keten van werk en inkomen.*

Voorwoord

In onze samenleving biedt sociale zekerheid bestaanszekerheid. Het stelsel is gericht op bescherming tegen zaken die het bestaan onder druk zetten: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, armoede, schulden, etc. De binding met de samenleving neemt daardoor af. Het stelsel richt zich dan ook op de participatie van de klant in de samenleving door middel van werk, via beschermde arbeidsplaatsen of andere vormen van meedoen.

Om het stelsel van de sociale zekerheid in stand te kunnen houden, is draagvlak in de samenleving nodig. Sociale voorzieningen kosten veel geld en het geld dat er is, moet wel terecht komen waar dat nodig is en bij mensen die er recht op hebben. Om misbruik van de gelden tegen te gaan is een goede dienstverlening noodzakelijk. Handhaving is in al zijn facetten een onderdeel van de dienstverlening. Burgers moeten er op kunnen rekenen dat er sprake is van een doelmatige en een rechtmatige verdeling van overheidsmiddelen in de sociale zekerheid.

De commissie Handhaving stelt zich ten doel een wezenlijke bijdrage te leveren aan het verbeteren van handhaving als onderdeel van de dienstverlening in de keten van werk en inkomen.

De notitie "Een betere samenleving door naleving" is geschreven voor gemeenten en de ketenpartners. De commissie wil met de notitie aangegeven hoe zij over naleving denkt en welke opvatting zij over handhaving heeft. Tevens heeft de commissie hierin aangegeven hoe zij haar rol ziet in het krachtenspel tussen de verschillende spelers op het gebied van werk en inkomen. En hoe zij een bijdrage kan leveren aan een meer doelmatige, rechtvaardige en rechtmatige dienstverlening aan de burger. Tegelijkertijd wil de commissie de aandacht voor handhaving als onlosmakelijk onderdeel van de integrale dienstverlening versterken.

We hopen dat deze notitie aanleiding geeft voor u om met ons in dialoog te gaan, ons uit te dagen en met ons samen te werken. Om zo de dienstverlening en meer specifiek de handhaving daar binnen, te verbeteren.

Christien Bronda
Voorzitter commissie Handhaving Divosa

Inhoud

Handhaving	1
Beeld van handhaving en onze uitdaging	2
Handhavingaspecten	2
Cirkel van Naleving	3
Preventie voor repressie	3
De relatie burger – overheid	3
Keten op één lijn	4
Klantbenadering	4
Fraude: misbruik wordt gestraft!	4
Missie	4
Uitgangspunten strategie	5
1. Blijven doen wat we al doen, maar beter of anders	5
2. Inhoudelijk vraagstuk is leidend	5
3. Preventie > repressie	5
4. Innovatief en flexibel	5
5. Netwerken door nieuwe marktbenadering (veldbenadering)	5
6. Netwerk en netwerkorganisaties vanuit verschillende oriëntaties benaderen	5
7. Visie uitdragen en dialoog aangaan waar het maar kan	5
8. Gericht (proactief) beïnvloeden van beleidsontwikkeling Werk en inkomen	5
Rollen van de commissie	6
Bijlage 1: afkortingen	7
Bijlage 2: werkplan 2009	7

Handhaving

Onze visie op handhaving is vanzelfsprekend verbonden met onze opvatting over de klantbenadering en de dienstverlening. De effectiviteit van de dienstverlening wordt bepaald door de relatie met de klant en de samenwerking tussen ketenpartners op het terrein van werk en inkomen. In de omgang met de burger kan door een integrale benadering de dienstverlening effectiever.

Bij de dienstverlening staat ook voor ons de klant centraal. Klantcontacten zijn gericht op een zo effectief mogelijke dienstverlening. Dat doen we niet binnen een verzorgingsstaat maar vanuit de opvatting over een participatieve samenleving waarbij de dienstverlening gebaseerd is op wederkerigheid¹.

"Hartelijk hard" karakteriseert onze opvatting over deze dienstverlening het meest.

