

EVALUATIE KIP

- eindrapport -

drs. J.E. Soethout

Amsterdam, september 2003
Regioplan publicatienr. 562

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

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van StimulanSZ.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting.....	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Achtergrond Kennisbank Implementatie Project	1
1.3 Doel van het project	5
1.4 Evaluatie van het project	6
1.5 Opbouw van het rapport	7
2 Activiteiten implementatie	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Algemeen implementatietraject.....	9
2.3 Implementatie per gemeente	12
2.4 Tot slot	22
3 Implementatieproces.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Mate van doelbereiking en proces van de implementatie, algemeen	23
3.3 Proces van de implementatie, per pilotgemeente	24
3.4 Vergelijking doelbereiking gemeenten.....	29
3.5 Externe ondersteuning en managementplatform	30
3.6 Conclusie.....	31
4 Oordeel uitvoerders over het project	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Oordeel uitvoerders over activiteiten	33
4.3 Oordeel uitvoerders over implementatieproces.....	34
4.4 Effecten van wijzigingen volgens uitvoerders	36
4.5 Conclusie.....	38
5 Ontwikkeling visievelden en spontane naleving	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Informeren op maat	42
5.3 Dienstverlening op maat.....	43
5.4 Controle op maat	44
5.5 Sanctioneren op maat	45
5.6 Spontane nalevingsbereidheid en spontane naleving	45
5.7 Conclusie.....	47

6	Afsluiting.....	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen	49
6.3	Aandachtspunten bij Hoogwaardig Handhaven	52
6.4	Ten slotte	56

VOORWOORD

In 2001 zijn de gemeenten Almelo, Hilversum, Nijmegen, Rotterdam, Venlo en Zaanstad gestart met de implementatie van de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven. De Kennisbank hebben zij gebruikt om de bedrijfsvoering van de sociale dienst zo in te richten dat handhaving een integraal onderdeel van de uitvoering wordt.

Het implementatieproject heeft twee jaar geduurd. RegioPlan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van StimulanSZ het project geëvalueerd. De ervaringen van de zes gemeenten die in de evaluatie zijn opgetekend, kunnen aanknopingspunten bieden voor andere gemeenten die de Kennisbank in hun organisatie willen implementeren.

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

Het onderzoek is begeleid door Frank Angenent van StimulanSZ. Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren Peter de Weerd en René van der Aa betrokken bij de begeleiding. We bedanken ook hen voor de prettige samenwerking.

De uitvoering van het onderzoek was in handen van Jorien Soethout. Bob van Waveren was de projectleider. Roland Oude Ophuis heeft bijgedragen aan de analyse. De lay-out van het rapport is verzorgd door Linda den Os.

Amsterdam, september 2003,

Bob van Waveren
Projectleider

SAMENVATTING

Inleiding

In de periode van 2001 tot en met 2002 hebben zes gemeenten (Almelo, Hilversum, Nijmegen, Rotterdam, Venlo en Zaanstad) de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven geïmplementeerd. Het implementatieproject is door RegioPlan geëvalueerd.

Het project

De Kennisbank Hoogwaardig Handhaven bevat een verzameling aan instrumenten die gemeenten in staat stelt om handhaving in te bedden in de uitvoering van de Algemene bijstandswet. 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 beleidslijnen:

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.

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.

De implementatie van de instrumenten uit de Kennisbank is ingericht aan de hand van een beleidscyclus bestaande uit acht ‘spaken’:

1. Visie op handhaving
2. Handhavingsbeleidsplan
3. Werkprocessen

4. Randvoorwaarden
5. Kennis, vaardigheden, attituden
6. Aansturing
7. Resultaatmeting
8. Evaluatie

Het implementatieproject heeft tot doel om binnen de periode van twee jaar de beleidscyclus tweemaal te doorlopen. De eerste keer dat de beleidscyclus wordt doorlopen, hoeven geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd te worden.

De evaluatie

Tijdens de evaluatie van het project is gekeken naar het proces van de implementatie. Ook is aandacht besteed aan de mogelijke effecten van het project op de spontane naleving(-sbereidheid) van cliënten.

De evaluatie is uitgevoerd door op twee momenten (bij aanvang en na afloop van het project) te spreken met de lokale projectleiders en een schriftelijke enquête (cliëntenmonitor) uit te zetten onder de cliënten in de zes pilotgemeenten. Na afloop van het project zijn ook de uitvoerders in de gemeenten schriftelijk en in groepsgesprekken bevraagd over het project.

Implementatieproces

Gedurende de projectperiode hebben de pilotgemeenten een groot aantal activiteiten ondernomen om de Kennisbank te implementeren. Hierbij is de aandacht gericht op het visieveld 'controle op maat'. Het eerste projectjaar stond vooral in het teken van voorbereiding op de daadwerkelijke implementatie. In het tweede projectjaar is de implementatie gestart. Dit heeft ertoe geleid dat na de twee jaar die voor het project was uitgetrokken, de gemeenten de beleidscyclus éénmaal hebben doorlopen in plaats van twee maal.

De meeste gemeenten hebben ervaren dat een aantal activiteiten meer tijd heeft gekost dan verwacht. Zo is veel tijd gestoken in het enthousiasmeren van de lokale politiek voor het project. Aangezien de aanpassingen in de uitvoering die met het Hoogwaardig Handhaven gepaard gaan, breed ingrijpen in de organisatie, is het ook van belang dat binnen het management van de sociale dienst het project breed gedragen wordt. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om het project voldoende prioriteit te kunnen geven zodat medewerkers de mogelijkheid hebben om Hoogwaardig Handhaven in te passen in hun werkzaamheden.

In één pilotgemeente is het niet gelukt om voldoende draagvlak voor het project te krijgen. Het project is er na een jaar gestrand.

Oordeel uitvoerders over het project

Een groot deel van de uitvoerders staat achter het project. Zij zijn van mening dat met name fraudepreventiemedewerkers, een verbeterde samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen de organisatie en fraude-alertheidstrainingen belangrijke verbeteringen zijn.

Ondanks deze positieve geluiden plaatsen de uitvoerders enkele kanttekeningen bij het project. Zo menen ze dat er te weinig tijd beschikbaar is om volledig invulling te kunnen geven aan ‘controle op maat’. Ook geven ze aan dat het project wellicht te veel gericht is op consultants/casemanagers, terwijl ook andere medewerkers (administratie) een belangrijke rol kunnen hebben bij het signaleren van fraude.

Effectmeting bij cliënten

Aan de hand van de cliëntenmonitor is gemeten in hoeverre in de projectperiode ontwikkelingen zijn geweest op de vier visievelden en de spontane naleving.

Uit de effectmeting komt naar voren dat, wanneer naar het totaal van de gemeenten wordt gekeken, in de afgelopen twee jaar op de vier beleidslijnen enige vooruitgang is geboekt. De algemene doelvariabele, de spontane naleving, is gedurende de projectperiode nog niet gewijzigd.

Met uitzondering van de beleidslijn ‘controle op maat’ kan de verklaring voor de positieve ontwikkelingen niet direct in het project gezocht worden, aangezien de gemeenten hun activiteiten nog niet gericht hebben op de overige beleidslijnen. Wel is het mogelijk dat consultants die als gevolg van het project meer gericht zijn op handhaving in hun contacten met een cliënt meer of duidelijkere informatie geven over rechten en plichten. Wellicht spelen ook andere wijzigingen, zoals de invoering van het klantmanagement en de campagne BOEM een rol bij de door cliënten gemerkte verbeterde informatievoorziening en dienstverlening.

Aandachtspunten bij implementatie

Uit de evaluatie is een aantal aandachtspunten af te leiden die van belang zijn voor andere gemeenten die de Kennisbank in hun organisatie willen implementeren. Een belangrijk deel van de aandachtspunten heeft te maken met het inzichtelijk maken van het belang dat Hoogwaardig Handhaven kan hebben voor de gemeentelijke uitvoering. Vooral met het oog op de nieuwe Wet Werk en Bijstand waarbij gemeenten direct geprikkeld worden om hun uitvoering zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten, kan de Kennisbank een belangrijke bijdrage leveren. Per spaak van de Kennisbank geven we de aandachtspunten weer.

