

EINDMETING EVALUATIE LAT-PROJECT

- eindrapport -

drs. J.E. Soethout
drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, april 2003
Regioplan publicatienr. 508

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek. in opdracht van de
gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting.....	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Achtergrond LAT-project.....	1
1.3 Evaluatie van het project.....	4
1.4 Leeswijzer	6
2 Beschrijving experimenten.....	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Apeldoorn.....	7
2.3 Leeuwarden	9
2.4 Tilburg.....	10
2.5 Samenvatting.....	11
3 Ontwikkeling visievelden en spontane naleving	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Informeren op maat	13
3.3 Dienstverlening op maat.....	15
3.4 Controle op maat	17
3.5 Sanctioneren op maat	18
3.6 Spontane nalevingsbereidheid en spontane naleving	21
3.7 Verklaringen voor uitkomsten.....	23
3.8 Conclusie.....	24
4 Relatie visievelden en spontane naleving.....	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Relatie visievelden en spontane naleving inlichtingenverplichting	27
4.3 Relatie visievelden en spontane naleving arbeidsverplichting.....	29
4.4 Conclusie.....	29

5	Effectiviteit en efficiëntie bedrijfsvoering.....	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Ontwikkeling in effectiviteit controlesystematiek.....	32
5.3	Ontwikkeling in efficiëntie controlesystematiek.....	34
5.4	Conclusie.....	35
6	Vergelijking gemeenten.....	37
6.1	Inleiding	37
6.2	Overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten	37
6.3	Verklaring voor uitkomsten.....	38
6.4	Randvoorwaarden voor implementatie Hoogwaardig Handhaven.....	41
6.5	Conclusie.....	41
7	Afsluiting.....	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Beantwoording onderzoeksvragen	43
7.3	Aandachtspunten bij Hoogwaardig Handhaven	45
7.4	Ten slotte.....	46

VOORWOORD

In 2001 zijn de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg gestart met het zogenaamde LAT-project. In het kader van dit project is in twee jaar tijd een aantal experimenten in de uitvoering van de Algemene bijstandswet uitgevoerd. De experimenten zijn geënt op het gedachtegoed van het 'Hoogwaardig Handhaven' waarmee een grotere spontane naleving van de wet- en regelgeving rond de bijstandswet wordt beoogd. Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van de drie gemeenten het project geëvalueerd.

Voor u ligt het eindrapport van dit onderzoek. Het is tot stand gekomen dankzij de medewerking van bijstandsontvangers, consultants en projectleiders van de sociale diensten en medewerkers van het Openbaar Ministerie. We zijn hen daarvoor dankbaar.

Het onderzoek is begeleid door de projectleiders en hoofden van de sociale diensten in de LAT-gemeenten:

- de heer T. Berben, directeur dienst Samenleving Apeldoorn;
- de heer T. van der Bruggen, projectleider LAT Sociale Zaken Tilburg;
- mevrouw C. Compas, adjunct directeur dienst Samenleving Apeldoorn;
- de heer O. Herder, directeur Sociale Zaken Leeuwarden;
- mevrouw H. Jansen, projectleider LAT dienst Samenleving Apeldoorn;
- de heer W. van Rijnsoever, projectleider LAT Sociale Zaken Leeuwarden;
- de heer F. Vijg, sectorhoofd Sociale Zaken Tilburg.

Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakte de heer P. de Weerd, directie Bijstand en Gemeentelijke Activering, deel uit van de begeleidingscommissie.

De uitvoering van het onderzoek was in handen van Jorien Soethout. Bob van Waveren schreef het projectvoorstel en deed de projectleiding. Ineke Jonker en Roland Oude Ophuis hebben bijgedragen aan de gegevensverzameling en analyse. De lay-out van het rapport is verzorgd door Rosie Bhola, Linda den Os en Nienke van der Schoot.

Amsterdam, april 2003,

Bob van Waveren,
projectleider.

SAMENVATTING

Inleiding

In de periode van 2001 tot en met 2002 hebben de LAT-gemeenten (Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg) geëxperimenteerd met het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven. Het project is door RegioPlan geëvalueerd.

Het project

Hoogwaardig Handhaven is gebaseerd op de gedachte dat een combinatie van zowel preventieve als repressieve aanpassingen in de uitvoering van de Abw leidt tot een verbeterde handhaving. Dit heeft uiteindelijk tot gevolg dat meer cliënten wet- en regelgeving spontaan naleven. De preventieve en repressieve aanpassingen zijn uitgewerkt aan de hand van vier visievelden:

1. het beter en vroegtijdig *informeren* van cliënten, zodat een juist beeld ontstaat van rechten en plichten, en daarmee van verwachtingen;
2. het bevorderen van de acceptatie van wet en regelgeving en daaruit voortvloeiende controlepraktijk door de *dienstverlening* te optimaliseren en onnodige belemmeringen weg te nemen;
3. vroegtijdige detectie en afhandeling van fraudesignalen volgens het principe van *controle op maat*, wat klanten het gevoel geeft dat er een voldoende hoge pakkans bestaat;
4. daadwerkelijke *sanctionering* in geval van geconstateerde fraude (opleggen boete in kader van Wet boeten of via strafrechtketen en daadwerkelijke terugvordering van zowel boete als teveel betaalde uitkering). De sanctionering dient zodanig te zijn, dat cliënten deze zowel proportioneel als afschrikwekkend vinden.

Het einddoel van Hoogwaardig Handhaven is het vergroten van de *spontane naleving* van de Abw. Dit doel kan worden bereikt door beleidsinspanningen op ieder visieveld. Positieve ontwikkelingen op elk van de vier terreinen, dienen ertoe te leiden dat cliënten *bereid* zijn om de verplichtingen die aan de Abw verbonden zijn, na te leven. Deze bereidheid kan zich uiteindelijk vertalen in gedrag: de spontane naleving. Op elk visiegebied is door de LAT-gemeenten een aantal experimenten uitgevoerd om op het betrokken visieveld vooruitgang te boeken.

Tegelijkertijd wordt met het Hoogwaardig Handhaven een effectievere en meer efficiënte bedrijfsvoering beoogd.

De evaluatie

In het evaluatie-onderzoek is op drie momenten gekeken naar de stand van zaken op de vier verschillende visievelden en de spontane naleving. De nulmeting is uitgevoerd voor aanvang

van de experimenten, de 1-meting is na een jaar uitgevoerd en diende om de experimenten waar nodig tussentijds bij te sturen. In de eindmeting is een vergelijking gemaakt met de resultaten van de nulmeting. Dit biedt inzicht in de resultaten van het project.

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende bronnen: cliënten en uitvoerders zijn bevraagd, er is gesproken met de lokale projectleiders en vertegenwoordigers van het OM, bedrijfsvoeringsgegevens en cliëntdossiers zijn bestudeerd.

Ontwikkelingen op de vier visievelden en de spontane naleving

Een analyse naar de *samenhang* tussen de visievelden en de spontane naleving wijst uit dat er verbanden bestaan tussen de verschillende visievelden en de spontane naleving. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat cliënten die goed geïnformeerd zijn over de regels, zich ook beter aan die regels houden. Hiermee is in de praktijk ondersteuning gevonden voor het theoretische model van Hoogwaardig Handhaven, zij het in beperkte mate.

Door de gevonden ontwikkelingen op de visievelden en de spontane naleving in de projectperiode te analyseren, worden de *effecten* van Hoogwaardig Handhaven zichtbaar.

Uit de evaluatie komt naar voren dat, wanneer naar het totaal van de drie gemeenten wordt gekeken, in de afgelopen twee jaar op alle vier de visievelden voornamelijk vooruitgang is geboekt.

Daar waar positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn, gaat het om cliënten die aangeven dat zij de wijze van informatieverstrekking prettig vinden, merken dat de dienstverlening verbeterd is of een grotere perceptie van de pakkans na regelovertreding hebben. Ook de acceptatie voor enkele verplichtingen en sancties is toegenomen.

Ook de algemene doelvariabele, de spontane naleving, ontwikkelt zich wat betreft de inlichtingenverplichting in positieve richting. Deze ontwikkeling is echter nog niet sterk. De spontane naleving van de arbeidsverplichting laat geen overwegend positieve of negatieve ontwikkeling zien. In figuur 1 zijn de resultaten van de cliëntenmonitor per visieveld weergegeven.

Zowel cliënten als uitvoerders geven aan tevreden te zijn over de nieuwe manier van werken. De meeste uitvoerders staan achter het project en menen ook dat de experimenten tot de beoogde doelen leiden.

De effectiviteit en efficiëntie van de aangepaste controlesystematiek is op een aantal onderdelen aantoonbaar toegenomen. Met name de gerichte rechtmatigheidscontroles (naar aanleiding van een signaal of risico) leveren een groter rendement dan de periodieke rechtmatigheidsonderzoeken die voorheen werden uitgevoerd.

Figuur 1 Resultaten cliëntenmonitor per visieveld

ACTIVITEITEN	BEREIDHEID	NALEVING
Informereren Informatiemap (A, L, T) Nieuwe folders (A, T) Dienstverleningsgesprek (A, L)	<div>  </div> <div>  </div> <div> Oordeel over informatiemap (A, L) Kennis informatieplicht (A) </div> <div> Kennis informatieplicht (T) </div>	<div> Naleven inlichtingenverplichting  </div> <div> Voldoende solliciteren [0] </div> <div> Accepteren aanbod werk [0] </div>
Dienstverlening Afschaffen ROF (A, L) Afschaffen periodiek RHO (A, L, T) Uitbreiden ROF (T) Mutatieformulier (A, L) Statusformulier (A, L)	<div>  </div> <div>  </div> <div> Administratieve rompslomp verder afgenomen (A) Tevredenheid dienstverlening (A, T) Begrip voor heronderzoeken (T) Afname acceptatie fraude (T) </div> <div> Begrip voor doorgeven wijzigingen (L) Begrip voor maandelijks inleveren formulier (A) (cliënten met inkomsten) </div>	
Controle Signaalgestuurd onderzoek (A, L, T) Risicogestuurd onderzoek (A, L, T) Gescheiden casemanagement (A, L) Integraal casemanagement (T) Fraude-alertheidstraining (A, L, T) Fraudepreventiemedewerker(A, T) Fraudekompas (A, L, T)	<div>  </div> <div>  </div> <div> Perceptie pakkans achterhouden info (A) Perceptie pakkans grote fraudeurs (T) </div>	
Sanctioneren Nadruk op maatregelen (A, L, T)	<div>  </div> <div>  </div> <div> Acceptatie boete (A, L) Acceptatie terugbetalen schuld (T) </div>	

Proces en resultaat

In de projectperiode hebben de gemeenten een aantal ingrijpende wijzigingen in de uitvoering doorgevoerd. Dit heeft geleid tot positieve ontwikkelingen op alle vier de visievelden. Wat betreft dienstverlening op maat ervaren cliënten bijvoorbeeld minder drempels in de dienstverlening. Hieruit valt te interpreteren dat de bereidheid om wet- en regelgeving na te leven is toegenomen. Ondanks de *korte doorlooptijd* (twee jaar) is ook de doelvariabele, de spontane naleving, enigszins in ontwikkeling, zij het niet significant. Deze ontwikkeling is opmerkelijk aangezien een deel van de wijzigingen pas in het tweede jaar van het project zichtbaar is geworden voor cliënten en uitvoerders.

De *inrichting van de experimenten* speelt een rol bij de verschillen tussen de gemeenten. In Tilburg is bijvoorbeeld pas aan het eind van het project aandacht besteed aan een verbetering van de informatievoorziening aan cliënten. De aanpassingen in de dienstverlening waren er voor cliënten minder zichtbaar dan in Apeldoorn en Leeuwarden.

Naast bovengenoemde verklaringen spelen nog enkele *overige verklaringen* een rol, zoals de interne communicatie over het project, een gemeentelijke reorganisatie die tijdens het pro-

ject speelde (Leeuwarden) en de mate waarin de lokale projectleiders konden beschikken over tijd- en menskracht om het project uit te voeren.

Aandachtspunten

De LAT-gemeenten noemen op basis van hun ervaringen met de experimenten een aantal aandachtspunten voor het uitvoeren van de experimenten. Als voorwaarden om een dergelijk project uit te kunnen voeren, wordt een goed op orde zijnde uitkeringsadministratie en het beschikken over voldoende extra tijd genoemd. Bovendien is het volgens de LAT-gemeenten van belang om teamleiders bij de uitvoering te betrekken, aangezien zij een schakel vormen tussen beleid en uitvoering. Om de experimenten gericht in te kunnen zetten, is goede managementinformatie nodig. Dit maakt inzichtelijk welke processen goed lopen en waar eventueel verbetering nodig is.

Tot slot

Op basis van de richting waarin de voorlopige ontwikkelingen wijzen, kan geconcludeerd worden dat er op een aantal belangrijke terreinen winst is geboekt. Zo is de bereidheid van zowel cliënten als uitvoerders om de Abw na te leven toegenomen. Dit blijkt met name uit de ervaring van cliënten dat de informatievoorziening en de dienstverlening verbeterd zijn en het oordeel van uitvoerders dat zij dankzij het project hun werk beter kunnen uitvoeren. Dit laatste is ook zichtbaar in een toegenomen effectiviteit van de controles. Ook de spontane naleving lijkt zich in goede richting te ontwikkelen, al is de eindmeting te vroeg om dit daadwerkelijk te kunnen beoordelen.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

De sociale diensten van de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg hebben in de jaren 2001 en 2002 geëxperimenteerd met het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven. De uitgangspunten van dit concept zijn in 1998 in het project “Kwaliteitsverbetering Fraudebestrijding” door bureau Radar ontwikkeld. Het concept gaat ervan uit dat een combinatie van zowel preventieve als repressieve aanpassingen in de uitvoering van de Algemene Bijstandswet leidt tot een grotere spontane naleving van wet- en regelgeving door klanten en uitvoerders. Tegelijkertijd dienen de aanpassingen in de uitvoering te zorgen voor een grotere effectiviteit en efficiëntie in rechtmatigheidscontroles. Hiermee ontstaat meer ruimte voor activering. In dit hoofdstuk geven wij een korte beschrijving van de achtergrond van het LAT-project. Vervolgens gaan wij nader in op de evaluatie van het project en geven wij een leeswijzer voor het eindrapport van de evaluatie.