Dienstverlening: "Hartelijk hard"

Hartelijk omdat wij in onze benadering van de klant uitgaan van vertrouwen, oprechte aandacht voor de vraagstukken en het bevolgen zoeken naar oplossingen (kansen zien, belemmeringen weghalen). Kortom klanten doen er toe!

Als klanten hun plichten of afspraken nakomen moet dat "winst opleveren" in de vorm van werk, waardevolle participatie of een andere waardering (e.g. opleiding). Het bekrachtigen van naleving draagt bij aan de binding met de samenleving.

Het niet nakomen van afspraken moet onaantrekkelijk blijven en ontmoedigd worden (voorlichting, pakkans en voorbeeldstelling). Daarbij wordt onwetendheid anders behandeld dan onwil.

Met "hard" bedoelen wij duidelijkheid over de afspraken en voorwaarden waaronder de diensten worden verleend. Het betekent dat we toetsen of het vertrouwen intact blijft. Wij onderkennen de verleidingen om risico's te nemen. Duidelijkheid over de consequenties als de klant zich niet aan de afspraken houdt. Ook over de gevolgen als de overheid de afspraken niet nakomt.

Participatie versterken en draagvlak voor het stelsel behouden

Het uiteindelijke doel is de participatie van de klant in de samenleving te versterken (de bestaanszekerheid te vergroten) en het draagvlak in de samenleving voor het stelsel van collectieve voorzieningen als vangnet te behouden.

Sociale zekerheid is bestaanszekerheid.

In onze samenleving biedt sociale zekerheid bestaanszekerheid. Het stelsel is gericht op bescherming tegen zaken die het bestaan onder druk zetten: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, armoede, schulden, etc. De binding met de samenleving wordt daardoor minder. Het stelsel richt zich dan ook op de participatie van de klant in de samenleving door middel van een betaalde baan, via beschermde arbeidsplaatsen of anderszins.

Draagvlak voor het stelsel.

Om de sociale zekerheid in de toekomst in stand te kunnen blijven houden, is een blijvend draagvlak in de samenleving nodig. Sociale voorzieningen kosten echter veel geld en het geld dat er is moet wel terecht komen waar dat ook nodig is (doelmatig) en bij mensen die er recht op hebben (rechtmatig). Misbruik van die gelden, mag het draagvlak niet onder druk zetten of er toe leiden dat er minder te verdelen valt.

¹ De wederkerigheid slaat ook op de dienstverleners zelf (betrouwbare overheid).

Beeld van handhaving en onze uitdaging

Er is voldoende aanleiding voor de commissie om handhaving hoog op de agenda te houden of weer te krijgen. Dat vraagt om een forse en gerichte inspanning omdat:

- Ondanks alle inspanningen op het gebied van hoogwaardige handhaving i.c. programmatische handhaving, handhaving nog vaak wordt geassocieerd met repressie, fraudebestrijding, boeven vangen en straffen.
- De aandacht van het bestuur en de uitvoeringsorganisatie op dit moment meer uit gaat naar re-integratie, participatie, armoede bestrijding en schuldhulp. Handhaving wordt daarbij (nog) niet als een vanzelfsprekend onderdeel gezien.

De commissie richt zich op het verbeteren van die beeldvorming over handhaving bij bestuur tot uitvoering tot het moment waarop handhaving als een vanzelfsprekend onderdeel van ieder klantcontact en de ketendienstverlening wordt gezien. Handhaving draagt bij aan een rechtvaardige en rechtmatige dienstverlening.

Beeld van handhaving:
"Vanzelfsprekende zorg voor het nakomen van afspraken".