1. Visie op handhaving

- Een manier om er voor te zorgen dat Hoogwaardig Handhaven gezien wordt als een bijdrage aan een goede bedrijfsvoering in het primaire proces, is het verbeteren van dit inzicht bij die betrokkenen die beslissen over de koers die de gemeente vaart. Wanneer bestuur en management van de sociale dienst inzien dat Hoogwaardig Handhaven leidt tot

een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de Abw, is het gemakkelijker om de prioriteit voor handhaving hoog te houden.

- Het inzicht kan in eerste instantie verbeterd worden aan de hand van workshops voor bestuur en management waarin Hoogwaardig Handhaven wordt toegelicht. Wanneer de implementatie heeft plaatsgevonden, dienen de gemeten resultaten als belangrijk instrument om de betrokken beslissers te overtuigen van de positieve effecten van Hoogwaardig Handhaven op de bedrijfsvoering en dienstverlening.
- De ervaringen van de pilotgemeenten leren dat het veel tijd kan kosten om bestuur en management te overtuigen van Hoogwaardig Handhaven. Deze overtuiging is echter wel een noodzakelijke voorwaarde om voldoende prioriteit te kunnen geven aan de implementatie van de Kennisbank.

2. Handhavingsbeleidsplan

- Als de visie is bepaald, is duidelijk welke kant de gemeente op wil met haar handhavingsbeleid. De visie wordt vertaald in een handhavingsbeleidsplan. De pilotgemeenten geven aan dat het voor de uitvoerders van belang is om te weten waar de gemeente voor staat, wat wel en niet getolereerd wordt. Ook is duidelijkheid nodig over het belang dat aan handhaving wordt gehecht. Door medewerkers te betrekken bij het opstellen van het handhavingsbeleidsplan, wordt deze duidelijkheid verschaft.
- Wanneer het beleidsplan vervolgens wordt omgezet in werkplannen voor de verschillende gemeentelijke afdelingen, is duidelijk inzichtelijk wat het beleid betekent voor de werkzaamheden van iedere afdeling. Er worden concrete doelen benoemd en er wordt beschreven hoe de gemeente van plan is deze doelen te bereiken.

3. Werkprocessen

- Uit de ervaringen van de pilotgemeenten kan geleerd worden dat het van groot belang is om de nieuwe of aangepaste werkprocessen in te passen in het automatiseringssysteem. Hierbij geldt dat de gemeenten kunnen stuiten op vertragingen die veroorzaakt worden omdat bijvoorbeeld het nieuwe automatiseringssysteem niet operationeel is. Bij het implementeren van de Kennisbank is het dan ook van belang dat gemeenten zich realiseren dat de werkprocessen niet op zich staan, maar invloed hebben op andere werkprocessen en onderdelen van de organisatie. Dit kan betekenen dat implementatie-activiteiten op elkaar wachten.
- Wanneer werkprocessen worden ingebed in het automatiseringssysteem, dient rekening te worden gehouden met het inbouwen van 'metertjes' die nodig zijn als sturingsinformatie. Wanneer bijvoorbeeld het stoplichtmodel wordt geïntroduceerd, is het van belang om een registratie van signalen hieraan te koppelen. Hetzelfde geldt voor het inrichten van een frauderegistratiesysteem. Een dergelijk systeem dient niet alleen als 'signaal-

volgsysteem' voor consultants die willen zien hoe een signaal afgehandeld wordt. Het dient ook als belangrijke informatiebron voor het sturingsmodel.

4. Randvoorwaarden

- Tijd is een belangrijke randvoorwaarde voor medewerkers om aan de slag te kunnen met Hoogwaardig Handhaven. Wanneer de bedrijfsvoering van gemeenten op orde is, biedt dit ruimte binnen de organisatie om nieuwe werkwijzen te introduceren, zoals het stoplichtmodel. In de pilotgemeenten is gebleken dat met name wanneer gemeenten moeite hebben om aan hun verantwoording aan het Rijk te voldoen, de voortgang van het project in gevaar komt en geplande wijzigingen vertraging oplopen.
- Voor wat betreft de organisatie van de implementatie van de Kennisbank leert de ervaring van de pilotgemeenten dat het flexibel inzetten van medewerkers om te helpen bij de voorbereiding en implementatie van wijzigingen beter werkt dan het samenstellen van vaste werkgroepen. Hierdoor worden niet steeds dezelfde medewerkers 'belast' met extra activiteiten.

5. Kennis, vaardigheden en attituden

- Een voorwaarde voor het welslagen van Hoogwaardig Handhaven zijn fraude-alerte uitvoerders. Zij merken veel fraudesignalen op. Om er voor te zorgen dat de fraude-alertheid van medewerkers op peil is, kunnen fraude-alertheidstrainingen worden gegeven. Wanneer deze regelmatig terugkomen, blijft de aandacht voor handhaving op de werkvloer bestaan. In enkele gemeenten zijn administratief medewerkers niet, of minder dan consultants/casemanagers, betrokken bij de fraude-alertheidstrainingen. Zij kunnen echter een belangrijke rol hebben bij het opmerken van fraudesignalen wanneer zij formuleren van cliënten innemen en beoordelen.
- Naast de fraude-alertheidstraining wordt ook de fraudepreventiemedewerker door de uitvoerders als zeer nuttig en effectief gezien bij het bevorderen van de fraude-alertheid.
- Een manier om de interesse van uitvoerders voor handhaving te vergroten, is het informeren van de uitvoerders over de resultaten die geboekt worden met verschillende handhavingsactiviteiten. Wanneer inzichtelijk is dat hun inspanningen resultaat hebben, zal dit de fraude-alertheid vergroten. Hierbij kan de sturingsinformatie een belangrijke rol spelen.

6. Aansturing

- Hierbij geldt dat het van belang is om ook teamleiders actief te betrekken bij de implementatie van de Kennisbank. Zij vormen een belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering en kunnen daarom de gevolgen van voorgestelde beleidswijzigingen voor de dagelijkse praktijk beoordelen.

- Een manier om de teamleiders actief bij handhaving te betrekken, is door hen verantwoordelijk te maken voor (een deel van) de sturingsinformatie. In een aantal pilotgemeenten is het sturingsmodel ingebouwd in het beleidsplan en zijn per onderdeel van het model verantwoordelijken benoemd. Hiermee wordt handhaving breder gedragen in het management en wordt voorkomen dat handhaving door de verantwoordelijken ondergeschikt wordt gemaakt aan de ‘gewone’ werkzaamheden in het primaire proces.

7. Resultaatmeting

- De beste manier om alle betrokkenen (bestuur, management, uitvoerders) te overtuigen van het belang van Hoogwaardig Handhaven is door inzichtelijk te maken wat het de gemeente oplevert. Dit kan door de sturingsinformatie te gebruiken in de resultaatmeting van handhaving.
- Voordat begonnen kan worden met de resultaatmeting is het van belang om goed te weten wat je wilt meten en wie verantwoordelijk is voor de benodigde gegevens. Vervolgens kunnen deze meetgegevens ingebouwd worden in nieuwe of bestaande registratiesystemen. Het is daarom van belang om de implementatie van de Kennisbank in samenhang te zien: voordat de werkprocessen worden ingericht en ingepast in het automatiseringssysteem, is het van belang om te weten welke gegevens je uit de werkprocessen wilt kunnen genereren.
- Een goed voorbeeld van het nut van resultaatmeting is de uitbreiding van het aantal fraudepreventiemedewerkers in de gemeente Venlo. Omdat duidelijk kon worden gemaakt dat de fraudepreventiemedewerker effectieve onderzoeken had uitgevoerd (aangevraagde uitkeringen werden niet toegekend, lopende uitkeringen werden stopgezet), was het management van de gemeente te overtuigen van het nut van een extra fraudepreventiemedewerker.
- Herhaling van resultaatmeting maakt inzichtelijk welke ontwikkelingen de gemeente doormaakt. Dit kan bijvoorbeeld door een quick scan uit te voeren en deze na verloop van tijd te herhalen. Hierbij is het van belang dat het meetinstrumentarium constant blijft, zodat een vergelijking in de tijd mogelijk is.