1.2 Achtergrond LAT-project

Beleidskader Hoogwaardig Handhaven

Het beleidskader van Hoogwaardig Handhaven bestaat uit een viertal samenhangende visievelden (ook wel ‘kritische succesfactoren’ genoemd), te weten:

- 1 Het beter en vroegtijdig *informer*en van cliënten, zodat een juist beeld ontstaat van rechten en plichten, en daarmee van verwachtingen.
- 2 Het bevorderen van de acceptatie van wet en regelgeving en daaruit voortvloeiende controlepraktijk door de *dienstverlening* te optimaliseren en onnodige belemmeringen weg te nemen.
- 3 Vroegtijdige detectie en afhandeling van fraudesignalen volgens het principe van *controle op maat*, wat klanten het gevoel geeft dat er een voldoende hoge pakkans bestaat.
- 4 Daadwerkelijke *sanctionering* in geval van geconstateerde fraude (opleggen boete in kader van Wet boeten of via strafrechtken en daadwerkelijke terugvordering van zowel boete als teveel betaalde uitkering). De sanctionering dient zodanig te zijn, dat cliënten deze zowel proportioneel als afschrikwekkend vinden.

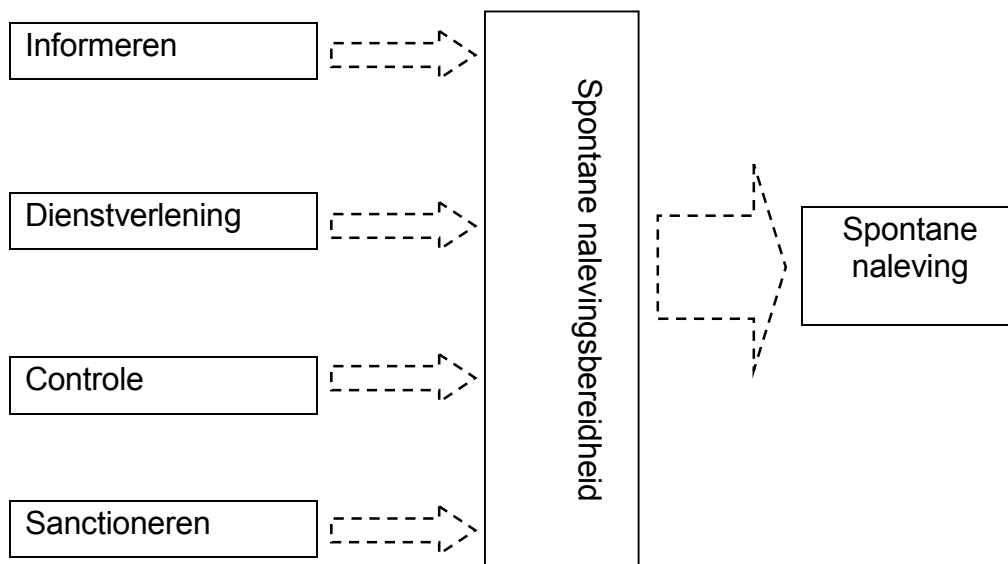
Spontane naleving en spontane nalevingsbereidheid

Het vergroten van de spontane naleving van wet- en regelgeving door cliënten is het hoofddoel van het LAT-project.

Echter, een eventuele ontwikkeling van de spontane naleving kan worden voorafgegaan door een ontwikkeling van de *bereidheid* van cliënten om de regels na te leven. Als cliënten bijvoorbeeld beter op de hoogte zijn van de achtergronden van bepaalde verplichtingen en de manier waarop zij aan die verplichtingen kunnen voldoen, neemt waarschijnlijk hun bereidheid om de regels na te leven toe.

Niet alleen cliënten maar ook degenen die de wet- en regelgeving moeten toepassen, kunnen door de instrumenten die in het experiment toegepast zijn, eerder bereid zijn om de regels spontaan na te leven. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een consulent/casemanager in het verleden overtredingen van de arbeidsverplichting, zoals het niet voldoende solliciteren, door de vingers zag. Reden hiervoor kan zijn dat cliënten niet voldoende ingelicht waren over de inspanningen die van hen verwacht werden om aan het werk te komen. Wanneer cliënten door een veranderde uitvoering beter op de hoogte zijn van rechten en plichten, is het voor consulenten gemakkelijker om cliënten op hun plichten te wijzen en een maatregel op te leggen wanneer verplichtingen niet nagekomen worden.

Schematisch ziet het voorgaande er als volgt uit:



Instrumentarium Hoogwaardig Handhaven

Het beleidskader van Hoogwaardig Handhaven is door de drie LAT-gemeenten vertaald tot afzonderlijke projectplannen. In de plannen is voor ieder visieveld een aantal experimentele aanpassingen benoemd. Wij noemen hier kort per visieveld de relevante instrumenten voor

de aanpassingen. In hoofdstuk 2 geven wij per gemeente een meer gedetailleerde beschrijving van de experimenten.

Informeren op maat

- Voor informeren op maat wordt gewerkt met een informatiemap voor de cliënt. In deze map zit informatiemateriaal van de gemeente over de rechten en plichten die aan de uitkering verbonden zijn. Daarnaast doet de map dienst als opbergmap voor de formulieren die de cliënt van de dienst krijgt.
- Het informatiemateriaal van de sociale dienst wordt zoveel mogelijk toegespitst op doelgroepen, zodat iedereen de informatie krijgt die voor hem of haar van belang is.
- Met nieuwe cliënten wordt, na de claimbeoordeling, een dienstverleningsgesprek gehouden. Tijdens dit gesprek maakt de cliënt kennis met zijn vaste contactpersoon bij de gemeente, wordt de belangrijkste informatie over rechten en plichten besproken en wordt de informatiemap uitgereikt. Eventueel worden er tijdens het gesprek afspraken gemaakt (en ondertekend) over activering en uitstroom.

Dienstverlening op maat

- Om zoveel mogelijk drempels in de dienstverlening weg te nemen, wordt het maandelijks inkomstenformulier afgeschaft. Dit wordt vervangen door een formulier dat cliënten alleen in hoeven te sturen als er iets wijzigt in hun situatie.
- Om cliënten waarbij eigenlijk nooit aanleiding is voor een rechtmatigheidsonderzoek niet onnodig met zo'n onderzoek te belasten, wordt het periodiek rechtmatigheidsonderzoek afgeschaft.
- Om toch halfjaarlijks de rechtmatigheid (administratief) vast te kunnen stellen, krijgen cliënten een statusformulier met hun gegevens toegestuurd. Als deze gegevens kloppen, kan de cliënt het formulier ondertekenen en terugsturen naar de dienst. Als de gegevens niet kloppen, dient de cliënt de verbeterde gegevens (tijdig) aan te leveren op een mutatie-/wijzigingsformulier.

Controle op maat

- De controlesystematiek is bij Hoogwaardig Handhaven ingericht aan de hand van het stoplichtmodel. Alle reguliere controles (van toepassing op alle cliënten) vinden plaats in het groene traject. Wanneer er vanwege een signaal of een risico aanleiding is voor een nader onderzoek, vindt er een intensieve controle in het oranje traject plaats. Mocht blijken dat een opsporingsonderzoek nodig is, vindt het onderzoek plaats in het rode traject. De gemeente bepaalt zelf welke trajecten van het stoplichtenmodel tot de verantwoordelijkheid van de casemanager behoren en waar overdracht naar een andere afdeling of collega plaatsvindt. De signalen voor nadere onderzoeken kunnen voortkomen uit de reguliere 'groene' controles zoals bestandsvergelijkingen met het Inlichtingenbureau (IB), maar bij-

voorbeeld ook intern via een fraude-alerte consulent, via een externe melding of naar aanleiding van een risicoprofiel. Om de uitvoerders te ondersteunen in het stoplichtmodel, is het fraude-kompas ontwikkeld. Dit is een handleiding waarin per signaal staat beschreven hoe gereageerd moet worden op het signaal.

Sanctioneren

- Voor het daadwerkelijk sanctioneren zijn binnen het Hoogwaardig Handhaven geen nieuwe experimenten ontwikkeld, maar is de aandacht gericht op een consequente uitvoering van de Wet boeten en maatregelen.

Instrumenten die niet tot het instrumentarium van Hoogwaardig Handhaven behoren, maar wel van belang zijn bij de uitvoering ervan, zijn het IB en de SUWI-net inkijk, aan de hand waarvan gemeenten de gegevens van hun cliënten kunnen controleren. In het IB komen gegevens van sociale diensten, UWV, de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep samen. Maandelijks wordt het cliëntenbestand van sociale diensten op sofinummer vergeleken met de andere bestanden in het IB. Hier kunnen signalen van witte fraude uit naar voren komen, omdat bijvoorbeeld blijkt dat een cliënt van de sociale dienst door een werkgever is aangemeld bij UWV, terwijl de cliënt aan de sociale dienst niet heeft doorgegeven dat hij werk heeft. Een dergelijk signaal kan leiden tot een nader onderzoek.

Met behulp van de SUWI-net inkijk kunnen medewerkers van de sociale dienst op ieder gewenst moment (bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van een nader onderzoek) aan de hand van een sofi-nummer gegevens over een cliënt inwinnen bij de andere ketenpartners (UWV en CWI).

1.3 Evaluatie van het project

De LAT-gemeenten hebben bij de uitvoering van het project externe ondersteuning gezocht. Een deel van de ondersteuning bestond uit het begeleiden van het uitvoeringsproces. Deze begeleiding is geboden door bureau Radar. Een ander deel van de ondersteuning betrof een evaluatie-onderzoek dat (tussentijds) duidelijk maakt of de bereikte doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De evaluatie is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en bestond uit drie verschillende meetmomenten: 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. Het verslag van de eindmeting ligt voor u.

Wij geven hierin antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke maatregelen zijn genomen in het kader van het experiment? Hoe verhoudt dit zich tot het voorliggende projectplan? Hoe verhoudt zich de uitwerking van de maatregelen tot de systematiek van de beleidscyclus?
2. Leiden de maatregelen in het kader van Hoogwaardig Handhaven tot het voldoen aan de kritieke succesfactoren? Zo nee, welke verklaringen kunnen hiervoor worden aangedragen? Welke verbeteringsvoorstellen kunnen hieruit worden afgeleid?
3. Hoe ontwikkelt zich de spontane nalevingsbereidheid? Hoe ontwikkelt zich de spontane naleving? Welke verklaring kan hiervoor worden gegeven?
4. Welke relatie bestaat er tussen de kritieke succesfactoren, de spontane naleving en de spontane nalevingsbereidheid?
5. Welke bijdrage levert het experiment aan een meer effectieve en efficiënte bedrijfsvoering?

Het Ministerie van SZW heeft vanwege haar betrokkenheid bij het project drie meetpunten gedefinieerd, die goed kunnen worden ondergebracht in de bovengenoemde onderzoeksvragen. Het gaat om:

- het aantal uitgevoerde heronderzoeken rechtmatigheid en de aanleiding daarvoor (fraudeprofiel of soort signaal);
- de aan de heronderzoeken rechtmatigheid bestede capaciteit (stijging of daling);
- het aantal zaken dat door het OM niet wordt vervolgt vanwege het ontbreken van bewijzen van valsheid in geschrifte.

De eerste twee meetpunten betrekken we bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5, het laatstgenoemde bij onderzoeksvraag 2.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, hebben wij informatie ingewonnen bij verschillende bronnen, te weten:

- Cliënten
- Uitvoerders
- Projectleiders
- Cliëntdossiers
- Bedrijfsvoeringsgegevens van de sociale diensten
- Openbaar Ministerie

In bijlage 1 geven wij per bron een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 7 is het antwoord op alle onderzoeksvragen weergegeven. Om daartoe te komen, kent het rapport de volgende opbouw:

- hoofdstuk 2: beschrijven LAT-experimenten per gemeente;
- hoofdstuk 3: resultaten van de experimenten per visieveld;
- hoofdstuk 4: relatie tussen de visievelden en de spontane naleving;
- hoofdstuk 5: ontwikkeling in effectiviteit en efficiëntie controlesystematiek;
- hoofdstuk 6: vergelijking gemeenten.

In de bijlagen treft u de rechte tellingen van de schriftelijke enquêtes onder cliënten en uitvoerders aan, evenals de grafieken van de cliëntenmonitor. Ook de gebruikte vragenlijsten en de opgevraagde bedrijfsvoeringsgegevens zijn als bijlagen opgenomen. Alle bijlagen zijn gebundeld in een apart bijlagenboek.

2 BESCHRIJVING EXPERIMENTEN

2.1 Inleiding

De drie LAT-gemeenten hebben ieder een eigen projectplan opgesteld voor de experimenten die zij gedurende de projectperiode hebben uitgevoerd. De projectplannen van Apeldoorn en Leeuwarden kennen grote overeenkomsten. Het plan van Tilburg verschilt op een aantal onderdelen van de andere gemeenten.

In dit hoofdstuk beschrijven wij van iedere LAT-gemeente de invulling van de experimenten. Vervolgens vatten wij samen waar de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten uit bestaan en op welke wijze deze verschillen van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van de experimenten.

2.2 Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft sinds 2001 verschillende preventieve en repressieve instrumenten van Hoogwaardig Handhaven ingezet. Wij sommen ze puntsgewijs op:

Informatievoorziening en dienstverlening

- Aan nieuwe cliënten wordt een *informatiemap* ('cliëntmap') uitgedeeld en er zijn enkele nieuwe folders ontwikkeld.
- In het laatste kwartaal van 2002 is de gemeente gestart met het *dienstverleningsgesprek* voor nieuwe cliënten. Tijdens dit gesprek tussen cliënt en casemanager wordt voorlichting gegeven over rechten en plichten, de informatiemap wordt uitgedeeld en toegelicht, en er worden afspraken gemaakt over activering.
- Op 1 januari 2001 is in Apeldoorn het maandelijks rechtmatigheidsonderzoeksformulier (ROF) afgeschaft¹. Sinds die datum hoeven alleen cliënten met inkomsten of cliënten met een wijziging in hun situatie een formulier in te leveren. Om wijzigingen en/of inkomsten door te kunnen geven, is het *mutatieformulier* ontwikkeld. Dit heeft tot doel om de klant-vriendelijkheid te vergroten. Als er niks verandert in de situatie van de cliënt, hoeft de cliënt ook niets te doen.
- Tegelijkertijd met het ROF is ook het *periodieke rechtmatigheidsonderzoek* afgeschaft.
- Tweemaal per jaar krijgen cliënten in Apeldoorn een *statusformulier* toegestuurd. Dit formulier is een aanvulling op het mutatieformulier. Het formulier is voorgedrukt met een

¹ Alle informatie over de situatie van de cliënt die van belang kan zijn voor het recht op, de hoogte van, of de duur van de uitkering, diende op het ROF te worden vermeld. Het ROF diende door *alle* cliënten iedere maand te worden ingeleverd.

aantal gegevens van de cliënt, zoals dit bij de sociale dienst bekend is. Wanneer deze gegevens volgens de cliënt correct zijn, ondertekent de cliënt het formulier en stuurt het terug. Wanneer de gegevens niet correct zijn, stuurt de cliënt het formulier terug, met een mutatieformulier waarop de verbeterde gegevens staan.