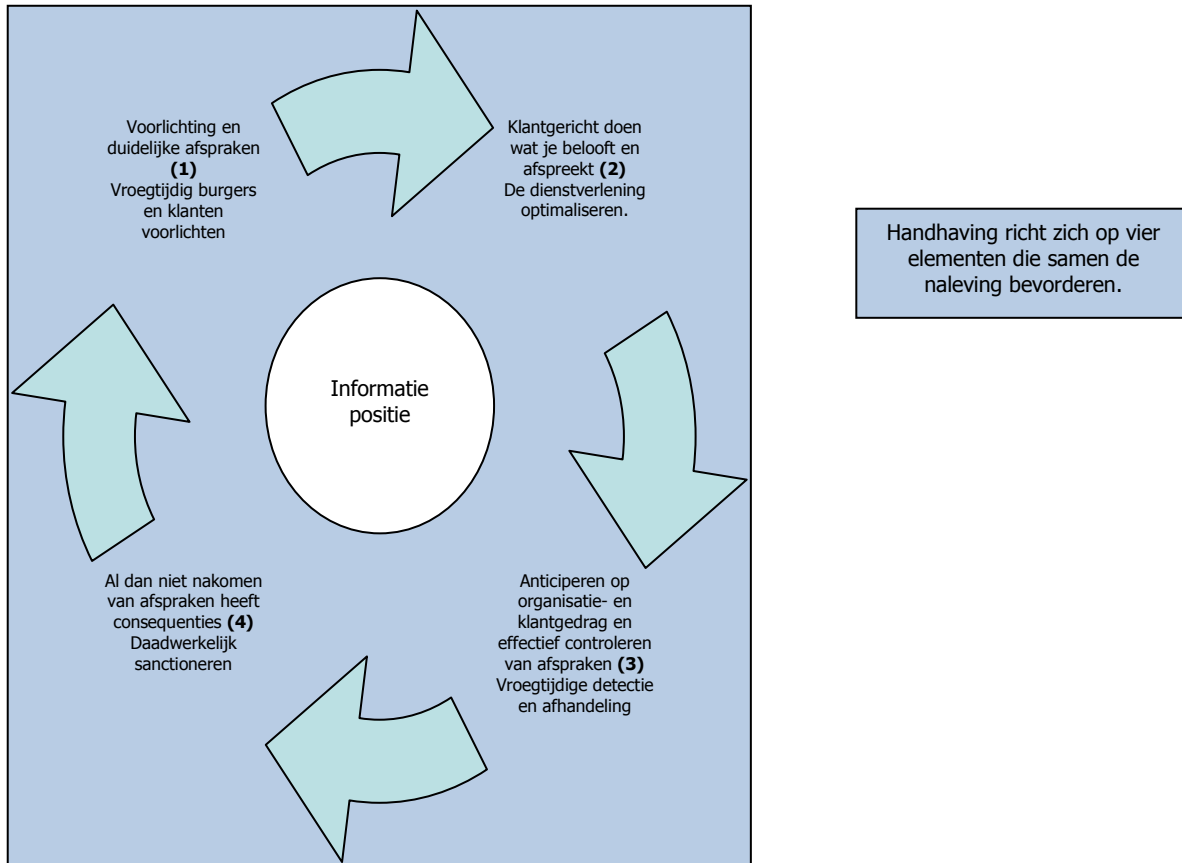
Handhavingaspecten

Handhaving gaat uit van wet- en regelgeving, maar is bovenal geboden om dreigende uitwassen te voorkomen en te bestrijden. Dat vraagt van de overheid de nodige inspanning, maar ook van burgers en bedrijven (de klanten). Het vraagt om gedrag waarbij niet telkens de grenzen worden opgezocht van wat wel en niet mag, maar eerder handelen vanuit een bewustzijn van wat maatschappelijk behoorlijk is. Dit betekent dat we samen voor de uitdaging staan om handhaving i.c. naleving maatschappelijk meer te verankeren in de cultuur **"zo doen we de dingen samen"** en minder als ordenend instrument (dat mag wel en dat niet) waarvoor vooral de overheid verantwoordelijk is².

² Burgers en overheid leven de maatschappelijk gemaakte afspraken na. Daarbij doet goed voorbeeld volgen.

Cirkel van Naleving

Het handhavingproces in beeld: "De cirkel van naleving".