8. Evaluatie

Op basis van de ervaringen van de pilotgemeenten zijn er nog niet veel aandachtspunten te benoemen voor de evaluatie.

- Uit de groepsgesprekken met de uitvoerders is echter duidelijk geworden dat borging van activiteiten die succesvol zijn in de reguliere uitvoering, sterk bijdragen aan het draagvlak onder uitvoerders voor Hoogwaardig Handhaven. Wanneer ogenschijnlijk succesvolle wijzigingen in de uitvoering na de projectperiode worden stopgezet, leidt dit tot onduidelijkheid en onvrede over het gevoerde beleid. Uit de evaluatie van het

gevoerde beleid zal moeten blijken welke activiteiten in hun huidige vorm ingebed kunnen worden in de reguliere uitvoering en welke activiteiten aanpassing behoeven.

- De uitkomsten van de quick scan geven duidelijk aan waar in het implementatieproces verbetering nodig is. Bij de meest recente meting werd immers duidelijk dat de laatste spaken, waar de gemeenten ook nog niet in voldoende mate mee aan de slag zijn gegaan, de laagste scores laten zien. Het instrument biedt gemeenten dus de mogelijkheid om zelf te meten hoe ze in de ogen van uitvoerders, management en bestuur 'ervoor staan' in het proces.
- Vooral wanneer gemeenten bij de implementatie van Hoogwaardig Handhaven visievelen betrekken die ook voor alle cliënten goed zichtbaar zijn (informerende op maat en dienstverlening op maat), kan de cliëntenmonitor als instrument gebruikt worden om te meten in hoeverre Hoogwaardig Handhaven leidt tot ontwikkelingen op het gebied van de perceptie en het gedrag van de cliënt.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

In zes gemeenten is de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven geïmplementeerd. De Kennisbank is samen met verschillende experts door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkeld. Het omvat een brede set aan instrumenten die sociale diensten kunnen gebruiken bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet. De instrumenten worden ingezet op vier terreinen; informeren, dienstverlening, controle en sanctioneren.

Het uiteindelijke doel van het gebruik van dit instrumentarium is een uitvoering van de Abw die leidt tot een toename van spontane naleving van wet- en regelgeving door cliënten.

De zes pilotgemeenten zijn Almelo, Hilversum, Nijmegen, Rotterdam, Venlo en Zaanstad. Deze gemeenten zijn bij de implementatie van de Kennisbank ondersteund door Radar, een extern adviesbureau dat nauw betrokken was bij de ontwikkeling van de Kennisbank. De voortgang en resultaten van de implementatie in de zes pilotgemeenten dienen als proef voor de uiteindelijke bredere implementatie van de Kennisbank. Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van StimulanSZ de evaluatie van het implementatieproject uitgevoerd.

In dit hoofdstuk schetsen wij kort de achtergrond van Hoogwaardig Handhaven en de inhoud en opzet van het evaluatie-onderzoek. Wij besluiten het hoofdstuk met een leeswijzer voor het rapport.

1.2 Achtergrond Kennisbank Implementatie Project

Beleidskader Hoogwaardig Handhaven

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

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.

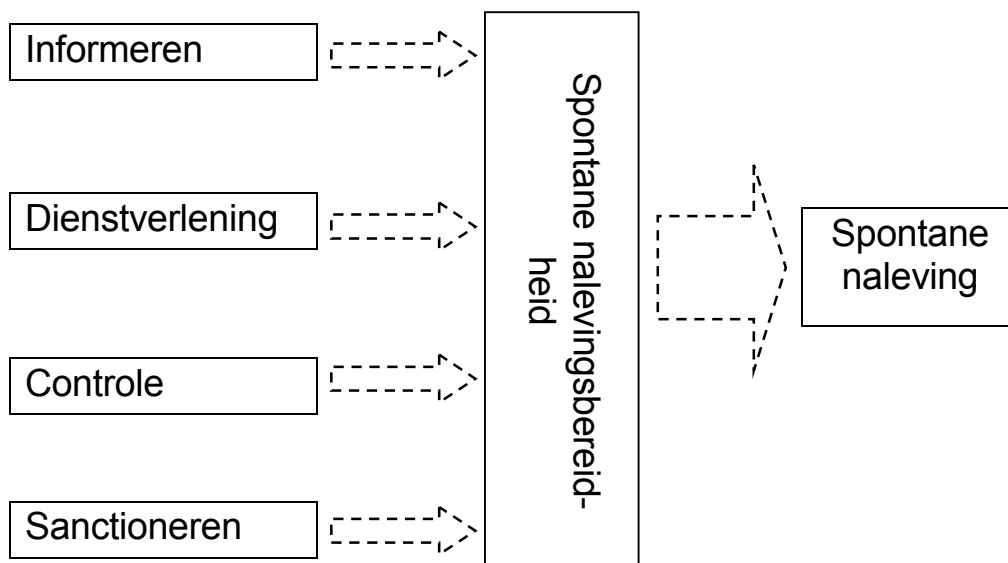
Spontane naleving en spontane nalevingsbereidheid

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

Voordat de spontane naleving daadwerkelijk toeneemt kan ook de bereidheid van cliënten om de regels na te leven, groeien. 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 de Kennisbank biedt, eerder bereid zijn om de regels spontaan na te leven. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een consulent 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:



Kennisbank Hoogwaardig Handhaven

In de Kennisbank is de implementatie van de instrumenten die met de vier beleidlijnen samenhangen uitgelegd aan de hand van een cyclus met acht ‘spaken’. Wij beschrijven kort iedere spaak en noemen instrumenten die bij de spaak horen.

1. Visie op handhaving

Het lokale bestuur formuleert een visie op de uitvoering van de Abw. Hierin wordt uiteengezet wat onder handhaving wordt verstaan en hoe de lokale handhavingsproblematiek kan worden opgelost.

2. Handhavingsbeleidsplan

In het handhavingsbeleidsplan wordt de visie omgezet in concrete doelstellingen. In het plan wordt het traject beschreven dat gevolgd moet worden om de doelen te bereiken.

3. Werkprocessen

Het beleidsplan wordt vertaald in nieuwe of aangepaste werkprocessen. Het is hierbij van belang dat werkprocessen goed op elkaar aansluiten en een heldere beschrijving geven van de te volgen stappen.

Een voorbeeld van op elkaar aansluitende werkprocessen is de beschrijving van het stoplicht-model dat wordt toegepast bij Hoogwaardig Handhaven.

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 bijvoorbeeld ook intern via een fraude-alerte consulent, via een externe melding of naar aanleiding van een risicoprofiel.

4. Randvoorwaarden

Om Hoogwaardig Handhaven goed uit te kunnen voeren, is het van belang dat de uitvoerders kunnen beschikken over de juiste randvoorwaarden. Het gaat dan onder andere om tijd, informatie en ruimte.

Een voorbeeld is de aanwezigheid van veilige spreekkamers. Dit is een voorwaarde voor uitvoerders om een confronterend gesprek aan te kunnen gaan met een mogelijke fraudeur. Deze kan immers agressief reageren op de verdenkingen.

Randvoorwaarden die niet zozeer onderdeel uitmaken van de Kennisbank, maar wel relevant zijn voor Hoogwaardig Handhaven, 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).

5. Kennis, vaardigheden, attituden

Uitvoerders dienen op de hoogte te zijn van het handhavingsbeleid van de gemeente. Zij dragen uit wat volgens de gemeente wel en niet mag. Ook dienen zij fraude-alert te zijn en mogelijk onrechtmatig gedrag te signalen. Om dit te bevorderen, kunnen workshops en cursussen gegeven worden. Om er voor te zorgen dat alle uitvoerders hetzelfde beleid uitdragen, is het van belang dat er regelmatig casuïstiekbespreking plaatsvindt.