Controle

Het ROF en het periodieke rechtmatigheidsonderzoek zijn vervangen door een aantal instrumenten waarmee de gemeente de rechtmatigheid van de uitkeringen kan controleren:

- Voor de controle op witte fraude wordt gebruik gemaakt van het *Inlichtingenbureau (IB)*. Hiermee worden bestanden van de sociale dienst, de Informatie Beheer Groep, Belastingdienst en UWV met elkaar vergeleken. De werking van het IB kende in 2002 landelijk aanzienlijke problemen, die zowel technisch als inhoudelijk van aard waren (een te grote toestroom van gegevens en vervuiling door vertraagde/verouderde gegevens).
- In aanvulling op het IB kan de gemeente gebruik maken van de *SUWI-net inkijk*. Hierin kan de consulent op ieder gewenst moment op basis van het sofinummer van de cliënt zien welke gegevens er over de cliënt bekend zijn bij de ketenpartners (CWI en UWV).
- Naast deze controles op witte fraude, vinden *signaalgestuurde* en *risicogestuurde* controles plaats. Signaalgestuurde controle houdt in dat de sociale dienst een nader onderzoek doet wanneer er een signaal van mogelijk onrechtmatig gedrag binnenkomt. Dit is bijvoorbeeld het geval als een cliënt bij het statusformulier ook een mutatieformulier opstuurt om een wijziging door te geven. Signalen kunnen echter ook voortkomen uit gesprekken die een (fraude-alerte) consulent met de cliënt voert of uit externe meldingen.
- *Risicogestuurde* onderzoeken worden gedaan wanneer bij een cliënt het vermoeden bestaat dat er een verhoogd risico is op onrechtmatig gedrag. Het kan zijn dat een cliënt voldoet aan een bepaald risicoprofiel. Wanneer dit het geval is, zal er een nader onderzoek gestart worden. Risicoprofielen kunnen op verschillende manieren tot stand komen, bijvoorbeeld aan de hand van de mening en ervaringen van consulenten, of door middel van grootschalige data-analyse waarbij fraudegegevens en gegevens van het klantenbestand aan elkaar gekoppeld worden.
- Sinds april 2002 is in Apeldoorn een *fraudepreventiemedewerker* actief. Deze ondersteunt casemanagers bij het uitzoeken van signalen en heeft tot taak om de fraude-alertheid van de medewerkers te bevorderen.
- Met hetzelfde doel is ook een aantal *workshops* over Hoogwaardig Handhaven georganiseerd voor de medewerkers.
- De uitvoerders kunnen gebruik maken van een *fraudekompas* waarin staat beschreven hoe een signaal afgehandeld moet worden en wanneer er overdracht plaatsvindt.
- In Apeldoorn is gekozen voor een *casemanagementmodel* waarbij er een *scheiding* is tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. De casemanager richt zich op de doelmatig verstrekking van de uitkering, waarbij hij alert is op rechtmatigheid (groen traject). De daadwerke-

lijke rechtmatigheidsonderzoeken naar aanleiding van een signaal of een benoemd risico, worden uitgevoerd door medewerkers van het team handhaving (oranje traject). Dat is het centrale team waarbij alle signalen geregistreerd worden. Indien nodig draagt het team handhaving een rechtmatigheidsonderzoek over aan de sociale recherche (rood traject).

Sanctioneren

- In het kader van het sanctioneren op maat is door de gemeente Apeldoorn een stringenter beleid gevoerd ten aanzien van het opleggen van *maatregelen*. Wat betreft het opleggen van boeten na geconstrateerde fraude, was de gemeente al consequent.

2.3 Leeuwarden

De aanpassingen die de gemeente Leeuwarden heeft doorgevoerd, komen sterk overeen met de werkwijze van de gemeente Apeldoorn.

Informatievoorziening en dienstverlening

- Ook in Leeuwarden is een *informatiemap* uitgedeeld aan de nieuwe cliënten.
- In het najaar van 2002 is men begonnen met een *dienstverleningsgesprek* voor nieuwe cliënten. Ook in Leeuwarden komen rechten, plichten en afspraken met betrekking tot activering en uitstroom in het gesprek aan de orde.
- De maandelijks inkomstenverklaringen zijn afgeschaft en vervangen door een *wijzigingsformulier* dat, net als in Apeldoorn, alleen ingevuld hoeft te worden door cliënten die een wijziging in hun situatie door moeten geven. Cliënten met inkomsten dienen alleen hun loonspecificatie in te leveren.
- Het *statusformulier* heeft ook in Leeuwarden zijn intrede gedaan. In tegenstelling tot Apeldoorn vindt in Leeuwarden geen controle op de gegevens van de geretourneerde statusformulieren plaats (in Apeldoorn doet men een beperkte controle op bevolkingsgegevens en gegevens van het ziekenfonds). Het statusformulier heeft tot doel om de dienstverlening voor de cliënt te verbeteren.
- De cliënt krijgt *geen periodiek rechtmatigheidsonderzoek* meer. De controle op de rechtmatigheid gebeurt met andere instrumenten.

Controle

- *Signaalgestuurde* rechtmatigheidsonderzoeken vinden plaats als uit een reguliere controle, intern signaal of een externe melding een aanleiding naar voren komt om een onderzoek te starten.

- De signalen kunnen ontstaan naar aanleiding van een vermoeden van een fraude-alerte consulent. Om de fraude-alertheid te vergroten zijn hierover *workshops* gehouden met alle medewerkers met klantcontacten.
- Ook naar aanleiding van benoemde *risico's* in de situatie van cliënten worden nadere onderzoeken uitgevoerd.
- Bij het afhandelen van signalen kunnen consulenten gebruik maken van het *fraudekompas* waarin per type signaal staat beschreven welke controle-acties moeten worden gevolgd en wanneer overdracht plaatsvindt.
- Voor de periodieke controle op witte fraude, wordt ook in Leeuwarden gebruikt gemaakt van het *IB* en de *SUWI-net inkijk*.
- De gemeente Leeuwarden heeft gelijktijdig met het LAT-project een reorganisatie van de sociale dienst doorgemaakt. Dit betekende onder andere dat een nieuw *casemanagement-model* werd ingevoerd en alle medewerkers hun functie zagen veranderen. Het casemanagementmodel van Leeuwarden lijkt sterk op dat van Apeldoorn. Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn van elkaar gescheiden. De casemanager concentreert zich op doelmatigheid, en is daarbij verantwoordelijk voor de rechtmatigheid naar de toekomst (groene traject). Alle rechtmatigheidsonderzoeken die betrekking hebben op gedrag in het verleden, worden uitgevoerd door medewerkers van het team handhaving (oranje traject). Opsporingsonderzoeken (rode traject) worden uitgevoerd door de sociale recherche.

Sanctioneren

- Net als de overige LAT-gemeenten is in Leeuwarden wat betreft het sanctioneren de nadruk gelegd op het consequent opleggen van *maatregelen* en het motiveren van het eventueel afzien van maatregeloplegging. In het tweede jaar van het project is in het bijzonder gelet op het sanctioneren na het te laat (of niet) inleveren van wijzigings- en statusformulieren.

2.4 Tilburg

De invulling die de gemeente Tilburg heeft gegeven aan de LAT-experimenten, is een andere dan in Apeldoorn en Leeuwarden. Dit is ingegeven door ontwikkelingen die al voor het LAT-project in Tilburg in gang zijn gezet. Zo was men in Tilburg al bezig met een andere manier van het controleren van de rechtmatigheid. We zetten de wijzigingen in Tilburg op een rij:

Informatievoorziening en dienstverlening

- Om de informatievoorziening aan cliënten te verbeteren, is ook in Tilburg een *informatie-map* ontwikkeld en uitgereikt aan de cliënten, zij het in een later stadium dan in Apeldoorn en Leeuwarden. In de map zitten nieuwe folders van de sociale dienst.

- Waar in Apeldoorn en Leeuwarden het *ROF* is afgeschaft, is het in Tilburg juist wat *uitgebreider* geworden, om zo het administratieve deel van het periodieke rechtmatigheidsheronderzoek te vervangen.
- Net als in Apeldoorn en Leeuwarden is het *periodieke rechtmatigheidsheronderzoek* afgeschaft.

Controle

- Evenals in de andere gemeenten controleert Tilburg via het *IB* en de *SUWI-NET* inlijk op witte fraude.
- Nadere onderzoeken op rechtmatigheid vinden plaats nadat daar door een *signaal* aanleiding toe is.
- Ook naar aanleiding van het voldoen aan een *risicoprofiel* kan een nader onderzoek uitgevoerd worden. De wijze waarop risicoprofielen tot stand kunnen komen, is eerder in dit hoofdstuk kort beschreven. De gemeente Tilburg is koploper bij het ontwikkelen van een methode voor data-analyse om risicoprofielen te genereren.
- In tegenstelling tot Apeldoorn en Leeuwarden wordt door de gemeente Tilburg een *integraal casemanagementmodel* toegepast. De casemanager is dus zowel verantwoordelijk voor de doelmatigheid als de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. Dit betekent dat de casemanager zelf signalen van onrechtmatig gedrag uitzoekt, hierbij ondersteund door een fraudepreventiemedewerker en het *fraudekompas* (groene en oranje traject). Het fraudekompas is een handleiding voor de casemanager waarin per signaal staat beschreven hoe de casemanager dient te handelen en op welk moment eventueel overdracht plaatsvindt naar de sociale recherche (rode traject).
- Om de fraude-alertheid van de casemanagers te vergroten, zijn ook in Tilburg *workshops* georganiseerd. Bovendien wordt in de leerpoule van de gemeente, waar nieuwe casemanagers worden opgeleid, veel aandacht besteed aan rechtmatigheid.
- De casemanagers worden op de werkvloer ondersteund door een *fraudepreventiemedewerker* die hen adviseert bij het uitzoeken van signalen en ondersteuning biedt bij de onderzoeken (bijvoorbeeld mee gaan op huisbezoek, deelnemen aan gesprekken et cetera).

Sanctioneren

- Ook in Tilburg is wat betreft het sanctioneren de nadruk gelegd op het opleggen en motiveren van (het afzien van) *maatregelen*.

2.5 Samenvatting

De hiervoor beschreven uitwerking van de LAT-experimenten kent tussen de gemeenten een aantal overeenkomsten en verschillen. We zetten ze in tabel 2.1 op een rij:

Tabel 2.1 Inrichting experimenten LAT, per gemeente en visieveld

	Apeldoorn	Leeuwarden	Tilburg
Informereren			
Informatiemap	X (2001)	X (2001)	X (2002)
Nieuwe folders	X		X
Dienstverleningsgesprek	X	X	
Dienstverlening			
Afschaffen ROF	X	X	
Uitbreiden ROF			X
Mutatie-/wijzigingsformulier	X	X	
Statusformulier	X	X	
Afschaffen periodiek heronderz. rechtm.heid	X	X	X
Controle			
Signaalgestuurd onderzoek	X	X	X
Risicogestuurd onderzoek	X	X	X
Casemanagementmodel	Gescheiden	Gescheiden	Integraal
Fraudepreventiemedewerker(s)	X		X
Fraude-alertheidsworkshops	X	X	X
Fraudekompas	X	X	X
Sanctioneren			
Nadruk op maatregelen	X	X	X

Met name wat betreft de dienstverlening aan de cliënt (het al dan niet afschaffen van het ROF) en de taken van de casemanager in het stoplichtmodel (alleen het groene traject of zowel groen als oranje), zijn er verschillen in de experimenten in Tilburg enerzijds en in Apeldoorn en Leeuwarden anderzijds. In de volgende hoofdstukken beschrijven wij in hoeverre dit gevolgen heeft voor de resultaten die met de experimenten zijn behaald.

3 ONTWIKKELING VISIEVELDEN EN SPONTANE NALEVING

3.1 Inleiding

Gedurende de twee jaar van het LAT-project is door de LAT-gemeenten op verschillende manieren gewerkt aan Hoogwaardig Handhaven. In het evaluatie-onderzoek is aan de hand van verschillende bronnen onderzocht tot welke resultaten deze inspanningen hebben geleid. In dit hoofdstuk wordt per visieveld aangegeven welke ontwikkelingen in de afgelopen twee jaar zijn waargenomen. Ook de ontwikkeling in spontane naleving wordt beschreven.

Voor wat betreft de resultaten die zijn gemeten aan de hand van de cliëntenmonitor melden wij hier alleen de statistisch significante ontwikkelingen¹. Hierbij is voornamelijk gekeken naar ontwikkelingen tussen de nulmeting en de eindmeting van het onderzoek.

Een volledig overzicht van de resultaten van de cliëntenmonitor treft u als rechte tellingen aan in bijlage 2. De grafieken die behoren bij de beschreven ontwikkelingen zijn weergegeven in bijlage 3. De rechte tellingen van de antwoorden op de schriftelijke enquête die onder uitvoerders is gehouden, treft u aan als bijlage 4.

3.2 Informeren op maat

Informatiemap voor cliënten

Een belangrijk instrument bij het visieveld 'Informeren op maat' is de informatiemap die aan cliënten wordt uitgedeeld. In Tilburg is deze map in 2002 voor het eerst verspreid. Dit maakte het niet mogelijk om het oordeel van cliënten over de map op verschillende meetmomenten te peilen. In Apeldoorn en Leeuwarden was het wel mogelijk tijdens de 1-meting en tijdens de eindmeting te vragen naar de informatiemap.

Tijdens de 1-meting bleek dat het oordeel over de map in Apeldoorn positiever was dan in Leeuwarden. Sinds de 1-meting is dit oordeel in Apeldoorn nauwelijks veranderd, terwijl in Leeuwarden sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal cliënten dat de map handig en nuttig vindt. Het verschil tussen Apeldoorn en Leeuwarden is daarmee nagenoeg verdwenen. In Tilburg is het oordeel over de informatiemap iets positiever dan in Apeldoorn en Leeuwarden.

Ook in de groepsgesprekken met cliënten en uitvoerders is gesproken over de informatiemap. In die gesprekken laten cliënten blijken dat ze de map niet zo heel nuttig vinden, of er (nog)

¹ Onder statistische significante verschillen worden ontwikkelingen verstaan die met een zekerheid van 95 procent niet op toeval berusten ($p < 0,05$). Het statistisch significant zijn van een ontwikkeling zegt niets over de *grootte* of de *richting* van de ontwikkeling.

niet goed mee bekend zijn. De uitvoerders zijn positiever over de map. Hoewel ze niet geloven dat alle cliënten er handig gebruik van maken, vinden ze het zelf een handig hulpmiddel aan de hand waarvan ze de cliënt uitleg kunnen geven over rechten en plichten. De uitvoerders hebben echter niet de indruk dat dankzij de informatiemap de kennis van cliënten over rechten en plichten de afgelopen twee jaar is verbeterd.