Preventie voor repressie

Handhaving kent zowel preventieve als repressieve elementen. In het streven van de commissie om de beeldvorming m.b.t. handhaven gericht te beïnvloeden zodat uiteindelijk de uitvoering ervan effectiever wordt, legt de commissie de nadruk op preventie (1 en 2) en wat minder op de repressie (3 en 4) aansluitend op het Handhavingprogramma 2007-2010. Dat levert meer positieve aanknopingspunten bij de dominante oriëntatie van het bestuur en uitvoeringsorganisatie. We roeien niet tegen de stroom in, maar bewegen met de stroom mee.

De relatie burger – overheid

In deze benadering ligt opgesloten dat zowel burger als overheid in hun verschillende rollen hun eigen verantwoordelijkheden moeten kennen. De overheid heeft hierbij een principiële andere rol dan de burger. Dat maakt de relatie ook spannend omdat er sprake is van een machtsverhouding. Juist in deze onevenwichtige relatie is het belangrijk dat de overheid haar bevoegdheden zo zorgvuldig mogelijk uitoefent. Zowel burgers als overheid kunnen elkaar daarbij op hun verantwoordelijkheden wijzen.

Keten op één lijn

Volgens de commissie is het in het belang van de dienstverlening aan de klant, dat handhaving bij de ketensamenwerking gebaseerd is op een gemeenschappelijke visie van de ketenpartners op handhaving. Inconsistentie in de dienstverlening door verschillende opvattingen over handhaving kan het beeld van een willekeurige (lees onbetrouwbare) overheid oproepen. De commissie is daarom pluriform samengesteld.

Klantbenadering

De partners in de keten van werk en inkomen hebben een geïntegreerde klantbenadering geformuleerd met de volgende doelen³:

- Werk boven uitkering
- Klantgerichte en klantvriendelijke dienstverlening
- Effectieve, efficiënte en rechtmatige inzet van overheidsmiddelen.

Deze doelen stellen eisen aan de manier van werken van ieder in welke schakel dan ook en aan de samenwerking tussen ketenpartners.

Fraude: misbruik wordt gestraft!

Ofschoon in deze visie wordt uitgegaan van een klantgerichte (en niet klantgezichte) benadering met meer nadruk op de preventieve kant, blijft optreden tegen fraude belangrijk. Niet naleven kan niet zonder gevolgen blijven, anders verliest het stelsel van sociale zekerheid zijn geloofwaardigheid.

Naleving wordt gewaardeerd (zoals al eerder opgemerkt). Misbruik kan en mag niet. Dat kan alleen als fraudeurtheit in de volle breedte van de organisatie aanwezig is en ook over de grenzen van de eigen organisatie heen reikt. Die gevoeligheid en alertheid geldt voor de medewerkers in de keten (consulent, klantmanager, preventiemedewerker, etc.) en evenzo voor de ingehuurde partijen bij de begeleiding van klanten naar werk (medewerkers re-integratiebedrijven).

Voor de fraudebestrijding blijven mensen nodig die gespecialiseerd zijn in het aanpakken van fraude. Nu en in de toekomst. Dat vraagt om innovatieve benaderingen, nieuwe visies en strategieën, andere rolinvulling, goede instrumenten en een adequate ICT omgeving. Alles ter ondersteuning van medewerkers bij hun dienstverlening aan de klant en de daaraan onlosmakelijk verbonden handhaving.

Missie

De commissie Handhaving richt zich bij haar activiteiten op het vergroten van het draagvlak voor handhaving. Dat doet zij door aan te sluiten op de dominante oriëntatie over (integrale) dienstverlening en ketensamenwerking en door zich te richten op het beïnvloeden van die beeldvorming over naleving. Zo wil de commissie bijdragen aan het behoud van de collectieve voorzieningen van onze participatieve samenleving.

Onze missie: "Een betere samenleving door naleving"

³ Onder het begrip klant verstaat de commissie zowel de werkzoekende als de (potentiële) werkgever.