6. Aansturing

Op basis van goede managementinformatie wordt een model ingericht waarmee de organisatie aangestuurd kan worden. Dit sturingsmodel dient zo ingericht te zijn dat inzichtelijk is of de in het beleidsplan geformuleerde doelen gehaald kunnen worden. Uitgangspunten bij het sturen van de organisatie zijn doeltreffendheid, rechtmatigheid, efficiëntie en klantvriendelijkheid.

7. Resultaatmeting

De daadwerkelijke effecten van Hoogwaardig Handhaven worden per relevante beleidsdoelstelling gemeten. Dit kan op verschillende manieren. Een van de mogelijkheden om resultaten te meten is met behulp van de cliëntenmonitor die in het evaluatie-onderzoek is ingezet. Hiermee wordt per beleidslijn gepeild in hoeverre bij cliënten effecten van Hoogwaardig Handhaven te meten zijn.

8. Evaluatie

Na het doorlopen van de voorgaande spaken, is de cyclus rond en vindt aan de hand van de uitkomsten van de resultaatmeting evaluatie plaats. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de gestelde (directe en indirecte) doelen zijn behaald. Voordat de cyclus weer van voor af aan van

start gaat, wordt beoordeeld in hoeverre de eerder geformuleerde visie nog geldig is, beleidsdoelen moeten worden bijgesteld, et cetera. De cyclus kan dus na evaluatie een andere invulling krijgen.

In hoofdstuk 2 geven wij een beschrijving van de wijze waarop de pilotgemeenten de Kennisbank hebben toegepast op hun beleid.

1.3 Doel van het project

Het Kennisbank Implementatie Project (KIP) heeft tot doel om de pilotgemeenten in een periode van twee jaar de gelegenheid te geven het handhavingsbeleid in te richten volgens de spaken van de Kennisbank. Hierbij dient het ‘wiel’ van de Kennisbank twee keer te worden doorlopen. Dat wil zeggen: het beleid dat in het eerste jaar wordt geformuleerd, moet worden geïmplementeerd in de praktijk, de resultaten moeten worden gemeten en geëvalueerd en aan de hand daarvan moet het beleid voor het volgende jaar worden geformuleerd, waarna de beleidscyclus opnieuw wordt doorlopen.

Hierbij is de kanttekening gemaakt dat het beleid in het eerste jaar ‘in proza’ kon worden geformuleerd: kwantitatieve doelstellingen hoefden niet te worden opgenomen in het beleidsplan. Dit vergt immers dat in het eerste jaar de prestatie-indicatoren voor het beleid al waren benoemd en er een sturingsmatrix gevuld kon worden met bedrijfsvoeringsinformatie. Deze instrumenten waren in het eerste jaar nog niet voorhanden. Het eerste jaar is daarom vooral bedoeld als voorbereidingsjaar op de feitelijke implementatie in het tweede jaar van het project.

KIP en LAT

Gelijktijdig met het KIP is in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg het LAT-project uitgevoerd. Het LAT-project is eveneens gericht op Hoogwaardig Handhaven. De inhoud van het project verschilde echter op een aantal onderdelen van het KIP.

Het KIP is ingericht als *implementatieproject*. Het project is gericht op het proces van de implementatie van de beleidscyclus die in de Kennisbank is beschreven. Bij de implementatie is de nadruk gelegd op het visieveld ‘controle op maat’.

Het LAT-project is ingericht als een *experiment*: het verplichte periodieke rechtmatigheidsheronderzoek is afgeschaft, zodat geëxperimenteerd kon worden met signaalgestuurd en risicogestuurd onderzoek volgens het stoplichtmodel. Bij het LAT-project maken alle vier de visievelden onderdeel uit van het project.

Dit verschil in opzet van de projecten heeft te maken met de verschillende doelstellingen van de projecten. Bij het KIP ligt de nadruk op het *proces*: hoe vergaat het gemeenten die hun beleid willen inrichten aan de hand van de beleidscyclus?

De doelstellingen van het LAT-project zijn meer gericht op de *effecten* van Hoogwaardig Handhaven: waar leidt het samenstel van maatregelen toe bij cliënten en uitvoerders, wat betekent het voor de effectiviteit en efficiëntie van controles?

1.4 Evaluatie van het project

Het implementatieproject is begeleid door een evaluatie-onderzoek. De evaluatie dient allereerst om inzicht te geven in het proces van het project. Tegelijkertijd wordt gekeken naar de eventuele effecten die aan het project zijn toe te schrijven.

De *procesevaluatie* is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat doen de gemeenten in het kader van de implementatie van de Kennisbank?
 - 1.a Welke onderdelen van de Kennisbank zijn door de gemeenten geïmplementeerd?
 - 1.b Hebben zij daarbij accenten aangegeven? Zo ja, welke?
 - 1.c Hoe is de implementatie van de Kennisbank verlopen (succes- en faalfactoren)?
 - 1.d Hoe verhouden de antwoorden op vragen 1.a tot en met 1.c zich tot de projectplannen van de gemeenten? Welke verklaringen zijn er voor eventuele afwijkingen?
2. Op welke wijze is in iedere pilotgemeente de implementatie van de Kennisbank georganiseerd?
 - 2.a Welke organisaties/afdelingen zijn erbij betrokken?
 - 2.b Hoeveel mensen zijn erbij betrokken?
3. Op welke wijze wordt iedere pilotgemeente extern ondersteund?
 - 3.a Waarop richt zich de ondersteuning?
 - 3.b Wat houdt de ondersteuning in?
 - 3.c Hoe is de ondersteuning georganiseerd?
 - 3.d Wat is het oordeel van betrokkenen over de ondersteuning?
 - 3.e In hoeverre is externe ondersteuning noodzakelijk?
 - 3.f Wat betekenen de antwoorden op vragen 3.a tot en met 3.e in de visie van de onderzoekers voor de bredere implementatie van de Kennisbank?

Voor de *effectevaluatie* gelden de volgende onderzoeksvragen:

4. In hoeverre wordt de spontane nalevings*bereidheid* van cliënten beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?
5. In hoeverre wordt de spontane naleving van wet- en regelgeving door cliënten beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?
6. In hoeverre wordt de spontane nalevings*bereidheid* van uitvoerders (consulenten, toetsers) beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen, hebben wij gebruik gemaakt van verschillende gegevensbronnen en onderzoeksmethoden. Wij geven hier een opsomming, in bijlage 1 treft u per bron een uitgebreide methodische verantwoording aan.

- Cliëntenmonitor
- Schriftelijke uitvoerderspeiling
- Groepsgesprekken met uitvoerders
- Gesprekken met projectleiders
- Gegevens van de sociale diensten
- Quick scans Radar

Met uitzondering van de schriftelijke uitvoerderspeiling en de groepsgesprekken met de uitvoerders hebben de onderzoeksactiviteiten op twee momenten plaatsgevonden: in de zomer van 2001 is een nulmeting uitgevoerd, in de winter van 2002-2003 heeft de eindmeting plaatsgevonden.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport kent de volgende opbouw:

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de activiteiten die de pilotgemeenten in de afgelopen twee jaar in het kader van het project ondernomen hebben. Het proces van de implementatie (hoe is het de gemeenten vergaan?, wat ging goed en wat niet?) is beschreven in hoofdstuk 3. Het oordeel van de uitvoerders over het project treft u aan in hoofdstuk 4. De resultaten van de effectevaluatie hebben wij beschreven in hoofdstuk 5. De beantwoording van de onderzoeksvragen en een opsomming van aandachtspunten voor de implementatie van de Kennisbank zijn weergegeven in het afsluitende hoofdstuk 6.