Kennis van rechten en plichten

Om te meten in hoeverre de verbeterde informatievoorziening aan cliënten heeft geleid tot een daadwerkelijk grotere kennis van rechten en plichten, is in de cliëntenmonitor een aantal vragen gesteld over deze rechten en plichten.

Waar het gaat om kennis van de arbeidsverplichting blijkt dat in Tilburg ten opzichte van de nulmeting na de LAT-periode een aanzienlijk kleinere groep cliënten denkt dat het is toegestaan om werk te weigeren. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de groep cliënten die geen antwoord wist op deze vraag sterk is gegroeid.

De kennis dat je als cliënt verplicht bent om aan de sociale dienst alle informatie te geven die van belang kan zijn voor de hoogte van de uitkering, is in Apeldoorn en Leeuwarden ongeveer gelijk gebleven. In Tilburg is deze kennis afgenomen. Ook de wetenschap dat maandelijks het inkomstenbriefje op tijd moet worden ingeleverd, is in Tilburg afgenomen.

In alledrie de gemeenten weten bijna alle cliënten, net als tijdens de nulmeting, dat zij verplicht zijn om op afspraken met de sociale dienst te verschijnen. Ten opzichte van de nulmeting is deze kennis in Apeldoorn verder toegenomen.

In de groepsgesprekken gaven de cliënten in alledrie de gemeenten aan dat informatievoorziening over *plichten* doorgaans duidelijker is dan de informatievoorziening over *rechten*. Hierin hebben de cliënten naar eigen zeggen geen verandering gemerkt in de afgelopen twee jaar.

Uit de schriftelijke peiling die onder de uitvoerders is gehouden, blijkt dat men met name in Apeldoorn van mening is dat cliënten beter geïnformeerd zijn over de veranderingen die voortvloeien uit het LAT-project. Ook in Leeuwarden is er ten opzichte van de eerdere meting een toename zichtbaar. In deze gemeenten werd in de groepsgesprekken door de uitvoerders aangegeven dat zij het dienstverleningsgesprek een prettige manier vinden om een cliënt te wijzen op rechten en plichten en om de informatiemap te overhandigen.

Kortom: zowel cliënten als uitvoerders zijn van mening dat de informatievoorziening aan cliënten verbeterd is. In alledrie de gemeenten is het merendeel van de cliënten tevreden over de informatiemap. Uitvoerders in Apeldoorn en Leeuwarden vinden vooral het dienstverleningsgesprek een goed moment om de cliënt te informeren over rechten en plichten. Beide instrumenten hebben echter (nog) niet geleid tot een duidelijke toename van kennis die cliën-

ten hebben over rechten en plichten. Alleen in Apeldoorn is zichtbaar dat de kennis van de verplichting om op afspraken te verschijnen, is toegenomen.

3.3 Dienstverlening op maat

Afschaffen/aanpassen ROF

Om de dienstverlening aan cliënten te verbeteren, is het periodieke rechtmatigheidsonderzoek afgeschaft. In Tilburg is dit ten dele vervangen door een uitgebreider ROF. In Leeuwarden en Apeldoorn is ook het ROF afgeschaft en vervangen door een mutatie- of wijzigingsformulier dat niet maandelijks door alle cliënten hoeft te worden ingestuurd. In de cliëntenmonitor is aan cliënten de stelling voorgelegd dat het invullen van het ROF of het mutatie-/wijzigingsformulier veel administratieve rompslomp met zich meebrengt. Uit de antwoorden blijkt dat ten opzichte van de nulmeting minder Apeldoornse cliënten het eens zijn met deze stelling, het aantal cliënten dat het er niet mee eens is, is gegroeid. Zij vinden dus dat de administratieve rompslomp is afgenomen. In de andere gemeenten is deze ontwikkeling niet te zien. Wel valt op dat in Leeuwarden de groep cliënten die geen antwoord weet op deze stelling is gegroeid.

In de groepsgesprekken geven de cliënten aan het prettig te vinden dat het periodieke rechtmatigheidsonderzoek is afgeschaft. In Leeuwarden en Apeldoorn wordt het afschaffen van het maandelijks inkomstenbriefje door cliënten zonder aanvullende inkomsten als een verademing beschouwd.

Ook de uitvoerders in Leeuwarden en Apeldoorn geven in de groepsgesprekken aan dat het afschaffen van het maandelijks ROF een hoop rompslomp scheelt. Dat het statusformulier vooral dient als instrument voor de dienstverlening aan cliënten en niet zozeer een controle-instrument is, is niet bij alle uitvoerders bekend. Zij vinden het op zich een prettige manier van werken, maar geven soms aan dat er beter gecontroleerd zou moeten worden op de juistheid van de gegevens op het formulier. In Apeldoorn vindt een beperkte controle op het statusformulier plaats, in Leeuwarden gebeurt dit niet. De rechtmatigheid wordt echter langs diverse andere wegen gecontroleerd.

Algemene aspecten van dienstverlening

Niet alleen dienstverleningsaspecten die direct te maken hebben met het LAT-project zijn in de cliëntenmonitor bevraagd. Zo is er bijvoorbeeld ook aandacht besteed aan de telefonische bereikbaarheid van de dienst. Hieruit blijkt dat in Tilburg het aandeel cliënten dat van mening is dat de telefonische bereikbaarheid goed of voldoende is, sterk is gegroeid. Ook is in Tilburg de algemene tevredenheid over de dienstverlening toegenomen.

Als het gaat om het nakomen van afspraken door de dienst en de uitstraling van de dienst, is alleen in Apeldoorn zichtbaar dat de tevredenheid daarover is toegenomen. Bij deze twee laatstgenoemde aspecten is alleen een vergelijking met de 1-meting mogelijk, waardoor de periode waarover de verschillen gemeten worden, relatief kort is.

In de schriftelijke peiling is aan uitvoerders gevraagd of zij van mening zijn dat de dienstverlening ten gevolge van het LAT-project klantvriendelijker is geworden. Met name uitvoerders in Apeldoorn vinden dat dit het geval is. In Tilburg en Leeuwarden is het oordeel hierover minder positief.

Ook is de uitvoerders gevraagd of zij van mening zijn dat cliënten als gevolg van het LAT-project beter in staat zijn om hun verplichtingen na te leven. Zowel in Apeldoorn als in Tilburg vindt meer dan de helft van uitvoerders dat dit het geval is, hierin is in de eindmeting een toename te merken ten opzichte van de meting het jaar daarvoor. In Leeuwarden zijn de uitvoerders hier minder van overtuigd, maar ook daar is een toename merkbaar ten opzichte van de vorige meting.

Acceptatie regelgeving

Dienstverlening op maat heeft niet alleen betrekking op het wegnemen van (administratieve) drempels in de contacten met de cliënt, ook de mate waarin cliënten de regels van de sociale dienst accepteren, speelt een rol.

De cliënten zijn gevraagd of zij er begrip voor hebben dat zij het aan de sociale dienst moeten doorgeven als er iets wijzigt in hun situatie. In het algemeen is het begrip hiervoor onveranderd groot en geven cliënten aan er geen probleem mee te hebben om de gegevens door te geven. In de gemeente Leeuwarden is echter merkbaar dat het aandeel cliënten dat geen begrip heeft voor deze verplichting is gegroeid van twee procent ten tijde van de nulmeting tot zeven procent tijdens de eindmeting.

In Apeldoorn is het deel van de cliënten met inkomsten dat begrip heeft voor het toch maandelijks moeten inleveren van het mutatieformulier, afgenomen. Ten tijde van de nulmeting gaf tien procent van de cliënten met inkomsten aan het niet begrijpelijk en vervelend te vinden dat zij iedere maand een inkomstenverklaring in moesten leveren. Tijdens de eindmeting geeft 32 procent van de cliënten met inkomsten dit antwoord over het maandelijks moeten inleveren van het mutatieformulier.

Ten opzichte van de nulmeting geeft een grotere groep Tilburgse cliënten aan begrip te hebben voor de heronderzoeken die door de gemeente wordt uitgevoerd.

Bij een aantal stellingen over regelovertreding is in Tilburg een toename te zien van het aandeel cliënten dat het er niet mee eens is dat mensen stiekem samenwonen om zo een hogere uitkering te krijgen.

Kortom: wat betreft (administratieve) drempels in de dienstverlening zijn zowel cliënten als uitvoerders van mening dat de wijzigingen die in het kader van het LAT-project zijn doorgevoerd, gunstig zijn. Ook op enkele andere aspecten van de dienstverlening is volgens cliënten in Tilburg en Apeldoorn vooruitgang geboekt.

Dit heeft echter niet overal geleid tot een grotere acceptatie van de regelgeving van de sociale dienst, in Leeuwarden en Apeldoorn lijkt op enkele onderdelen zelfs sprake van een afname. De acceptatie van de verplichting om informatie door te geven aan de sociale dienst was echter in alle drie de gemeenten al groot.

In Tilburg is zichtbaar dat de controlesystematiek (heronderzoeken) van de gemeente op meer begrip kan rekenen. Het begrip voor regelovertreders (stiekem samenwonenden) is in deze gemeente afgenomen.

3.4 Controle op maat

Perceptie van pakkans

De vragen die in de cliëntenmonitor zijn gesteld over controle op maat, hebben te maken met de perceptie van cliënten over de pakkans na regelovertreding. Aan cliënten is bijvoorbeeld gevraagd hoe vaak zij denken dat de sociale dienst er achter komt dat iemand niet alle informatie heeft doorgegeven. Alleen in de gemeente Apeldoorn is zichtbaar dat sinds de nulmeting het aantal cliënten dat denkt dat de sociale dienst daar altijd of vaak achter komt, is gegroeid.

Met de stelling dat de sociale dienst alleen de kleine fraudeurs pakt en de grote laat schieten, zijn in de gemeente Tilburg minder cliënten het eens dan ten tijde van de nulmeting. Dit betekent dat de pakkans van grote fraudeurs nu groter wordt geacht dan twee jaar geleden.

Wijze van controleren

Aan uitvoerders is in de schriftelijke peiling de stelling voorgelegd dat de veranderingen als gevolg van het LAT-project er toe hebben geleid dat het gemakkelijker is om cliënten te controleren. Zowel tijdens de 1-meting als tijdens de eindmeting waren in Apeldoorn en Tilburg de meeste uitvoerders het (in meer of mindere mate) met deze stelling eens, in Leeuwarden was men minder positief, hier was echter wel een duidelijke verbetering merkbaar tussen de 1-meting en de eindmeting.

Ook in de groepsgesprekken geven uitvoerders in iedere LAT-gemeente aan dat de nieuwe controlesystematiek prettig is. Zij hebben de indruk dat ze gericht kunnen werken omdat ze hun energie steken in zaken die ook daadwerkelijk rendement opleveren. Zij merken dat de fraude-alertheid is toegenomen, zodat er meer signalen opgepikt worden. Als belangrijke

oorzaak voor de gestegen fraude-alertheid worden de workshops en de aanwezigheid van (een) fraudepreventiemedewerker(s) genoemd.

De uitvoerders noemen als kritiek op de nieuwe controlesystematiek dat bepaalde groepen cliënten niet of nauwelijks nog gecontroleerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om cliënten zonder sollicitatieplicht die ook nooit een wijziging doorgeven. Uitvoerders hebben doorgaans weinig contact met deze cliënten. Er vindt echter wel administratieve controle plaats, en als ze voldoen aan een risicoprofiel, komen ze toch in beeld.

Kortom: de gewijzigde controlesystematiek wordt door de uitvoerders gewaardeerd. Zij hebben het idee dat zij de controles gericht kunnen uitvoeren, zodat hun activiteiten meer rendement opleveren. Ze merken dat de fraude-alertheid is toegenomen.

De nieuwe controlesystematiek heeft bij cliënten in Apeldoorn en Tilburg op enkele onderdelen geleid tot de perceptie van een grotere pakkans na regelovertreding.

3.5 Sanctioneren op maat

Acceptatie sancties

Het visieveld ‘Sanctioneren op maat’ is er onder ander op gericht om te zorgen dat de sancties die de sociale dienst op kan leggen, voor de cliënten acceptabel en afschrikwekkend zijn. De cliënten is dan ook gevraagd naar hun mening over sancties.

Voor het opleggen van een boete nadat een cliënt extra inkomsten (circa 160 euro) niet heeft opgegeven aan de sociale dienst, hebben cliënten in Apeldoorn en Leeuwarden ten tijde van de eindmeting meer begrip dan tijdens de nulmeting. Dit blijkt ook uit de antwoorden van de Apeldoornse cliënten op de stelling dat een klein beetje bijverdienen niet bestraft hoeft te worden: de groep cliënten die het met deze stelling eens is, is afgenomen.

In Tilburg is het begrip voor het moeten terugbetalen van (een deel van) de schuld die een cliënt heeft bij de sociale dienst toegenomen ten opzichte van de nulmeting.

Aan cliënten met een sollicitatieplicht is gevraagd of zij het terecht vinden dat iemand die werk weigert of niet voldoende solliciteert, gekort kan worden op de uitkering. Tussen de nulmeting en de eindmeting is hierbij alleen verschil aangetroffen in Tilburg, waar de groep cliënten die geen antwoord wist op deze vraag, aanzienlijk is gegroeid.

Sluitendheid en snelheid sanctioneren

Aan de uitvoerders is een aantal stellingen over sanctioneren voorgelegd. Hieruit komt naar voren dat met name in Apeldoorn de uitvoerders van mening zijn dat het LAT-project ertoe geleid heeft dat er eerder een boete of maatregel wordt opgelegd. In alle drie de LAT-gemeenten is bij een vergelijking tussen de 1-meting en de eindmeting een duidelijke toename te zien van het aandeel uitvoerders dat dit vindt.

Wanneer er daadwerkelijk snel gesanctioneerd wordt, heeft dit (uiteindelijk) tot gevolg dat teveel ontvangen bedragen sneller teruggevorderd kunnen worden. In Apeldoorn zijn, meer dan in de andere LAT-gemeenten, de uitvoerders van mening dat dit ook daadwerkelijk het geval is.

In de drie gemeenten heeft bij aanvang van het project en tijdens de eindmeting dossieronderzoek plaatsgevonden. In dat dossieronderzoek is gekeken naar de sluitendheid en uniformiteit waarmee de gemeenten uitvoering geven aan de Wet boeten en maatregelen. Bij het eerste dossieronderzoek in 2001 kwam naar voren dat de LAT-gemeenten redelijk sluitend waren in het opleggen van boeten, maar dat het opleggen van maatregelen minder consequent gebeurde. Op zich is dat niet verwonderlijk, aangezien een consulent gebruik kan maken van de discretionaire ruimte om af te zien van het opleggen van een maatregel, of om de hoogte of duur van de maatregel aan te passen. De consulent dient dan wel duidelijk te beargumenteren waarom dit gebeurt. Tijdens de nulmeting bleek dat het aan (duidelijke) argumentatie nogal eens ontbrak.