Uitgangspunten strategie

Al ons handelen wordt door de missie bepaald. Dat laat onverlet dat wij bij onze activiteiten de volgende uitgangspunten hanteren:

1. *Blijven doen wat we al doen, maar beter of anders*

Niet wat we doen diskwalificeren, maar eerder aansluiting zoeken bij wat er al gebeurt en dat vooral handiger of uitdagender maken of effectiever organiseren. Niet oude wijn in nieuwe zakken, maar de oude wijn anders koesteren.

2. *Inhoudelijk vraagstuk is leidend*

We hebben de neiging vanuit ons eigen belang, afdelingsbelang of organisatiebelang te denken en te handelen en veel minder vanuit het vraagstuk te redeneren. Omdat vraagstukken vaak complex zijn (meervoudige problematiek) is de oplossing ook complex. Multidisciplinaire aanpak levert de meeste kans op effectievere oplossingen, mits in goede regie bedacht en uitgevoerd.

3. *Preventie > repressie*

Als uitgangspunt neemt de commissie de visie op programmatisch handhaven zoals die bij gemeenten is ingevoerd. Daarbij wil de commissie meer de nadruk leggen op preventie (nalevingscommunicatie en optimalisering van de dienstverlening), dan op repressie (vroegtijdige detectie en daadwerkelijk sanctioneren). Dat sluit aan bij de opvattingen dat handhaving een vanzelfsprekend onderdeel van de dienstverlening is en helpt om het draagvlak voor de uitvoering van de WWB te vergroten.

4. *Innovatief en flexibel*

Gebaande paden geven niet altijd antwoord op de vraagstukken die om een oplossing vragen. Er zullen onorthodoxe benaderingen worden gezocht om antwoorden te vinden. Daarbij zal het kind met het badwater niet worden weggegooid. Oude zaken worden alleen verruild als iets zijn praktische waarde heeft bewezen. Flexibel wil zeggen dat de commissie geen afspraken maakt om de afspraken en geen zaken die periodiek in de agenda staan ook om die reden uitvoert.

5. *Netwerken door nieuwe marktbenadering (veldbenadering)*

Niet vanuit de wetgeving, maar vanuit de probleemstelling. Voor oplossingen zoeken wij naar samenwerking.

6. *Netwerk en netwerkorganisaties vanuit verschillende oriëntaties benaderen*

Zie ook onze visie over de klant.

- Doelgroepen (burgers, klantenpanels, e.a.).
- Geografisch (regio's naast grote steden).
- Functioneel (incl. branches, landelijke politiek, belangenkoepels zoals VNG).

7. *Visie uitdragen en dialoog aangaan waar het maar kan*

We laten geen moment of gelegenheid onbenut.

8. *Gericht (proactief) beïnvloeden van beleidsontwikkeling Werk en inkomen*

Zie: de rollen van de commissie. Al in de fase beleidsformulering invloed uit oefenen..

Rollen van de commissie

De strategie van de commissie wordt het best gerealiseerd als wij een drietal rollen vervullen.

Rol	Wat	Wie
1. Informeren, initiëren en inspireren.	<ol style="list-style-type: none">1. Presentatie visie + actie2. Jaarplan 20093. Best practices / fricties in het veld.4. Conferenties5. Meerjarenplan 2011-20156. Innovatief HH prijs (?)	Bestuur Divosa + veld Divosa/SZW Gemeenten en visitatieclubs. Gemeenten/ketenpartners SZW Gemeenten
2. Adviseren (gevraagd en ongevraagd)	<ol style="list-style-type: none">1. Meting voortgang BPHH2. VHH projecten3. Over thema's (actuele onderwerpen)4. Wetgeving (inhoudelijk en uitvoerbaarheid)5. Begeleidingscommissies (projecten gemeenten en onderzoeken bijv. IWI)	SZW/VNG/Divosa/RCF's SZW Gemeenten/ketenpartners/SZW Gemeenten/ketenpartners/SZW SZW of gemeenten zelf.
3. Verbinden	<ol style="list-style-type: none">1. Inhoudelijk (gemeenschappelijk vraagstuk)2. Partijen mobiliseren en organiseren3. Werkbezoeken	Divosa/SZW/VNG/Keten RCF's/Divosa Gemeenten/ketenpartners

Toelichting op wie.