2 ACTIVITEITEN IMPLEMENTATIE

2.1 Inleiding

Iedere pilotgemeente is in 2001 gestart met de (voorbereiding op de) implementatie van de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven. De precieze wijze waarop de implementatie is ingevuld, verschilt per gemeente.

In dit hoofdstuk geven wij eerst een korte beschrijving van het algemene implementatietraject dat door iedere pilotgemeente is gevolgd. Hierin zijn de activiteiten, de organisatie van het project en de activiteiten die de gemeenten ondernomen hebben om het werken met de Kennisbank voort te zetten (te ‘borgen’) in het gemeentelijk beleid beschreven.

Vervolgens beschrijven wij per gemeente de activiteiten en geven we aan waar de activiteiten, organisatie en borging van de implementatie afwijken van het algemene beeld.

De algemene en gemeentespecifieke informatie is afkomstig van gesprekken met de lokale projectleiders.

2.2 Algemeen implementatietraject

Iedere pilotgemeente heeft met de subsidieverstrekker van het project (StimulanSZ) afgesproken dat in de twee jaar durende projectperiode de cyclus van de Kennisbank tweemaal zou worden doorlopen. Hierbij geldt dat in het eerste jaar de beleidsdoelstellingen ‘in proza’ in het handhavingsbeleidsplan verwoord worden. Dit betekent dat er nog geen kwantitatieve doelstellingen aan verbonden zijn. Dit is onder andere ingegeven door het feit dat visie en beleid geaccordeerd moeten worden door de gemeenteraad. Doordat in het eerste projectjaar een start gemaakt is met het formuleren van visie en beleid, inclusief discussies hierover met de lokale politiek, kan dit pas worden vastgelegd in het beleidsplan voor het tweede projectjaar. De evaluatie van dit plan kan niet eerder dan na afloop van dat tweede jaar plaatsvinden. Het eerste jaar is dan ook beschouwd als het jaar van de voorbereiding op de implementatie, waarna in het tweede jaar de implementatie daadwerkelijk van start gaat.

2.2.1 Activiteiten

Bij de invulling van het implementatietraject is er voor gekozen om in het gedachtengoed van Hoogwaardig Handhaven de nadruk te leggen op het visieveld ‘controle op maat’. Deze keuze is gebaseerd op de constatering dat het totaal aan maatregelen dat bij Hoogwaardig

Handhaven wordt voorgesteld, een te omvangrijke aanpassing voor de pilotgemeenten is in de twee jaar die voor het project staat. Van ‘controle op maat’ is de verwachting dat het tot de meeste resultaten kan leiden binnen de doorlooptijd van het project.

De wijze waarop de gemeenten dit visieveld concreet hebben ingevuld en in hoeverre de gemeenten aandacht hebben besteed aan andere onderdelen van Hoogwaardig Handhaven, beschrijven wij in deze paragraaf. Het gaat voornamelijk om zaken die in het tweede jaar van het project zijn gerealiseerd. In het eerste jaar zijn immers voornamelijk voorbereidingen getroffen op de daadwerkelijke implementatie.

De activiteiten zijn beschreven voor de gezamenlijke pilot-gemeenten. In paragraaf 2.3 zijn de activiteiten per gemeente op een rij gezet.

In de pilotgemeenten hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Het opstellen van een *handhavingsbeleidsplan*. In een aantal pilot-gemeenten is dit beleidsplan opgenomen als onderdeel van het integrale beleidsplan.
- Het beschrijven van *werkprocessen* voor het stoplichtmodel. In enkele pilot-gemeenten zijn de werkprocessen ingevoerd in het automatiseringssysteem. Daar waar dit nog niet gebeurd is, zijn de werkprocessen op papier beschikbaar en worden ze binnenkort geautomatiseerd aangeboden.
- Het aanstellen van (een) *fraudepreventiemedewerker(s)*. Deze helpt de consultants/casemanagers bij het uitzoeken van signalen en kan desgevraagd deelnemen aan gesprekken met cliënten of mee gaan op huisbezoek.
- Het inrichten van een *frauderegistratiesysteem*. In een aantal gemeenten is dit systeem geautomatiseerd beschikbaar en kunnen consultants er zelf fraudemeldingen in opnemen of kijken hoe meldingen zijn afgehandeld. In andere gemeenten kunnen consultants met behulp van formulieren de fraudesignalen melden en laten registreren.
- Het geven van *fraude-alertheidstrainingen/workshops*.
- Aandacht voor de *beveiliging* van spreekkamers en werkplekken.
- Het inrichten van een *sturingsmodel*. In dit model zijn meetpunten opgenomen aan de hand waarvan de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden. Het sturingsmodel maakt in een aantal gemeenten onderdeel uit van het handhavingsbeleidsplan.
- *Resultaatmeting* aan de hand van de quick scan. In de Kennisbank zit het instrument ‘quick scan’, waarmee gemeten kan worden wat de visie van bestuur, management en uitvoerders is op de afzonderlijke spaken van de Kennisbank. De resultaten geven weer waar verbetering nodig is.

2.2.2 Projectorganisatie en overleg

In iedere gemeente is een projectorganisatie ingericht, bestaande uit een lokale projectleider en werkgroepen. De precieze samenstelling en werkzaamheden van de werkgroepen verschilt per gemeente. Wij beschrijven de invulling per gemeente in paragraaf 2.3.

Om de gemeenten bij het project te ondersteunen, heeft bureau Radar aan iedere gemeente een vaste contactpersoon gekoppeld. Deze ‘buitenboordmotor’ fungeerde als adviseur bij het ontwikkelen van producten (bijvoorbeeld het handhavingsbeleidsplan of het beschrijven van werkprocessen) en trekker van het project (bijvoorbeeld door de gemeenten aan te sporen de afgesproken planning na te komen).

Overleg

De projectleiders hebben gedurende de projectperiode een aantal malen gezamenlijk overleg gevoerd in het managementplatform. Hier zijn ervaringen en ideeën uitgewisseld. Bovendien heeft het managementplatform tot doel om de gemeenten zoveel mogelijk gezamenlijk op te laten trekken in het project.

Verantwoording aan StimulanSZ en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft plaatsgevonden in een begeleidingscommissie.

2.2.3 Borging

Het pilotproject is niet opgezet als een op zichzelf staand project. De implementatie van de Kennisbank dient om de bedrijfsvoering van de sociale diensten in te richten volgens de beleidscyclus. Deze inrichting dient vervolgens vastgehouden (‘geborgd’) te worden in de bedrijfsvoering, ook nadat het project is afgelopen.

De gemeenten geven aan deze borging invulling door:

- de wijze van het opstellen van beleidsplannen blijvend aan te passen;
- nieuwe werkprocessen in te bouwen in het automatiseringssysteem van de gemeente;
- fraude-alertheidstrainingen in te bedden in het reguliere opleidingsplan;
- het sturingsinstrumentarium blijvend anders in te richten;
- de resultaten die met het sturingsinstrumentarium gegenereerd worden te gebruiken voor de evaluatie van het gevoerde beleid;
- aan de hand van de evaluatie het beleid voor het komende jaar aan te passen.

2.3 Implementatie per gemeente

2.3.1 Almelo

Activiteiten

De gemeente Almelo heeft bij aanvang van de implementatie de nadruk gelegd op het aanpassen van werkprocessen, de voorlichting aan cliënten en het creëren van draagvlak voor Hoogwaardig Handhaven op de werkvloer.