In de eindmeting is opnieuw een aantal signalen van maatregelwaardig en boetewaardig gedrag nagetrokken in de dossiers. Hierbij kwam weer naar voren dat de LAT-gemeenten consequent zijn in het opleggen van boeten. Voor zover er nog verbetering mogelijk was, blijkt dat de argumentatie van het afwijken van de verwachte reactie is verbeterd.

Wanneer gekeken wordt naar de afdoening van signalen van maatregelwaardig gedrag, blijkt dat in Tilburg en Leeuwarden een verbetering is opgetreden in het beargumenteren van het afwijken van de verwachte/voorgeschreven reactie. In Apeldoorn is deze ontwikkeling niet zichtbaar.

Hoogte fraude- en terugvorderingsbedragen

Een meer effectieve controlesystematiek leidt volgens het gedachtengoed van Hoogwaardig Handhaven tot een (uiteindelijke) daling van het gemiddeld benadelingsbedrag door fraude. Dit leidt vervolgens tot een lager gemiddeld boetebedrag. Voordat deze daling plaatsvindt, is het echter te verwachten dat het gemiddeld benadelingsbedrag toeneemt, omdat de sociale dienst alerter wordt en daardoor ook fraudezaken die eerder onopgemerkt zijn gebleven aan het licht brengt.

Bij de LAT-gemeenten zijn gegevens opgevraagd over de hoogte van fraudebedragen en opgelegde boeten. Op basis van de hoogte van de gemiddelde boete die wordt opgelegd, lijkt in Apeldoorn en Leeuwarden sprake te zijn van een toename in gemiddeld boetebedrag. In Tilburg is geen ontwikkeling zichtbaar.

Wanneer gekeken wordt naar de mate waarin sociale diensten slagen in het terugvorderen van teveel uitgekeerde bedragen, komt uit de geleverde gegevens geen duidelijk beeld naar

voren. Wel geven de gemeenten Tilburg en Apeldoorn aan de bedragen sneller terug te vorderen, of er in te slagen in totaal meer te innen dan in het verleden².

Waarnemingen OM

Tijdens de projectperiode is een aantal maal contact opgenomen met het Openbaar Ministerie om te informeren wat de effecten van het LAT-project zijn op de afdoening van fraudezaken die bij het om terechtkomen. Daarbij is vooral gesproken over twee mogelijke effecten van het project.

Ten eerste bestond het risico dat er door de afschaffing van het maandelijks ROF in Apeldoorn en Leeuwarden problemen ontstonden bij het bewijzen van valsheid in geschrifte. Dit blijkt niet het geval te zijn omdat het ondertekende statusformulier eveneens voor dit doel gebruikt kan worden.

Ten tweede is er gevraagd naar het aantal zaken en de hoogte van de fraudebedragen. In de veronderstelling dat door Hoogwaardig Handhaven fraude eerder opgespoord kan worden, is het te verwachten dat het aantal zaken dat boven de bestuursrechtelijke fraudegrens uitkomt, afneemt. Ook is te verwachten dat het fraudebedrag van de zaken die wel bij het OM terechtkomen, *uiteindelijk* gemiddeld lager is dan in het verleden, eventueel voorafgegaan door een toename van het gemiddelde fraudebedrag. De Officieren van Justitie die fraudezaken van de LAT-gemeenten behandelen, geven aan te merken dat het aantal fraudezaken sterk is gedaald. Deze afname heeft echter vooral te maken met de verhoging van het fraudebedrag dat bestuursrechtelijk afgedaan mag worden van 6.000 gulden naar 6.000 euro. Effecten van het LAT-project kunnen zij (nog) niet waarnemen.

Kortom: gedurende het LAT-project is de acceptatie van sancties na fraude bij cliënten toegenomen. Deze ontwikkeling is niet zichtbaar bij sancties na het overtreden van de arbeidsverplichting. Wat betreft de sluitendheid en snelheid van het sanctioneren, vinden uitvoerders dat hierin verbetering is opgetreden. Voor wat betreft de sluitendheid komt dit ook uit het dossieronderzoek naar voren.

In Apeldoorn en Leeuwarden is het gemiddelde boetebedrag toegenomen en in Apeldoorn is ook het totaal aan inningen gestegen. Dit sluit aan bij de hypothese dat Hoogwaardig Handhaven in eerste instantie kan leiden tot een toename van fraude- en terugvorderingsbedragen omdat (langlopende) fraudezaken eerder aan het licht komen.

² In de gemeente Apeldoorn wordt deze uitspraak ondersteund door het handhavingsbeleidsplan 2002 waarin het totaal aan vorderingen en ontvangsten van de afgelopen jaren op een rij staan.

3.6 Spontane nalevingsbereidheid en spontane naleving

Spontane nalevingsbereidheid

In het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven wordt ervan uitgegaan dat positieve ontwikkelingen op de vier visievelden aangeven dat cliënten een grotere bereidheid hebben om de verplichtingen na te leven die aan de Abw verbonden zijn. Wanneer de spontane nalevingsbereidheid is toegenomen, kan dit leiden tot een verandering van het feitelijke gedrag van een cliënt: grotere spontane naleving.

In deze paragraaf schetsen wij eerst kort per gemeente de ontwikkelingen op de vier visievelden. Vervolgens gaan we in op de eventuele ontwikkeling in spontane naleving in iedere gemeente.

Uit de resultaten van de cliëntenmonitor blijkt dat er in de gemeente Apeldoorn positieve ontwikkelingen zijn op alle vier de visievelden. In de gemeente Leeuwarden laten de visievelden informeren en sanctioneren een positieve ontwikkeling zien. Alleen wat betreft de acceptatie van de regelgeving blijkt er sprake te zijn van een negatieve ontwikkeling.

In Tilburg is de kennis over de arbeidsverplichting gegroeid. Tegelijkertijd is er binnen het visieveld informeren ook een negatieve ontwikkeling merkbaar: de kennis over de inlichtingenverplichting is gedaald. Op de visievelden dienstverlening, controle en sanctioneren is in Tilburg een positieve ontwikkeling zichtbaar.

De spontane nalevingsbereidheid van uitvoerders is bevraagd in de schriftelijke uitvoerderspeiling. Hierbij gaat het om de vraag of de veranderingen die in de LAT-gemeenten hebben plaatsgevonden, hebben ertoe geleid dat uitvoerders vinden dat ze de juiste instrumenten in handen hebben om cliënten te houden aan rechten en plichten.

In iedere LAT-gemeente is de groep uitvoerders die vindt dat ze als gevolg van het project hun werk beter kunnen uitvoeren, gegroeid. Ook de groep uitvoerders die vindt dat ze zelf beter in staat zijn om de wet- en regelgeving na te leven is gegroeid. In beide gevallen is in Apeldoorn sprake van het grootste enthousiasme onder de uitvoerders.

Aan de uitvoerders is in de schriftelijke peiling gevraagd of zij van mening zijn dat *cliënten* dankzij het LAT-project beter in staat zijn hun verplichtingen na te leven. Ook hier is weer zichtbaar dat in alle drie de gemeenten de uitvoerders in toenemende mate vinden dat dit het geval is, en dat de uitvoerders in Apeldoorn dit het meest onderschrijven.

Spontane naleving

Om te meten of de positieve ontwikkelingen zich ook vertaald hebben in een grotere spontane naleving is aan de cliënten een aantal vragen gesteld over het naleven van de regels. Zo ook de vraag of cliënten in het afgelopen jaar wel eens bewust informatie hebben achtergehouden voor de sociale dienst. In iedere LAT-gemeente is zichtbaar dat het aandeel cliënten dat aangeeft in het afgelopen jaar *nooit* informatie te hebben achtergehouden voor de sociale

dienst, is toegenomen. Er is echter in geen sprake van een statistisch significante toename. Wel is zichtbaar dat in Apeldoorn een significant kleinere groep aangeeft dat zij dat *af en toe* hebben gedaan. In Tilburg is de groep cliënten die aangaf *vaak* informatie achter te houden, geslonken. In Leeuwarden zijn geen significante verschillen gemeten.

Aan de respondenten met sollicitatieplicht is gevraagd of ze vinden dat ze in het afgelopen jaar voldoende hebben gesolliciteerd. Ten opzichte van de vorige meting is het aandeel cliënten dat vindt aan zijn sollicitatieplicht voldaan te hebben, in Apeldoorn afgenomen. Uit de antwoorden op de vraag of cliënten in het afgelopen jaar een aanbod van werk geweigerd hebben, is geen duidelijke ontwikkeling af te lezen.

Bij bovenstaande bevindingen over de spontane naleving gaat het om het oordeel van de cliënten zelf. Door het aan de cliënt zelf te vragen, bestaat het risico dat cliënten sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit wil zeggen dat ondanks het feit dat de cliëntenmonitor anoniem wordt ingevuld, cliënten niet altijd zullen toegeven dat zij de regels overtreden hebben. De resultaten zullen daarom een onderschatting zijn van het werkelijke percentage regelvertreders. Aangezien deze ‘meetfout’ bij iedere meting van de cliëntenmonitor optreedt en er geen reden is om aan te nemen dat de invloed van deze meetfout toe- of afneemt, heeft het uiteindelijk geen effect op de meting van de *ontwikkeling* in spontane naleving.

Om de uitkomsten van de cliëntenmonitor te kunnen staven, is ook aan de gemeenten een aantal gegevens opgevraagd aan de hand waarvan gemeten kan worden of er sprake is van een ontwikkeling in de spontane naleving van de inlichtingenverplichting (tijdigheid). Het gaat dan om op tijd ingeleverde ROF-jes, wijzigings-/mutatieformulieren en statusformulieren. In geen van de drie gemeenten zijn hierin opvallende ontwikkelingen waar te nemen. In Tilburg is er relatief weinig veranderd voor cliënten. Het percentage op tijd ingeleverde formulieren blijft hoog: circa 96 procent. In Leeuwarden en Apeldoorn is de groep die iedere maand een formulier in moet leveren gewijzigd: voorheen moest iedereen maandelijks een briefje inleveren, nu alleen cliënten met inkomsten of cliënten die een wijziging door moeten geven. In Leeuwarden is het aantal op tijd ingeleverde wijzigingsformulieren/loonspecificaties (spontaan of vanwege maandelijks inkomsten) ongeveer 90 procent³, ten tijde van de nulmeting was dit ook het percentage op tijd ingeleverde ROF-jes. In Apeldoorn is het percentage op tijd ingeleverde maandelijks mutatieformulieren (door cliënten met inkomsten) met 96 procent op ongeveer gelijk niveau met het aandeel op tijd ingeleverde ROF-jes ten tijde van de nulmeting (94%)⁴.

Kortom: de positieve ontwikkelingen op de verschillende visievelden, die in iedere gemeente in meer of mindere mate zijn gemeten, geven aan dat de spontane nalevingsbereidheid is

³ Exacte cijfers over het aantal op tijd ingeleverde *maandelijks* loonspecificaties ontbreken.

⁴ Gegevens over het aantal *spontaan* ingeleverde mutatieformulieren ontbreken.

toegenomen. In iedere LAT-gemeente is tegelijkertijd sprake van een positieve ontwikkeling van de spontane naleving van de inlichtingenverplichting, zij het (nog) niet significant. Voor wat betreft het spontaan naleven van de arbeidsverplichting lijkt er in Apeldoorn sprake te zijn van een afname van de spontane naleving. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op mogelijke verklaringen voor deze afname. In de andere gemeenten is op het terrein van het naleven van de arbeidsverplichting geen significante ontwikkeling gemeten. De uitvoerders geven aan dat hun spontane nalevingsbereidheid is toegenomen: dankzij het LAT-project zijn zij beter in staat hun werk uit te voeren en wet- en regelgeving na te leven.

3.7 Verklaringen voor uitkomsten

In dit hoofdstuk zijn per visieveld de gevonden ontwikkelingen geschetst. De meeste ontwikkelingen wijzen in positieve richting. De resultaten van de gemeente Apeldoorn zijn daarbij het meest positief.

De positieve ontwikkelingen op de vier visievelden zijn te vertalen als een toename van de spontane nalevingsbereidheid van cliënten. De ontwikkelingen zijn echter niet overal gemeten en hebben dan ook niet in alle drie de LAT-gemeenten geleid tot een duidelijk meetbare toename van de kennis van cliënten over rechten en plichten, de acceptatie van de regelgeving of de perceptie van de pakkans na regelovertreding.

De spontane naleving van de inlichtingenverplichting neemt in iedere LAT-gemeente toe, hierbij is echter (nog) geen sprake van een statistisch significante toename.

In deze paragraaf geven wij een aantal verklaringen voor de gevonden verschillen tussen de gemeenten en het uitblijven van meer resultaat op de bovengenoemde terreinen.

Doorlooptijd van de experimenten

De gemeenten zijn in 2001 begonnen met de experimenten. Vooral tijdens het eerste jaar werd het project gekenmerkt door veel voorbereiding op de feitelijke implementatie. Deze voorbereidingen waren grotendeels onzichtbaar voor de cliënten en het merendeel van de uitvoerders. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het begin van 2003 nog niet alle veranderingen zijn doorgedrongen bij, met name, de cliënten en dat nog niet alle effecten van de experimenten meetbaar zijn.

Inrichting van de experimenten

De verschillen tussen Tilburg enerzijds en Apeldoorn en Leeuwarden anderzijds, zijn voor een belangrijk deel te verklaren uit het verschil in inrichting van de experimenten. In Tilburg zijn de wijzigingen veel minder zichtbaar geweest voor de cliënten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitkomsten van de cliëntenmonitor in Tilburg een andere ontwikkeling laten zien dan in Apeldoorn en Leeuwarden. De uitkomsten in Tilburg lijken vooral betrekking

te hebben op de controlesystematiek en het sanctioneren. Dit komt overeen met de grotere nadruk die in Tilburg is gelegd op het repressieve deel van het Hoogwaardig Handhaven. Afgezien van de zichtbaarheid voor de cliënten zijn er ook verschillen voor de uitvoerders in Tilburg enerzijds en de uitvoerders in Apeldoorn en Leeuwarden anderzijds. Een deel van de wijzigingen die in het kader van het LAT-project in de gemeenten zijn doorgevoerd, was in Tilburg al voor die tijd in gang gezet (uitbreiding ROF en afschaffing periodiek rechtmatigheidsonderzoek). Dit maakt dat het LAT-project wellicht ook voor de uitvoerders in Tilburg minder ‘zichtbaar’ was.