Dit zal in de praktijk specifieker worden. Op dit moment gaat het om:

- Divosa bestuur (t.b.v. directeuren SD/DWI's) en indirect VNG en AKO, etc.
- Ministeries: SZW/Justitie mogelijk VROM / BZK, Openbaar Ministerie, Arbeidsinspectie, Politie.
- Gemeenten, Werkpleinen of handhavingafdelingen i.c. functiegroepen.
- www.werkplaatsnaleving.nl, www.rcf.nl, www.divosa.nl
- Ketenpartners W&I: UWW Werkbedrijf, SVB, SIOD.

Bijlage 1: afkortingen

AKO	Algemeen Ketenoverleg
AI	Arbeidsinspectie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DIVOSA	Vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken
DWI	Dienst Werk en Inkomen
HH	Handhaving
Justitie	Ministerie van Justitie
OM	Openbaar Ministerie
PHH	Programmatisch handhaven
RPF	Regionaal Platform Fraudebestrijding
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
SD	Sociale dienst
SR	Sociale Recherche
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (na opheffing CWI: UWV werkbedrijf)
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Bijlage 2: werkplan 2009

Zie volgende 2 pagina's.

Bijlage 2: Werkplan 2009 commissie Handhaving Divosa

Rol	Onderwerp	Hoofdactiviteiten	Resultaat	Capaciteit	Data/periode	Acties/betrokkenen	Af te spreken
1	Regulier overleg (5x)	<ul style="list-style-type: none"> Aanleveren agendapunten Agenda + uitnod.+afsprakenlijst Logistiek regelen (locatie/gasten) Overleg 	<p>Kennis/informatie-overdracht</p> <p>Onderlinge interactie versterken</p>	<ul style="list-style-type: none"> (-) PH (2008 doorrekenen) Idem Allen 5x4 uur (excl. vb) 	2009 doorlopend	<ul style="list-style-type: none"> Allen: actief signaleren/aanleveren PH/VZ: regelen PH: regelen Allen (leden / experts?) 	<ul style="list-style-type: none"> Actief signalen en agendapunten uit veld door leden cie. VZ aandacht voor "vervanging" effect, actie.
2	VHH 2009 nieuwe ronde projectaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> Terugkoppeling/evaluatie 5-12 Advisering SZW volgens nieuw op te stellen plan (zie terugkoppeling 5-12) 	<p>VHH projecten re-integratie/participatie</p> <p>Interactieve procedure</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plan opstellen (3dd) Adviesgroep (6x3dd) Generaal advies (6x1+2 dd) 	<ul style="list-style-type: none"> januari Feb-juni Juni 	<ul style="list-style-type: none"> 2adv+SZW+PH+VZ. Bij opstellen plan aandacht voor introductie gemeenten van nieuwe aanpak (zie communicatie). 	<ul style="list-style-type: none"> Wie plan opstellen? Wie in adviesgroep (VZ)? VZ+groep
1/3	Visie uitdragen / communicatiestrategie	<ul style="list-style-type: none"> Communicatieplan maken m.o. Visie uitdragen in regio's Publicaties en info via: <ul style="list-style-type: none"> Sprank/BiZa-HH Website: Divosa/RCF/Werkplaats Naleving (?) Flyer Bestuur Divosa en medewerkers Conferenties/congressen <ul style="list-style-type: none"> Gemeentedagen Divosa congres 	<p>Herkenbaarheid en draagvlak versterken + geïnviteerd worden</p>	<ul style="list-style-type: none"> WG commun. (3x 2dd) Leden in eigen regio (2dd/lid) Zie communicatieplan, actualiteiten en onderwerpen. 	<ul style="list-style-type: none"> Januari /6-2 1^e kwartaal Gem.dagen jan/feb/mrt Divosa congres juni 	<ul style="list-style-type: none"> WG plan maken en 6-2 aftikken Presentaties houden cie.leden (koppels) Nader in te vullen, m.u.v. VZ / VNGlid VZ / onderwerp 	<ul style="list-style-type: none"> Welke in WGcom.? Wie presenteert waar? Wat op Gemeentedagen? Wat op Divosa congres?
3	Input HH 2011-2014 t.b.v. HH meerjaren programma MvSZW	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen welke inhoud en hoe concrete input te leveren aan dit nieuwe meerjarenbeleid met o.a.: <ul style="list-style-type: none"> Visie op opsporing en controle in de toekomst. Visie op naleving in samenhang met participatie en re-integratie. Opvatting / rol t.a.v. 0-meting en uitrol beelden / rol RCF's /AF's. 	<p>Bijdragen aan meerjarenvisie handhaving strategie t.b.v. regering/departement</p>	<ul style="list-style-type: none"> WG meerjarenbeleid (2 dd/2 leden+ PH) 	6 februari	Voorstel WG i.c. SZW	Wie leden WG?