In Almelo zijn de volgende activiteiten ter hand genomen:

- Het opstellen van een *handhavingsbeleidsplan*. Dit vormt in Almelo een onderdeel van het integrale beleidsplan voor de Abw en het minimabeleid van de gemeente.
- Er vindt regelmatig overleg plaats met het *klantenpanel*. In deze gesprekken komen beleidsdoelstellingen en het communicatieplan aan bod. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inhoud van de tweemaandelijks nieuwsbrief voor cliënten of de inhoud van folders over rechten en plichten.
- De *werkprocessen* voor het stoplichtmodel zijn beschreven. In de loop van 2003 worden de werkprocessen geïntegreerd in het nieuwe automatiseringssysteem van de gemeente, tot die tijd zijn ze op papier beschikbaar.
- Uitvoerders kunnen bij het uitzoeken van signalen gebruik maken van een *verificatiematrix*: een handleiding waarin per signaal staat beschreven hoe geverifieerd kan worden of het signaal op waarheid berust.
- Het aanstellen van een (extra) *fraudepreventiemedewerker*. Deze helpt de consultants/casemanagers bij het uitzoeken van signalen en kan desgevraagd deelnemen aan gesprekken met cliënten of mee gaan op huisbezoek. In het werkproces van controle op maat (stoplichtmodel) is beschreven op welk moment en op welke wijze de fraudepreventiemedewerker bij een onderzoek betrokken kan worden.
- Het inrichten van een *frauderegistratiesysteem*. In Almelo is een informatiemodule van de sociale recherche opgenomen in het nieuwe automatiseringssysteem van de gemeente. Met dit systeem kunnen consultants zien hoe hun meldingen worden afgehandeld.
- De *fraude-alertheidstraining* maakt onderdeel uit van het reguliere opleidingsplan. Daarnaast wordt aan de medewerkers een instructie gegeven over het werken met het stoplichtmodel.
- In 2002 is Almelo begonnen met controles aan de hand van *risicoprofielen*.
- Er is een *veiligheidsonderzoek* gedaan en een agressietraining opgezet. Deze training zit ook in het opleidingsplan.
- Het inrichten van een *sturingsmodel*. In dit model zijn meetpunten opgenomen aan de hand waarvan de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden. Het sturingsmodel

maakt in Almelo onderdeel uit van het handhavingsbeleidsplan. Per meetpunt is aangegeven welke teamleider verantwoordelijk is.

- *Resultaatmeting* aan de hand van de quick scan.

Projectorganisatie

Het project is aangestuurd vanuit de afdeling sociale recherche/fraudebestrijding.

Bij aanvang is het project aangestuurd aan de hand van *werkgroepen*, waarin alle spaken van de Kennisbank zijn vertegenwoordigd. De spaken ‘visie’ en ‘beleid’ vormen één werkgroep, evenals de spaken ‘resultaat’ en ‘evaluatie’. De overige spaken hebben elk een eigen werkgroep. Iedere werkgroep bestaat uit drie tot vijf medewerkers.

De trekkers van de werkgroepen hebben samen met de lokale projectleider zitting in de *centrale projectgroep*.

De centrale projectgroep wordt aangestuurd door de *stuurgroep* waarin het management van de dienst zitting heeft. De stuurgroep overlegt maandelijks.

Borging

Wat betreft de borging wijken de activiteiten in Almelo niet af van de algemene borgingsactiviteiten die in de vorige paragraaf zijn beschreven:

- de wijze van het opstellen van beleidsplannen is blijvend aangepast;
- nieuwe werkprocessen worden ingebouwd in het nieuwe automatiseringssysteem van de gemeente;
- fraude-alertheidstrainingen zijn ingebed in het reguliere opleidingsplan;
- het sturingsinstrumentarium is blijvend anders ingericht en opgenomen in het beleidsplan;
- de resultaten die met het sturingsinstrumentarium gegenereerd worden, zijn te gebruiken voor de evaluatie van het gevoerde beleid;
- aan de hand van de evaluatie kan het beleid voor het komende jaar worden aangepast.

2.3.2 Hilversum

De gemeente Hilversum is gedurende de twee jaar van het implementatieproject bezig geweest met ‘Niemand aan de kant’. Dit is de visie die de gemeente heeft geformuleerd, waarin werk boven inkomen het uitgangspunt is. Aan de hand hiervan is de gemeentelijke uitvoering opnieuw ingericht. De implementatie van de Kennisbank is als onderdeel hierin meegenomen, aangezien Hoogwaardig Handhaven aansluit bij de visie van de gemeente.

Activiteiten

- Het opstellen van een *handhavingsbeleidsplan*. In de gemeente Hilversum vormt dit een onderdeel van het integrale gemeentelijke beleidsplan dat is opgesteld in het kader van

- ‘Niemand aan de Kant’. In het beleidsplan zijn doelen verwoord. In werkplannen is per afdeling uitgewerkt hoe de doelen bereikt kunnen worden.
- Om het project intern ruchtbaarheid te geven, zijn *informatiebijeenkomsten* gehouden als er voortgang of resultaten te melden waren.
 - Het beschrijven van *werkprocessen* voor het stoplichtmodel. Deze werkprocessen zijn ingevoerd in het automatiseringssysteem. Handhaving zit verwerkt in alle relevante geautomatiseerde werkprocessen. In het werkproces ‘aanvraag’ zit bijvoorbeeld een automatische link naar het ‘stoplicht’ als een consulent een signaal opmerkt.
 - In 2002 is op kleine schaal gestart met controles aan de hand van *risicoprofielen*. Dit wordt in 2003 voortgezet en uitgebreid.
 - In Hilversum werkte men al geruime tijd met *fraudepreventiemedewerkers*. Deze helpen de consulenten/casemanagers bij het oppakken van signalen en voeren vervolgens de controle-onderzoeken uit.
 - De gemeente heeft als vervolg op de fraudepreventiemedewerkers een aantal ‘*handhavingsmedewerkers*’ aangesteld. Dit waren voorheen fraudepreventiemedewerkers. Zij zijn met name betrokken bij de afhandeling van risicovolle aanvragen. Ook voeren zij de onderzoeken in het oranje traject uit, nadat een consulent een signaal gemeld heeft. Dit is kenmerkend voor het casemanagementmodel van de gemeente Hilversum waarin rechtmatigheids- en doelmatigheidstaken gescheiden zijn.
 - Hilversum heeft een *frauderegistratiesysteem* opgezet. In dit geautomatiseerde systeem kunnen consulenten zelf fraudemeldingen opnemen. Vervolgens kunnen ze in het systeem zien hoe hun meldingen worden afgehandeld door de fraudepreventiemedewerkers of de sociale recherche.
 - Er is eenmalig een *fraude-alertheidstraining* gegeven aan de medewerkers. De cursus wordt niet opnieuw gegeven aan alle medewerkers maar nieuwe medewerkers en handhavingsmedewerkers dienen in het vervolg de training te volgen.
 - Er is in het kader van het project geen specifieke aandacht geschonken aan de *beveiliging* van spreekkamers en werkplekken. De sociale dienst verhuist in 2003 naar een bedrijfsverzamelgebouw. Bij de inrichting van het nieuwe pand is aandacht voor de veiligheid.
 - Er is een *sturingsmodel* ingericht. In dit model zijn meetpunten opgenomen aan de hand waarvan de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden. Het sturingsmodel wordt onder andere gevoed door het eerder beschreven frauderegistratiesysteem.
 - *Resultaatmeting* aan de hand van de quick scan.

Projectorganisatie

Gedurende de twee jaar van het project was er een *vaste werkgroep*, bestaande uit vijf personen.

Er zijn geen vaste deelprojectgroepen geweest. In plaats daarvan is er voor gekozen om *workshops* te organiseren wanneer daar behoefte aan was. Het aantal deelnemers aan de

workshops varieerde, afhankelijk van het onderwerp. Zo is er bijvoorbeeld een grote groep uitvoerders betrokken geweest bij een workshop voor het opstellen van risicoprofielen. Bij andere workshops was een kleiner aantal medewerkers betrokken. In totaal zijn er circa tien workshops geweest.

Borging

Ook in Hilversum wijken de borgingsactiviteiten nauwelijks af van de algemene borgingsactiviteiten die in de vorige paragraaf zijn beschreven:

- de wijze van het opstellen van beleidsplannen is blijvend aangepast;
- nieuwe werkprocessen worden ingebouwd in het automatiseringssysteem van de gemeente;
- het sturingsinstrumentarium is blijvend anders ingericht;
- de resultaten die met het sturingsinstrumentarium gegenereerd worden, zijn te gebruiken voor de evaluatie van het gevoerde beleid;
- aan de hand van de evaluatie kan het beleid voor het komende jaar worden aangepast.