Gemeentelijke organisatie

De uitvoering van de experimenten was in Leeuwarden nagenoeg hetzelfde als in Apeldoorn. Het is daarom verwonderlijk dat de resultaten in Apeldoorn positiever zijn dan in Leeuwarden, met name waar het gaat om de bevindingen van de uitvoerders. De verklaring hiervoor is mogelijk te vinden in de reorganisatie waar de gemeente Leeuwarden gedurende het LAT-project mee bezig was. Dit heeft veel onrust veroorzaakt onder de uitvoerders. Een andere verklaring is dat in Leeuwarden een aantal experimenten in het eerste jaar van het project niet goed op elkaar aansloten, waardoor een deel van het controle-instrumentarium wegviel, zonder dat daar een goed alternatief voor geboden werd. In het tweede jaar is dit euvel verholpen, wat ook merkbaar is in de tevredenheid van de uitvoerders.

Activering versus handhaving

De afname van de spontane naleving van de arbeidsplicht die wij in Apeldoorn gemeten hebben, lijkt opmerkelijk. De afname is gebaseerd op de mening van de cliënten over de mate waarin zij in het afgelopen jaar gesolliciteerd hebben. Deze afname kan ook het gevolg zijn van het feit dat cliënten beter op de hoogte zijn van hun sollicitatieplicht en wat dat betekent voor hun sollicitatie-inspanningen. De afgelopen periode is in Apeldoorn, net als in de overige LAT-gemeenten, veel aandacht besteed aan activering. Dit heeft ertoe geleid dat meer cliënten gewezen zijn op hun verplichtingen ten aanzien van de arbeidsmarkt.

Een andere verklaring wordt gevormd door het feit dat de gemeente Apeldoorn zich bij haar activeringstaak richt op duurzame uitstroom. Dit heeft soms tot gevolg dat gedurende een activeringstraject niet altijd grote nadruk wordt gelegd op de sollicitatieplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval als verwacht wordt dat de kans op duurzame uitstroom groter is na afronding van het traject.

3.8 Conclusie

De inspanningen van de LAT-gemeenten in de afgelopen twee jaar hebben zowel bij cliënten als bij uitvoerders geleid tot overwegend positieve ontwikkelingen op de vier visievelden.

In de gemeente Apeldoorn zijn deze ontwikkelingen het meest zichtbaar. In de andere gemeenten zijn de ontwikkelingen niet op ieder visieveld gemeten.

De spontane naleving van de inlichtingenverplichting is in iedere LAT-gemeente toegenomen. Er is echter nog geen sprake van een significante toename.

Aangezien het eerste jaar van het project gekenmerkt werd door veel voorbereiding op de implementatie van de wijzigingen, is het opmerkelijk dat al op korte termijn positieve ontwikkelingen meetbaar zijn.

4 RELATIE VISIEVELDEN EN SPONTANE NALEVING

4.1 Inleiding

Het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven gaat uit van een relatie tussen de vier afzonderlijke visievelden en het spontaan naleven van wet- en regelgeving. In de cliëntenmonitor is aan de cliënten over ieder visieveld een aantal vragen gesteld. Ook is hen gevraagd of zij de regels naleven.

In dit hoofdstuk beschrijven we de *samenhang* tussen de vier visievelden en de spontane naleving en tussen de vier visievelden onderling. Het conceptuele hart van het Hoogwaardig Handhaven wordt gevormd door deze set van veronderstelde relaties en het is van belang dat wordt vastgesteld of deze relaties ook feitelijk bestaan.

Dat doen we door te kijken naar de gegevens uit de cliëntenmonitor en te onderzoeken in hoeverre specifieke waarden op de vier visievelden en de spontane naleving met elkaar samengaan. Bijvoorbeeld: is het zo dat cliënten met veel kennis over rechten en plichten aangaande de bijstandswet de wet- en regelgeving ook beter naleven?

Voor alle duidelijkheid: deze analyse heeft een hele andere invalshoek dan de analyse die in het voorgaande hoofdstuk is beschreven. Daar stond de *ontwikkeling in de tijd* centraal van de visievelden en spontane naleving. Hier is de kern het vaststellen van de relaties tussen deze variabelen.

De precieze uitwerking van de analyse treft u aan in bijlage 5. In dit hoofdstuk leggen we de nadruk op de beschrijving van de verbanden die als statistisch significant gelden. Dit betekent dat met een zekerheid van 95 procent gesteld kan worden dat het gevonden verband niet op toeval berust. Het al dan niet significant zijn van de ontwikkeling zegt nog niets over de sterkte of de richting (positief of negatief) van het verband.

4.2 Relatie visievelden en spontane naleving inlichtingenverplichting

In de cliëntenmonitor is per visieveld een aantal vragen opgenomen. Ook zijn vragen gesteld over het al dan niet naleven van de regels. Deze vragen kunnen aan elkaar gerelateerd worden. Is het bijvoorbeeld zo dat een cliënt die aangeeft goed geïnformeerd te worden door de sociale dienst over rechten en plichten ook minder vaak aangeeft informatie voor de sociale dienst achter te houden? Verzwijgen cliënten die het onterecht vinden dat een klein beetje bijverdienen beboet wordt vaker iets voor de dienst?

Per visieveld hebben wij een aantal vragen geselecteerd en gerelateerd aan het al dan niet naleven van de inlichtingenverplichting.

Uit de analyse blijkt het volgende over relaties tussen kritische succesfactoren en doelvariabelen:

- Er bestaat een zwak verband tussen de kennis over rechten en plichten en naleving van de informatieplicht. Meer kennis van zaken gaat samen met minder overtreding van deze verplichting.
- Er bestaat een zwak verband tussen de ervaring van administratieve drempels en de naleving van de informatieplicht. Mensen die de controleprocedures als lastig ervaren leven de informatieverplichting beter na.
- Er bestaat een zwak verband tussen de perceptie van controles en pakkans en de naleving van de informatieplicht. Een grotere perceptie van de pakkans gaat samen met betere naleving.
- Er bestaat een zwak verband tussen de perceptie van sanctionering en de naleving van de informatieplicht. Een grotere perceptie van de sanctionering gaat samen met betere naleving.
- Voor het overige zijn er geen verbanden vast te stellen.

Daarnaast leert de analyse het volgende over relaties tussen de kritische succesfactoren *onderling*:

- Er bestaan tussen vrijwel alle kritische succesfactoren (zeer) zwakke verbanden. Meer kennis gaat samen met een grotere mate van acceptatie van de plichten, met een grotere perceptie van de pakkans en sanctioneringskans.
- Er is een behoorlijk sterke relatie tussen de ervaringen met de controleprocedures en acceptatie van de verplichtingen. Mensen met een lage acceptatiegraad beoordelen de procedures als lastig¹.

Een meer specifieke analyse van deze relaties (naar gemeente, uitkeringsduur, geslacht en huishoudsamenstelling) is niet goed mogelijk vanwege beperkingen in de celvulling van de doelvariabele (spontane naleving).

¹ Niet geheel is uit te sluiten dat de kracht van dit verband deels te danken is aan het feit dat beide schalen uit dezelfde variabelen zijn geconstrueerd. Over de richting van dit verband hoeft echter geen twijfel te bestaan.

4.3 Relatie visievelden en spontane naleving arbeidsverplichting

Bij de arbeidsverplichting gaat het wat betreft de spontane naleving om de vraag of cliënten vinden dat ze voldoende gesolliciteerd hebben en om de vraag of zij in het afgelopen jaar een aanbod van passend werk geweigerd hebben.

Uit de analyse blijkt dat er een zwak verband is tussen de kennis van rechten en plichten met betrekking tot de arbeidsverplichting en het naleven van de sollicitatieplicht: meer kennis van zaken gaat samen met het beter voldoen aan de sollicitatieverplichting.

Deze relatie is wat sterker wanneer de analyse toegespitst wordt op cliënten die maximaal twee jaar een uitkering hebben.

Ook bestaat er een verband tussen ervaring met sancties als gevolg van het niet nakomen van de arbeidsverplichting en het weigeren van werk. Dit verband ligt voor de hand: cliënten die gestraft worden voor het weigeren van werk hebben immers niet voldaan aan de arbeidsverplichting.

Voor het overige zijn er geen verbanden vast te stellen.

Wanneer gekeken wordt naar de relatie tussen de kritische succesfactoren onderling, blijkt dat er een zwak verband bestaat tussen de kennis over rechten en plichten en de acceptatie van de plichten. Meer kennis van zaken gaat samen met een grotere acceptatie van deze plichten.

Een meer specifieke analyse van deze relaties (naar gemeente, uitkeringsduur, geslacht en huishoudsamenstelling) brengt geen andere correlaties aan het licht.

4.4 Conclusie

De resultaten van de correlatieanalyse (gebaseerd op de cliëntenmonitor) bieden een bescheiden onderbouwing voor het conceptuele model van het Hoogwaardig Handhaven. De veronderstelde relaties tussen de kritische succesfactoren en de spontane naleving blijken te bestaan, zij het dat de correlaties zwak te noemen zijn.

Een mogelijke verklaring voor deze uitkomst kan gevonden worden in de beperkte doorlooptijd van het project. Wanneer cliënten langere tijd te maken hebben met de wijzigingen die in het kader van het project zijn doorgevoerd, zal de invloed van die wijzigingen groter zijn. De veranderde *perceptie* van cliënten zal zich na verloop van tijd vertalen in een verandering van *gedrag*.

5 EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE BEDRIJFSVOERING

5.1 Inleiding

Hoogwaardig Handhaven heeft tot doel dat wet- en regelgeving zoveel mogelijk spontaan worden nageleefd. Als randvoorwaarde geldt hierbij dat de uitvoering zo effectief en efficiënt mogelijk moet plaatsvinden. Dit laatste maakt dat er bij sociale diensten meer capaciteit vrij komt voor activering.

De mogelijke winst in effectiviteit en efficiëntie kan voor een belangrijk deel gehaald worden in een aangepaste controlesystematiek. De periodieke rechtmatigheidsonderzoeken die voor de LAT-periode werden uitgevoerd, zijn tijdrovend en brengen doorgaans weinig op. Door de controlesystematiek slimmer in te richten, alleen te controleren als daar aanleiding voor is vanwege een signaal of een risico, kan met dezelfde (of minder) inspanningen een hoger rendement gehaald worden.

Met deze hypothese in het achterhoofd is aan de LAT-gemeenten en aantal gegevens gevraagd over aantallen controle-activiteiten, het aantal op waarheid berustende signalen dat daaruit naar voren is gekomen en de tijdsbesteding/personele inzet die daarmee gemoeid is geweest. Deze informatie moet het mogelijk maken om uitspraken te doen over effectiviteit (wat leveren de verschillende controle-activiteiten op?) en efficiëntie (tegen welke kosten worden de resultaten bereikt?).

Tijdens het onderzoek bleek dat de gegevens die nodig zijn voor de analyse, niet gemakkelijk door de sociale diensten kunnen worden geleverd. Dit maakt dat wij de analyse niet voor iedere gemeente volledig hebben kunnen uitvoeren.

In dit hoofdstuk doen wij uitspraken voor dat deel van de analyse dat wel mogelijk was, en geven wij aan waar hiaten in de dataverzameling zitten. De hiaten maken dat de resultaten in dit hoofdstuk vooral een indicatief karakter hebben en met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Omdat de gegevens van de afzonderlijke gemeenten niet altijd op een gelijke manier zijn verzameld, maken we in dit hoofdstuk alleen vergelijkingen tussen de gemeenten als het gaat om de *ontwikkelingen* van de resultaten tussen de verschillende metingen. Een vergelijking tussen de gemeenten *per meting* wordt niet gemaakt.

Ten behoeve van de leesbaarheid beschrijven wij de uitkomsten van de analyse op hoofdlijnen. De exacte uitkomsten van de analyse zijn per gemeente weergegeven in bijlage 7. Een volledig overzicht van de opgevraagde en geleverde bedrijfsvoeringsgegevens treft u aan in bijlage 6.

5.2 Ontwikkeling in effectiviteit controlesystematiek

De drie LAT-gemeenten hebben bij aanvang van het project gegevens geleverd over hun controle-activiteiten voordat de uitvoering werd aangepast. Het ging daarbij om de controle van het maandelijkse ROF, de periodieke rechtmatigheidsonderzoeken en de opsporingstrajecten. Na de start van het LAT-project zijn de controle-activiteiten ingedeeld naar de verschillende trajecten van het stoplichtenmodel. Per traject is de gemeenten gevraagd om gegevens te leveren over het aantal controle-acties en de daaruit voortkomende mutaties (groene traject) of op waarheid berustende signalen (oranje en rode traject). Aan de hand van deze gegevens is de *mutatiewaarde* en de *signaalwaarde* van de controles vast te stellen. Onder mutatiewaarde wordt het percentage controles verstaan dat leidt tot een aanpassing in de uitkering. De signaalwaarde is het percentage controles dat leidt tot een signaal van onrechtmatig gedrag dat *op waarheid* blijkt te berusten.

Groene traject

Wat betreft het groene traject is de mutatiewaarde in Apeldoorn en Leeuwarden sterk toegenomen (tot 100%). Ieder wijzigings- of mutatieformulier leidt immers tot een mutatie omdat de cliënt ofwel aanvullende inkomsten heeft, ofwel een wijziging doorgeeft. Voor aanvang van het project was de mutatiewaarde van het ROF in Apeldoorn vijftien procent, in Leeuwarden 30 procent.

In Tilburg is de mutatiewaarde van het maandelijkse ROF in 2002 31 procent, voor aanvang van het LAT-project (in 2000) was de mutatiewaarde 52 procent. Dit duidt op een onverwachte afname van de effectiviteit. De vooraf gemeten 52 procent wordt echter door de gemeente bijzonder hoog geacht. De gemeente noemt als mogelijke verklaring dat de belastingherziening die in 2001 heeft plaatsgevonden, tot een hoog aantal mutaties in het daaraan voorafgaande jaar heeft geleid. De gegevens geven dan ook geen realistisch beeld. Uit de gegevens van Apeldoorn en Leeuwarden is een dergelijke invloed van de belastingherziening niet af te lezen.

Oranje traject

Tijdens de nulmeting hebben de gemeenten gegevens geleverd over het aantal uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoeken. In Leeuwarden leidde zestien procent van deze onderzoeken tot een fraudesignaal, in Apeldoorn bedroeg dit aandeel vier procent. Van Tilburg zijn geen gegevens bekend over het aantal signalen dat voortkwam uit de periodieke heronderzoeken. Tijdens de eindmeting zijn gegevens opgevraagd over het aantal controle-acties in het oranje traject en de op waarheid berustende signalen die daaruit voort zijn gekomen.

Het gaat dan om nadere onderzoeken als gevolg van:

- interne signalen;
- externe signalen;
- signalen vanuit het IB;
- onderzoeken naar aanleiding van risicoprofielen.