Bijlage 2: Werkplan 2009 commissie Handhaving Divosa

Rol	Onderwerp	Hoofdactiviteiten	Resultaat	Capaciteit	Data/periode	Acties/betrokkenen	Af te spreken
3	Werkbezoeken	<ul style="list-style-type: none"> Inventarisatie interessante werkbezoeken (innovatief/onze visie in praktijk) 	Herkenbaarheid en draagvlak versterken	<ul style="list-style-type: none"> Nader te bepalen i.e.g. 2 leden, 3 werkbezoeken in 2009 	Planning van data op 6-2 (3 opties)	<ul style="list-style-type: none"> Voorstel op grond van inventarisatie Afspreken gemeente Uitnodigen Logistiek regelen + financiën. 	<ul style="list-style-type: none"> Wie gaat dit regelen (koppel)? Faciliteiten PH - Divosa.
1	Aangiftegrens (thema)	<ul style="list-style-type: none"> Analyse (onderzoek in praktijk) betekenis en gevolgen voor uitvoeringspraktijk 	Standpunt uitvoering + adviezen	<ul style="list-style-type: none"> Experts C+O trekker met 2 leden+ mensen veld Expertmeeting(s) (2 dd/deeln.) 	Te bepalen	<ul style="list-style-type: none"> Expert organiseert en levert adviezen aan commissie 	<ul style="list-style-type: none"> Wie erbij? Welke veldpartners? Wanneer start?
2	IWI onderzoeken voor zover HH betreffen	<ul style="list-style-type: none"> IWI heeft kaderafspraken met AKO en Divosa over betrekken bij opzet en rapportage. Meerdere onderzoeken per jaar. 	Invloed op onderzoek en resultaten	2 of 3 HH onderzoeken (2008)	Hele jaar		
2	Onderzoeken m.b.t HH en naleving in opdracht van SZW	<ul style="list-style-type: none"> Begeleidingsgroep vanaf start to eindrapport 	Bevorderen van HH - onderzoek	Aantal onbekend, 2 leden per BG max. BG frequentie 4.	2009	<ul style="list-style-type: none"> Deelname BG sessies. Suggestie/advies geven Stukken lezen beoordelen Conceptrapport beoordelen 	<ul style="list-style-type: none"> Wie heeft ervaring onderzoeken + inhoudelijke kennis? PH benadert leden met onderzoekskennis en ervaring
1/2	Divosa monitor of audits	<ul style="list-style-type: none"> Verkenning inpassing HH onderdeel 	Transparantie HH bestedingen stimuleren	<ul style="list-style-type: none"> Nader te bepalen 	1 e kwartaal	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen wat en waartoe te monitoren/cie. Met uitvoerders bepalen wat kan/niet kan Meedraaien van HH deel in of monitor of audits 	<ul style="list-style-type: none"> Wie met PH?