Anders dan in de meeste overige pilotgemeenten is de fraude-alertheids cursus geen onderdeel van het reguliere opleidingsprogramma voor het zittend personeel. Nieuwe medewerkers zullen de training wel gaan volgen.

2.3.3 Nijmegen

Activiteiten

De gemeente Nijmegen heeft de nadruk gelegd op integraliteit van de dienstverlening. Dit betekent dat is gestreefd naar afstemming op het gebied van minimabeleid, handhavingsbeleid en uitstroombeleid. Met afstemming kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een fraudeur nog aanspraak kan maken op bijzondere bijstand. De afstemming heeft tot gevolg dat de inhoud van het project op een aantal onderdelen afwijkt van de werkwijze van de andere gemeenten.

Bovendien is de gemeente Nijmegen vanaf 1999 betrokken geweest bij het project 'Kwaliteitsverbetering Fraudebestrijding', de voorloper van het KIP. Dit maakt dat de gemeente al langer bezig was met de (ontwikkeling van) activiteiten die voor het KIP op de agenda stonden.

In het kader van het KIP heeft de gemeente Nijmegen de volgende activiteiten ondernomen:

- Er is een *handhavingsbeleidsplan* opgesteld. In Nijmegen is dit beleidsplan opgenomen als onderdeel van het integrale bijstandsbeleidsplan. Hierin komen, naast handhavingsbeleid, het uitstroombeleid en het armoedebeleid aan de orde. Anders (eerder) dan andere pilotgemeenten heeft Nijmegen al sinds 2001 een integraal beleidsplan. Per onderdeel zijn

beoogde resultaten geformuleerd en prestatie-indicatoren benoemd aan de hand waarvan gemeten kan worden of de effecten behaald zijn. Het beleidsplan is per team vertaald naar ‘unitplannen’.

- De gemeente werkt met *werkprocessen* voor een intensief controle traject (ICT). Dit is vergelijkbaar met het oranje traject van het stoplichtmodel. De werkprocessen zijn vastgelegd in een protocollenboek.
- De intensieve controles worden niet uitgevoerd door alle consultants/casemanagers, maar door *fraudepreventiemedewerkers* of *ICT-ers*. Dit zijn consultants die intensieve controles als taak hebben. Deze taak kan rouleren onder de consultants, het is geen aparte functie, maar een taak. Net als in Hilversum is er in Nijmegen sprake van een *scheiding in het casemanagement* tussen activering en rechtmatigheid.
- De invoering van *driegesprekken* wordt door de gemeente Nijmegen gezien als onderdeel van de implementatie van de Kennisbank. De driegesprekken houden in dat er een gesprek plaatsvindt tussen de cliënt, de consultant die verantwoordelijk is voor de verstrekking van de uitkering en de consultant die de activering en uitstroom verzorgt. De gesprekken dragen bij aan een goed zicht van de medewerkers op de situatie van de cliënt. Bovendien is duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt en wat de consequenties voor de uitkering zijn als de cliënt zich niet aan de afspraken houdt.
- Voor *cliënten* is er een *spelregelboekje* opgesteld met daarin uitleg over rechten en plichten die aan de uitkering verbonden zijn.
- Er is een *fraudemeldings en -registratiesysteem* ingericht. Medewerkers kunnen met behulp van ‘gele formulieren’ fraudesignalen melden en laten registreren. Deze formulieren helpen bij het ‘hardmaken’ van diverse ‘zachte signalen’. Waar in het verleden zachte signalen doorgaans bleven liggen, kan nu een verzameling van zachte signalen voldoende aanleiding geven voor een intensieve controle. Dankzij de meldingsformulieren is er beter zicht op de signalen die over een cliënt zijn binnengekomen. De formulieren worden niet alleen ingevuld door de consultants, maar ook door receptiemedewerkers. Zij merken aan de balie al veel signalen op. De gele formulieren komen binnen bij de sociale recherche. Daar wordt aan de hand van het geschatte benadelingsbedrag beoordeeld of het signaal in eerste instantie thuishoort in het intensieve controletraject (oranje traject) of bij de sociale recherche (rode traject).
- Al in het jaar 2000 is een *fraude-alertheidstraining* gegeven aan de medewerkers. Dit was dus voor aanvang van het KIP. Deze training is geen onderdeel geworden van het reguliere opleidingsprogramma. Wel is het een terugkerend onderdeel (zij het niet jaarlijks) van de reguliere gespreksvaardigheidstrainingen die door de dienst worden aangeboden.
- Aan de hand van de gespreksvaardigheidstraining is een *mal voor gespreksvoering* opgesteld. Teamleiders auditen periodiek of er aan de hand van deze mal gewerkt wordt in de spreekkamers.

- Er is aandacht voor de *beveiliging* van spreekkamers en werkplekken. Ook in de eerder genoemde gespreksvaardigheidstrainingen is aandacht voor het omgaan met agressieve cliënten.
- Door de gemeente Nijmegen is een *sturingsmodel* ontwikkeld. In dit model zijn meetpunten opgenomen aan de hand waarvan de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden. Het sturingsmodel maakt onderdeel uit van het beleidsplan en de unitplannen.
- Ook in Nijmegen vindt *resultaatmeting* aan de hand van de quick scan plaats.

Projectorganisatie

Bij aanvang van het project is een *brede projectgroep* opgezet, met circa twaalf leden. Hierin zat de lokale projectleider en de projectleider van vijf werkgroepen die zich met deelterreinen van het project bezighielden. De projectgroep bestond verder uit juridisch adviseurs, beleids- en communicatiemedewerkers en medewerkers van de sociale recherche.

De brede projectgroep is opgesteld met het oog op het integrale beleid dat de gemeente voorstaat. Na verloop van tijd is de projectgroep omgevormd tot een kleinere *klankbordgroep*, de werkgroepen bleven intact zolang hun werk nog niet voltooid was, daarna zijn ze opgeheven.

In de gemeente Nijmegen zijn de volgende *werkgroepen* in het leven geroepen:

- Sturingsmodel (benoemen prestatie-indicatoren die aansluiten bij visie van de gemeente)
- Verificatie (gericht op de keten: wie doet wat?)
- Controle op maat (gericht op risicoprofielen)
- Intensieve controle traject (oranje traject)
- Werk boven inkomen: integrale dienstverlening (hoe wordt Hoogwaardig Handhaven ingebed in de hele organisatie?)

Borging

Ook in Nijmegen zijn alle activiteiten uit het project onderdeel uit gaan maken van de reguliere bedrijfsvoering. De fraude-alertheidstraining is niet als aparte training opgenomen in het reguliere opleidingsprogramma, maar is wel een met enige regelmaat terugkerend onderdeel van de reguliere gespreksvaardigheidstrainingen.

2.3.4 Rotterdam

Rotterdam is de grootste gemeente die deelneemt aan het KIP. De gemeente heeft er voor gekozen om het project te beperken tot twee van de in totaal negen districten: Noord en Centrum.

Activiteiten

Bij aanvang van het project is een aantal aandachtspunten benoemd waar de gemeente mee aan de slag wilde gaan. Het ging om het beter bekend maken van het beleid binnen de organisatie, het beter in kaart brengen van de opleidingsbehoefte van de medewerkers, het ondersteunen van medewerkers bij het uitzoeken van fraudesignalen en het opschonen van de administratie. Dit laatste is een belangrijke voorwaarde bij aansluiting op het IB.