Hieruit komt naar voren dat de onderzoeken naar aanleiding van het IB weinig effectief zijn. Globaal gezegd komt in minder dan tien procent van de gevallen een onrechtmatigheid aan het licht. Bij de controles naar aanleiding van risicoprofielen ligt dit aandeel rond 30 procent. De nadere onderzoeken die in Tilburg zijn uitgevoerd naar aanleiding van interne signalen bieden het hoogste rendement: in 41 procent van de gevallen is de uitkering gewijzigd of beëindigd.

Het relatief lage rendement uit IB-controles is niet verrassend. Het is bekend dat in het afgelopen jaar de informatie die uit het IB naar voren kwam, niet erg betrouwbaar was omdat met name af- en aanmeldingen door werkgevers te traag plaatsvonden. Veel signalen zijn daarom onterecht en komen in achtereenvolgende maanden terug.

Rode traject

Bij de opsporingsonderzoeken is gekeken naar het aantal onderzoeken dat geleid heeft tot een daadwerkelijke fraudeconstatering. Zowel in Tilburg als in Apeldoorn lijkt de effectiviteit van de opsporingsonderzoeken te zijn afgenomen. In Tilburg bedroeg de signaalwaarde in 2000 en 2001 ruim 80 procent, in 2002 leidde slechts 62 procent van de opsporingsonderzoeken tot resultaat. Een mogelijke verklaring die door de gemeente is aangedragen, is een groter percentage zwarte fraudezaken dat in 2002 is onderzocht. Deze onderzoeken zijn lastiger uit te voeren dan onderzoeken naar witte fraude en leiden minder snel tot resultaat. Een vergelijking naar de aard van de uitgevoerde onderzoeken laat echter zien dat de verhouding zwarte fraudezaken en overige fraudezaken die zijn onderzocht, niet is gewijzigd.

De afname in effectiviteit lijkt in Apeldoorn nog sterker: van 77 procent in 2000 tot 27 procent in 2002. Bovendien is het aantal opsporingsonderzoeken in Apeldoorn meer dan gehalveerd. Een verklaring voor de afname in het *aantal* uitgevoerde onderzoeken kan gevonden worden in een verschuiving van het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met opsporingsonderzoeken naar handhavingsmedewerkers die in het oranje traject controle-onderzoeken uitvoeren. Zij hebben ook een deel van de onderzoeken die voorheen door de sociale recherche werden uitgevoerd, overgenomen.

Juist door deze verschuiving en door de controle op witte fraude via het IB is de ogenschijnlijke afname in *effectiviteit* te verklaren. De werkzaamheden van de sociale recherche zijn verschoven naar de meer ingewikkelde fraudesoorten, zoals zwarte fraude. Dit maakt dat de gegevens moeilijk vergelijkbaar zijn.

Van Leeuwarden ontbreken betrouwbare gegevens over het rode traject.

Bovengenoemde resultaten zijn afgeleid uit de bedrijfsvoeringsgegevens van de gemeenten. Aan de uitvoerders is in de schriftelijke peiling de stelling voorgelegd dat wijzigingen die in het kader van het LAT-project hebben plaatsgevonden, hebben geleid tot een meer effectieve uitvoering van de Abw. In Apeldoorn staan de meeste uitvoerders achter deze stelling (81% tijdens eindmeting), in Leeuwarden is het aandeel uitvoerders dat het ermee eens is, het kleinst (44% tijdens eindmeting). Ten opzichte van de meting in het jaar daarvoor is zowel in Apeldoorn als in Leeuwarden het percentage uitvoerders dat het met de stelling eens is, gestegen.

Kortom: de mutatiewaarde van de activiteiten in het groene traject is in Apeldoorn en Leeuwarden sterk toegenomen. Ieder mutatie- of wijzigingsformulier leidt immers tot een mutatie. In het oranje traject dragen de signaalgestuurde en risicogestuurde onderzoeken bij aan een grotere effectiviteit. De signaalwaarde van deze onderzoeken is aanzienlijk hoger dan de signaalwaarde van de periodieke rechtmatigheidsonderzoeken. Dit is in iedere gemeente het geval.

De resultaten in het rode traject laten een afname van de effectiviteit zien. Een verklaring hiervoor is de verschuiving van werkzaamheden van de sociale recherche naar meer ingewikkelde fraudezaken. Eenvoudigere onderzoeken kunnen in het oranje traject worden afgedaan.

Uitvoerders in Apeldoorn zien de grootste effectiviteitswinst in de aanpassingen als gevolg van het LAT-project.

5.3 Ontwikkeling in efficiëntie controlesystematiek

Om vast te kunnen stellen of de gewijzigde controlesystematiek efficiënter uitgevoerd kan worden dan de oude manier van werken, is het van belang om de tijdsbesteding die met controles gemoeid is, af te zetten tegen de resultaten van de controles.

Aangezien de gegevensverzameling in iedere gemeente op een of meer onderdelen (tijdens de nulmeting en/of tijdens de eindmeting) incompleet is, is het niet mogelijk om een heldere analyse te maken van de efficiëntie van de controlesystematiek.

Op basis van het totaal aantal mutaties en op waarheid berustende signalen, en de aanname dat het aantal fte's dat zich in de drie gemeenten met de controles bezighoudt niet sterk is gewijzigd, kan voor Apeldoorn en Tilburg *de veronderstelling* uitgesproken worden dat de efficiëntie inderdaad is toegenomen. Met (waarschijnlijk) hetzelfde aantal medewerkers komen meer mutaties en onrechtmatigheden aan het licht. Voor de gemeente Leeuwarden ontbreken te veel gegevens om uitspraken te kunnen doen.

In de schriftelijke uitvoerderspeiling is de stelling opgenomen dat de wijzigingen als gevolg van het LAT-project een meer efficiënte uitvoering tot gevolg hebben. Net als bij de stelling over de effectiviteit blijkt dat in Apeldoorn de meeste uitvoerders de stelling onderschrijven (69% tijdens de eindmeting) en in Leeuwarden het kleinste aandeel uitvoerders het ermee eens is (22% tijdens de eindmeting). Tijdens de meting een jaar daarvoor was dit aandeel in Leeuwarden aanmerkelijk kleiner.

5.4 Conclusie

De gewijzigde controlesystematiek laat een toename van de effectiviteit zien in het groene traject (Apeldoorn en Leeuwarden). In het oranje traject boeken alledrie de LAT-gemeenten effectiviteitswinst. Hierin is geen duidelijk verschil te ontdekken tussen de methode van Apeldoorn en Leeuwarden (waar de onderzoeken niet worden uitgevoerd door de casemanager) enerzijds en Tilburg (waar de casemanager wel de onderzoeken uitvoert) anderzijds. De resultaten in het rode traject wijzen op een afname van de effectiviteit. Deze afname kan worden verklaard uit een verschuiving naar meer ingewikkelde onderzoeken bij de sociale recherche.

Winst in efficiëntie is niet duidelijk vast te stellen, maar kan op basis van het toegenomen aantal mutaties en signalen en een ongeveer gelijk gebleven aantal formatieplaatsen wel verondersteld worden.

Wanneer gekeken wordt naar de mening van de uitvoerders over zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitvoering, blijkt dat uitvoerders in Apeldoorn hier het meest positief over zijn, in Leeuwarden is men het minst positief.

6 VERGELIJKING GEMEENTEN

6.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten van twee jaar LAT-project weergegeven. In dit hoofdstuk proberen wij tot verklaringen te komen voor de gemeten verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten. Hiervoor kijken we niet alleen naar de inrichting van de experimenten, maar ook naar het proces van uitvoering van het project. We doen dit op basis van gesprekken met de projectleiders van de LAT-gemeenten. Voordat we de mogelijke verklaringen beschrijven, schetsen wij kort de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten.

Naar aanleiding van de overeenkomsten en verschillen, hebben wij de projectleiders in de gemeenten gevraagd naar de randvoorwaarden die nodig zijn om de experimenten goed ten uitvoer te kunnen brengen. De antwoorden op deze vraag komen in paragraaf 6.4 aan bod.

6.2 Overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten

Verschillen

Uit de resultaten van zowel de cliëntenmonitor als de schriftelijke uitvoerderspeiling komt naar voren dat in de gemeente *Apeldoorn* de meeste positieve ontwikkelingen zijn waar te nemen.

Op alle vier de visievelden is zowel bij de cliënten als bij de uitvoerders vooruitgang geboekt.

Bovendien is alleen in Apeldoorn een (ruime) meerderheid van de uitvoerders van mening dat het LAT-project heeft geleid tot een meer effectieve en meer efficiënte uitvoering van de Abw.

In *Leeuwarden* is met name de beoordeling van de uitvoerders over het project niet zo positief als in Apeldoorn. Hierbij is overigens wel een duidelijke verbetering waar te nemen tussen de meting in de winter van 2001-2002 en de eindmeting.

Ook de resultaten van de cliëntenmonitor wijzen minder vaak in positieve richting dan de resultaten in Apeldoorn.

In *Tilburg* is sprake van een wat wisselend resultaat op de cliëntenmonitor, met name wat betreft de kennis van cliënten over rechten en plichten vallen de resultaten tegen ten opzichte van eerdere metingen. De resultaten op het terrein van de dienstverlening zijn positief, maar hangen niet sterk samen met wijzigingen die in het kader van het LAT-project in Tilburg zijn

doorgevoerd. De perceptie van de pakkans na regelovertreding is onder cliënten in Tilburg toegenomen.

De uitvoerders zijn positief over het project, maar op andere onderdelen dan de uitvoerders in Leeuwarden en Apeldoorn. Zo zijn ze optimistischer dan de uitvoerders in de andere gemeenten over de rompslomp die het project met zich meebrengt, en staat een relatief grote groep uitvoerders (tweederde) achter de doelstellingen van het project. Ze zijn er echter minder dan in de andere gemeenten van overtuigd dat het LAT-project heeft geleid tot beter geïnformeerde cliënten en een klantvriendelijkere dienstverlening.

Overeenkomsten

Naast bovengenoemde verschillen tussen de gemeenten, zijn er op enkele aspecten overeenkomsten: zo neemt in elke gemeente de spontane naleving van de inlichtingenverplichting toe, zij het niet significant. Ook de verhoogde effectiviteit van de nieuwe controlesystematiek is, voor wat betreft de controles in het oranje traject, in iedere gemeente aan de orde.

6.3 Verklaring voor uitkomsten

Om de overeenkomsten en de verschillen tussen de gemeenten te kunnen verklaren, is het in de eerste plaats van belang om naar de inrichting van de experimenten te kijken. In hoofdstuk 3 is dit reeds aan de orde geweest, wij komen er kort op terug.

Inrichting experimenten

De inrichting van de experimenten verschilde in Tilburg ten opzichte van Leeuwarden en Apeldoorn: er is pas laat aandacht besteed aan de verbeterde informatievoorziening, en de aanpassingen in de uitvoering waren voor cliënten minder ingrijpend en zichtbaar dan in Apeldoorn en Leeuwarden. Dit biedt een verklaring voor de uitkomst dat in Tilburg relatief weinig uitvoerders van mening zijn dat het LAT-project heeft geleid tot verbetering van de kennis van cliënten en de dienstverlening. De verbetering die cliënten aangeven in de dienstverlening lijkt niet zozeer samen te hangen met het project (bijvoorbeeld de verbeterde telefonische bereikbaarheid).

Ook het verschil in casemanagementmodel tussen Apeldoorn en Leeuwarden enerzijds (rechtmatigheid en doelmatigheid gescheiden) en Tilburg anderzijds (zowel verantwoordelijk voor doelmatigheid als rechtmatigheid) wordt door de projectleiders genoemd als mogelijke verklaring voor verschillen in uitkomsten. Het is echter niet duidelijk zichtbaar welke verschillen hiermee verklaard kunnen worden. Beide modellen worden door de gemeenten verdedigd: het gescheiden model zorgt ervoor dat de casemanager geen keuze hoeft te maken tussen de twee taken. Het integrale model (waarbij de casemanager een kleinere caseload heeft dan in de andere gemeenten) wordt als positief beschouwd omdat de casemanager goed

zicht heeft op de situatie van de cliënt en vindt dat zijn inspanning voor de cliënt op het terrein van activering rechtvaardigen dat de cliënt zich ook houdt aan regels en afspraken. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de casemanager zelf onderzoek doet naar signalen dat de cliënt zich niet aan de afspraken houdt.

De verschillen tussen Apeldoorn en Leeuwarden zijn niet te verklaren aan de hand van de inrichting van de experimenten. Het is dan ook interessant om te kijken naar *het proces van de implementatie* in de drie gemeenten.

Organisatie van het project

De organisatiestructuur van het project was in alledrie de gemeenten ongeveer gelijk: er was één projectleider, die samenwerkte met vier deelprojectleiders (één per visieveld). Al naar gelang noodzaak en behoefte gaf een deelprojectleider leiding aan een werkgroep die zich bezighield met de voorbereiding en implementatie van een experiment. De meeste deelprojectleiders waren teamleiders. Dit betekent dat zij functioneren op het kruispunt tussen beleid en praktijk: ze zijn op de hoogte van de voorgenomen beleidswijzigingen van het management en kunnen beoordelen wat hiervan de gevolgen zijn op de werkvloer.

In iedere LAT-gemeente zijn, met name in het tweede jaar van het project, workshops georganiseerd, zodat uiteindelijk vrijwel alle uitvoerders met klantcontacten op de hoogte waren van het project.

In de gemeente Apeldoorn is de meeste aandacht besteed aan de interne communicatie over het project. Met een periodieke interne publicatie over het project en voorlichtingsbijeenkomsten aan de hand van vorderingen en resultaten van de deelprojectgroepen is met name in het tweede jaar van het project veel ruchtbaarheid gegeven aan de experimenten. In de andere gemeenten is minder frequent aandacht geschonken aan het project. Dit verklaart de grote betrokkenheid van de Apeldoornse uitvoerders bij het project en de grote bekendheid van het project.

Positie projectleider

De positie van de LAT-projectleider binnen de gemeente en de mate waarin de projectleider vrijgemaakt was voor de taak, kan een verklaring bieden voor de gemeten verschillen, zoals de mate waarin het project bekend is binnen de organisatie of de mate waarin gestelde (implementatie-)doelen zijn gerealiseerd.

Zo was de projectleider in Apeldoorn een relatieve buitenstaander op het terrein van handhaving. Dit zorgde er voor dat er zonder eventuele beïnvloedende ervaringen uit het verleden een ‘frisse start’ gemaakt kon worden met het project.

In Leeuwarden is de projectleider met name aan het begin van het project voor deel van zijn tijd vrijgemaakt voor het project. Zijn positie als verantwoordelijke voor de uitvoering van

de Abw, maakt dat hij contacten en invloed heeft aan de ‘voorkant’ van de organisatie, daar waar de meeste wijzigingen moesten plaatsvinden.

In Tilburg was de LAT-projectleider hoofd van het bureau fraudebestrijding. Zijn positie was dus meer aan de ‘achterkant’ van de organisatie. Volgens eigen zeggen heeft dit geen negatieve invloed gehad op de veranderingen die aan de voorkant van de uitvoering moesten plaatsvinden, omdat de veranderde controlesystematiek juist door teamleiders van de consultants geïnitieerd is. Ten opzichte van de andere projectleiders was er voor de projectleider in Tilburg weinig tijd gereserveerd voor het LAT-project.

Betrokkenheid directie/voortraject

De LAT-gemeenten hebben voor aanvang van het LAT-project deelgenomen aan het voortraject waarin aandacht werd besteed aan de kwaliteit van de handhaving. De huidige directeuren van de sociale diensten in Leeuwarden en Apeldoorn waren daar nauw bij betrokken en fungeren, naast de projectleiders, als trekkers van het project. De huidige directeur van de dienst in Tilburg is niet bij het voortraject betrokken geweest en heeft dan ook minder nadrukkelijk een rol als trekker van het project.

Overige factoren

Een verklaring voor met name de minder enthousiaste uitvoerders in Leeuwarden kan gevonden worden in de reorganisatie die in deze gemeente heeft plaatsgevonden. In de zomer van 2002 was de reorganisatie een feit, na een onrustige periode zijn de uitvoerders toen pas in wat rustiger vaarwater gekomen.

Ook de planning van de verschillende onderdelen van het project leidde in het eerste jaar van het project tot ontevreden uitvoerders in Leeuwarden. In het tweede jaar zijn deze problemen opgelost.

In Leeuwarden hebben afspraken met de lokale politiek een rol heeft gespeeld in de snelheid waarmee het project uitgevoerd kon worden. Voor het werken met risicoprofielen is tussen de sociale dienst en het College van B&W afgesproken dat bij iedere steekproef aan de hand waarvan een nieuw risicoprofiel getest werd, het College hierover geïnformeerd moet worden door de dienst. Dit heeft veel vertraging opgeleverd.

De gemeente Tilburg geeft aan dat het project niet zo voorspoedig is verlopen als gehoopt, omdat er weinig continuïteit van de deelprojectgroepleden was.

Kortom: Wanneer gekeken wordt naar het proces van implementatie van de experimenten, blijkt dat Tilburg in een andere situatie verkeerde dan Apeldoorn en Leeuwarden, voor wat betreft de positie en tijd van de projectleider en betrokkenheid van de directie. In Leeuwarden speelde vooral de reorganisatie het project parten. Apeldoorn is minder problemen tegengekomen en er is veel aandacht besteed aan interne communicatie over het project.

6.4 Randvoorwaarden voor implementatie Hoogwaardig Handhaven

De projectleiders is gevraagd aan welke randvoorwaarden je als gemeente moet voldoen, wil je een dergelijke wijziging in de uitvoering van de Abw goed kunnen uitvoeren¹.

- De belangrijkste randvoorwaarde die door de gemeenten wordt genoemd is dat je de organisatie van de *uitkeringsverstrekking op orde* hebt. Wanneer je in de uitvoering van het primaire proces tegen (grote) problemen en achterstanden oploopt, is het niet verstandig om de organisatie op te zadelen met een dergelijke extra belasting. Dit biedt geen ruimte voor de mentaliteitsverandering die nodig is bij de voorgestelde aanpassingen in de uitvoering. In alle drie de gemeenten was het primaire proces bij aanvang van het project op orde.
- Een tweede belangrijke randvoorwaarde is de acceptatie dat het niet mogelijk is om een dergelijk project uit te voeren zonder dat er *extra tijd en middelen* voor vrijgemaakt worden. Het is moeilijk om het project 'erbij' te doen. Het is daarom van belang op voorhand te bepalen waarin de organisatie de grootste druk komt te liggen en hoe de taken en verantwoordelijkheden het best verdeeld kunnen worden. Met name in de gemeente Tilburg bleek de tijd die voor het project nodig is, een probleem.
- Bij de organisatie van de wijzigingen in de uitvoering is het van belang om medewerkers op het niveau van *teamleider* bij het project te betrekken. Zij zijn goed in staat om de geplande beleidswijzigingen te vertalen naar de praktijk. Bovendien hebben ze als direct leidinggevenden een belangrijke rol bij het creëren van voldoende draagvlak voor de wijzigingen bij de uitvoerders.
- Om de afwegingen met betrekking tot tijdsbesteding en taakverdeling te kunnen maken, is goede en gedetailleerde *managementinformatie* nodig. Dit maakt inzichtelijk welke processen wel goed lopen en waar nog verbetering mogelijk is. Op basis van deze informatie kan bepaald worden op welke wijze de veranderingen het beste ingevoerd kunnen worden.

6.5 Conclusie

Voordat aan een experiment als het LAT-project begonnen kan worden, dient een gemeente te voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, bepaalt de inrichting van de experimenten en vervolgens het proces van de implementatie in hoeverre het experimentele gedachtegoed in praktijk gebracht kan worden en de gestelde doelen gehaald kunnen worden. Dit blijkt uit de resultaten van het LAT-project: de gemeente die de minste tegenslagen is tegenkomen bij de uitvoering van het project (Apeldoorn) heeft de meeste positieve resultaten geboekt.

¹ In de 'Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving' van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt alleen een minimumaantal van 100 te verstrekken uitkeringen als randvoorwaarde voor subsidieverlening gesteld (Bron: staatscourant nr. 20, 29 januari 2003).

7 AFSLUITING

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij aan de hand van de uitkomsten die in eerdere hoofdstukken zijn beschreven antwoord op de onderzoeksvragen. We besluiten met een aantal aandachtspunten voor gemeenten die met het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven aan de slag gaan.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke maatregelen zijn genomen in het kader van het experiment? Hoe verhoudt dit zich tot het voorliggende projectplan? Hoe verhoudt zich de uitwerking van de maatregelen tot de systematiek van de beleidscyclus?

De maatregelen die door de gemeenten zijn genomen, zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Deze maatregelen komen overeen met de aanpassingen die de gemeenten hebben voorgesteld in hun projectplannen.

Tabel 7.1 Inrichting experimenten LAT, per gemeente en visieveld

	Apeldoorn	Leeuwarden	Tilburg
Informereren			
Informatiemap	X (2001)	X (2001)	X (2002)
Nieuwe folders	X		X
Dienstverleningsgesprek	X	X	
Dienstverlening			
Afschaffen ROF	X	X	
Uitbreiden ROF			X
Mutatie-/wijzingsformulier	X	X	
Statusformulier	X	X	
Afschaffen periodiek heronderz. rechtm.heid	X	X	X
Controle			
Signaalgestuurd onderzoek	X	X	X
Risicogestuurd onderzoek	X	X	X
Casemanagementmodel	Gescheiden	Gescheiden	Integraal
Fraudepreventiemedewerker(s)	X		X
Fraude-alertheidswerkshops	X	X	X
Fraudekompas	X	X	X
Sanctioneren			
Nadruk op maatregelen	X	X	X

Om te bepalen in hoeverre de maatregelen passen in de systematiek van de beleidscyclus, is het van belang dat de maatregelen zijn ingebed in de reguliere bedrijfsvoering. In dat geval kan beoordeeld worden in hoeverre de plannen zijn vertaald in werkprocessen, hoe in de praktijk gewerkt wordt met de maatregelen en of er evaluatie en bijsturing plaatsvindt.

In de LAT-gemeenten is gebleken dat de aanpassingen in de uitvoering zijn vastgelegd in een (handhavings)beleidsplan, en er door de deelprojectgroepen werkprocessen zijn beschreven. In de praktijk wordt er aan de hand van deze werkprocessen gewerkt. Uit de uitvoerderspeiling blijkt dat in Tilburg en Apeldoorn het merendeel van de uitvoerders achter de uitwerking van de experimenten in de praktijk staat. De implementatie van de maatregelen is nog te kort geleden om al te kunnen spreken van bijstelling van de maatregelen naar aanleiding van de evaluatie.

2. Leiden de maatregelen in het kader van Hoogwaardig Handhaven tot het voldoen aan de kritieke succesfactoren? Zo nee, welke verklaringen kunnen hiervoor worden aangedragen? Welke verbeteringsvoorstellen kunnen hieruit worden afgeleid?

De maatregelen leiden in iedere gemeente in meer of mindere mate tot het voldoen aan de kritieke succesfactoren. De gemeente Apeldoorn laat het meest positieve beeld zien. Daar waar de ontwikkelingen minder positief zijn, kunnen verklaringen gevonden worden in de inrichting van het project (bijvoorbeeld de nadruk in de gemeente Tilburg op de repressieve elementen van Hoogwaardig Handhaven) en het proces van implementatie (in Leeuwarden liep het project gelijktijdig met een reorganisatie en sloten samenhangende experimenten in het eerste jaar niet goed op elkaar aan).

3. Hoe ontwikkelt zich de spontane nalevingsbereidheid? Hoe ontwikkelt zich de spontane naleving? Welke verklaring kan hiervoor worden gegeven?

In twee jaar tijd zijn veel veranderingen doorgevoerd in de LAT-gemeenten. Het eerste projectjaar werd gekenmerkt door voornamelijk voorbereiding op de daadwerkelijke implementatie. Pas in het tweede jaar werden de meeste wijzigingen zichtbaar voor de cliënten en de uitvoerders. Ondanks de korte doorlooptijd zijn op de vier visievelden overwegend positieve ontwikkelingen waargenomen. Deze ontwikkelingen geven bijvoorbeeld aan dat cliënten beter op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, of minder drempels in de dienstverlening ervaren. Hiermee neemt hun bereidheid om de regels na te leven toe.

In iedere LAT-gemeente is sprake van een voorzichtige toename van de spontane naleving van de inlichtingenverplichting door cliënten. Hierbij is (nog) geen sprake van een statistisch significante ontwikkeling.

De uitvoerders geven aan dat als gevolg van het LAT-project hun bereidheid om wet- en regelgeving na te leven, is toegenomen.

4. Welke relatie bestaat er tussen de kritieke succesfactoren, de spontane naleving en de spontane nalevingsbereidheid?

Er zijn zwakke verbanden aangetoond tussen de verschillende kritieke succesfactoren en de spontane naleving van zowel de inlichtingenverplichting als de arbeidsverplichting. Voor wat

betreft de arbeidsverplichting worden deze verbanden sterker wanneer uitsluitend gekeken wordt naar cliënt met een uitkeringsduur van maximaal twee jaar.

Wanneer gekeken wordt naar de onderlinge samenhang tussen de visievelden, blijkt dat er beperkte verbanden bestaan tussen de verschillende visievelden.

De verbanden geven aan dat de veronderstelde relaties in het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven daadwerkelijk bestaan.

5. Welke bijdrage levert het experiment aan een meer effectieve en efficiënte bedrijfsvoering?

De controles in het groene en oranje traject laten een toegenomen effectiviteit zien. In het rode traject blijkt sprake te zijn van een afname van de effectiviteit. Deze afname is te verklaren uit de gewijzigde aard van de onderzoeken die door de sociale recherche worden uitgevoerd.

Een toename van efficiëntie wordt op basis van een toegenomen aantal mutaties en op waarheid berustende signalen en een gelijk gebleven aantal formatieplaatsen verondersteld.

7.3 Aandachtspunten bij Hoogwaardig Handhaven

De antwoorden op de onderzoeksvragen laten zien dat in de twee jaar van het LAT-project een groot aantal aanpassingen door de gemeenten is doorgevoerd. De resultaten van de inspanningen die in deze korte periode zijn geboekt, wijzen (voorzichtig) in positieve richting. Het gaat om ontwikkelingen op de vier visievelden, de spontane naleving en de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering.

De ervaringen van de LAT-gemeenten geven aanleiding tot de volgende aandachtspunten voor gemeenten die het Hoogwaardig Handhaven willen toepassen in hun bedrijfsvoering:

- De bedrijfsvoering van de gemeenten moet op orde zijn. De experimenten vergen een mentaliteitsverandering en inzet van medewerkers die moeilijk bereikt kan worden als veel tijd en energie gestoken moet worden in het primaire proces.
- Gemeenten dienen zich te realiseren dat een degelijke project ingrijpende aanpassingen in de uitvoering tot gevolg heeft en vergt dat extra tijd en middelen ingezet worden.
- Het is van belang dat in de projectorganisatie medewerkers vertegenwoordigd zijn die het project of deelprojecten enthousiast kunnen leiden en ook draagvlak op de werkvloer kunnen creëren.
- Bij de implementatie van verschillende maatregelen is het van belang dat deze goed op elkaar aansluiten. Wanneer een bestaand controle-instrument afgeschaft wordt, zonder dat daar een goed alternatief voor wordt geboden, ontbreekt controle op rechtmatigheid.
- Een goed werkend Inlichtingenbureau is van belang voor de reguliere rechtmatigheidscontrole op witte fraude. Wanneer het IB niet functioneert of veel vervuilde signalen voort-

brengt, komt de rechtmatigheid van de uitkeringen en de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering in gevaar.

- Wanneer de experimentele aanpassingen worden ingebed in de reguliere bedrijfsvoering, is het van belang dat de beleidscyclus wordt gevolgd. Dit impliceert dat de plannen worden vastgelegd in werkprocessen en dat de werking ervan wordt geëvalueerd, zodat bijsturing mogelijk is.
- De evaluatie van de werking in de praktijk kan deels uitgevoerd worden aan de hand van peilingen onder cliënten en uitvoerders. Daarnaast zijn goede bedrijfsvoeringsgegevens van groot belang om inzichtelijk te maken wat de nieuwe werkwijze betekent voor de effectiviteit en efficiëntie.

7.4 Ten slotte

Wanneer gekeken wordt naar de antwoorden op de onderzoeksvragen, ontstaat het beeld van positieve resultaten, zij het soms nog wat voorzichtig. Er is op een aantal belangrijke terreinen winst geboekt. Wij noemen er enkele.

- cliënten worden beter geïnformeerd over rechten en plichten;
- ook uitvoerders zien in de verbeterde informatievoorziening houvast voor de wijze waarop zij hun werk uitvoeren en informatie overbrengen aan de cliënt;
- de uitvoering van de Abw is minder belastend voor cliënten;
- rechtmatigheidscontroles vinden in het groene en oranje traject op effectievere wijze plaats, en winst in efficiëntie kan verondersteld worden;
- fraude is, mede dankzij het IB, in een eerder stadium vast te stellen;
- de spontane naleving is nog niet sterk toegenomen, maar de ontwikkeling wijst wel in positieve richting.