Met deze aandachtspunten in het hoofd heeft de gemeente in het kader van het KIP de volgende activiteiten ondernomen:

- De *werkprocessen* voor de uitvoering van bijzonder rechtmatigheidsonderzoek (intensieve controles in het oranje traject) zijn in Rotterdam op zich niet nieuw. Deze onderzoeken worden al een aantal jaren gedaan. Nu is de werkwijze echter vastgelegd in een procesbeschrijving.
- Er wordt gebruik gemaakt van het *fraudekompas* dat in het LAT-project is ontwikkeld. Dit is een handleiding voor consultants waarin per signaal is uitgewerkt hoe het signaal moet worden afgehandeld.
- De gemeente heeft een *verplichtingenkompas* opgesteld. Hierin staan voor de uitvoerders alle verplichtingen waar de cliënt zich aan moet houden op een rij. Met het kompas wordt nog niet gewerkt, omdat het nog niet gereed is.
- De gemeente heeft een aantal *losse projecten* uitgevoerd, bijvoorbeeld gerichte controles op autobezit. Dit project werd uitgevoerd door te posten bij de brievenbus van de sociale dienst op de dag dat de maandelijkse inkomstenformulieren ingeleverd moesten worden. Als cliënten hun formulier met de auto kwamen brengen, werd het nummerbord van de auto gecontroleerd. Zo werd gekeken of de auto eventueel op naam van de cliënt stond. Ook is er een gerichte controle geweest bij cliënten die altijd hun inkomstenformulier te laat inleveren.
- De gemeente Rotterdam werkte in het verleden reeds met fraudecontactambtenaren. Sinds het najaar van 2002 is er in beide districten dagelijks een sociaal rechercheurs als *fraudepreventiemedewerker* aanwezig. Deze helpt de consultants/casemanagers bij het uitzoeken van signalen en kan desgevraagd deelnemen aan gesprekken met cliënten of mee gaan op huisbezoek.
- Aan de (centrale) afdeling bijzonder onderzoek (onder andere sociale recherche) wordt een *informatieteam* toegevoegd. Dit team verzamelt en registreert alle signalen van consultants en zet ze uit onder de medewerkers van de afdeling. Ook zorgt het team voor de terugkoppeling aan de leveranciers van de signalen.
- Er is een *fraude-alertheidstraining* gegeven aan alle medewerkers. Voor administratief medewerkers was de cursus korter dan voor consultants.
- De gemeente is bezig met de ontwikkeling van een *agressieprotocol* zodat medewerkers hun werk veiliger uit kunnen voeren.

- In 2002 zijn de voorbereidingen getroffen voor de inrichting van het *sturingsmodel*. In dit model zijn meetpunten opgenomen aan de hand waarvan de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden. Een operationeel sturingsmodel vergt dat de meetpunten in het model onderdeel uitmaken van de geautomatiseerde werkprocessen. Dit is in Rotterdam nog niet gerealiseerd.
- Naast de *resultaatmeting* die plaatsvindt aan de hand van het sturingsmodel, wordt met de quick scan gemeten wat de visie van bestuur, management en uitvoerders is op de afzonderlijke spaken van de Kennisbank. De resultaten geven weer waar verbetering nodig is.

Anders dan bij de andere pilot-gemeenten is er in Rotterdam *geen handhavingsbeleidsplan* opgesteld. Het project heeft niet in de gehele stad plaatsgevonden, maar in twee districten. Voor deze districten zijn geen aparte beleidsplannen opgesteld.

Projectorganisatie

Het project is aangestuurd vanuit de afdeling bijzonder onderzoek.

Bij aanvang van het project is er een *projectgroep* samengesteld die maandelijks bijeenkwam. De projectgroep bestond uit de lokale projectleider, de districtsmanagers van beide pilotdistricten, twee teamchefs, een senior consultant en vier tot zes consultants.

De consultants uit de projectgroep vormden samen met de afdeling communicatie de *werkgroep* ‘communicatie’. In samenwerking met het interne opleidingscentrum van de gemeente vormden de consultants uit de projectgroep de werkgroep ‘opleidingen’. De derde werkgroep had de aansluiting op het IB als onderwerp. Iedere werkgroep bestond uit vier tot zes personen.

In augustus 2002 zijn de voorbereidingen van de werkgroepen in de praktijk toegepast. Daarna zijn de werkgroepen opgeheven en is er een *kernprojectgroep* overgebleven. Deze bestaat uit de projectleider, de betrokken districtsmanagers, twee senior medewerkers van de afdeling bijzonder onderzoek, een medewerker communicatie, een medewerker van het bedrijfsbureau en de vaste contactpersoon van Radar.

Borging

Wat betreft de borging van de activiteiten in de bedrijfsvoering is Rotterdam voornamelijk bezig met voorbereidingen. Zo is men wat betreft de fraude-alertheidstraining nog aan het uitzoeken van de juiste manier om het in te bedden in het reguliere opleidingsprogramma. Ook is het nog niet duidelijk of de fraudepreventiemedewerkers die sinds het najaar van 2003 aan de teams van consultants zijn toegevoegd, daar ook aanwezig blijven.

2.3.5 Venlo

Activiteiten

De gemeente Venlo heeft met het project tot doel om een betere controle aan de poort te leveren, de fraude-alertheid van medewerkers te vergroten en meer nadruk te leggen op preventief beleid naast repressief beleid. De activiteiten die de gemeente Venlo in het kader van het KIP heeft ondernomen, wijken niet af van de algemene activiteiten.

- Er is een *handhavingsbeleidsplan* opgesteld. In het eerste projectjaar is dit plan opgesteld aan de hand van de verschillende spaken van de Kennisbank. In het tweede jaar is gekozen voor een andere aanpak waarbij het beleidsplan tot stand is gekomen in werkgroepen waarin medewerkers inspraak hadden in het formuleren van beleidsvoornemens. Hieruit is een document op hoofdlijnen voor de raad opgesteld. Daarnaast is een meer gedetailleerd uitvoeringsplan geformuleerd met concrete voornemens en doelen. De verschillende spaken van de Kennisbank zijn in dit nieuwe plan niet terug te vinden. Dit is de uitkomst van een discussie tussen de verschillende afdelingshoofden die met het uitvoeringsplan gaan werken.
- De *werkprocessen* voor aanvraag, heronderzoek, beëindigingsonderzoek en het oranje traject zijn herschreven of beschreven. De bestaande werkprocessen (aanvraag en dergelijke) zijn aangepast aan het hoogwaardig handhaven.
- Er is een *fraudepreventiemedewerker* aangesteld. Dit was voorheen een sociaal onderzoeker. Hij helpt nu de consultants/casemanagers bij het uitzoeken van signalen en kan desgevraagd deelnemen aan gesprekken met cliënten of mee gaan op huisbezoek. Wegens het succes van deze werkwijze is er in september 2002 nog een sociaal onderzoeker als fraudepreventiemedewerker aangesteld. Aan de hand van de gegevens over de onderzoeken die de fraudepreventiemedewerker heeft uitgevoerd, is af te leiden dat de onderzoeken vaak leiden tot het niet toekennen van de uitkering of het stopzetten van een lopende uitkering.
- Er zijn *fraude-alertheidstrainingen* gegeven aan alle medewerkers die in hun functie te maken kunnen hebben met het signaleren van fraude.
- In Venlo is er een *agressieprotocol* waarin aandacht is voor de veiligheid van spreekkamers, gesprekstechniek bij lastige klanten, assistentie bij agressie, et cetera. Dit protocol is niet in het kader van het KIP ingevoerd, maar sluit wel aan bij het project.
- De gemeente heeft een nieuw managementinformatiesysteem opgezet, dat vanaf 2003 operationeel is. Het functioneert onder andere als *sturingsmodel*. Afdelingshoofden kunnen aangeven welke meetpunten voor hen van belang zijn. Aan de hand van de meetpunten kunnen de resultaten van het beleid inzichtelijk gemaakt worden.

In tegenstelling tot de andere pilot-gemeenten is er in Venlo *geen frauderegistratiesysteem* opgezet waarin medewerkers kunnen zien hoe signalen worden afgehandeld.

Ook heeft er geen *resultaatmeting door middel van de quick scan* plaatsgevonden.

Projectorganisatie

Het project is aangestuurd vanuit de afdeling juridische zaken.

Er was een *centrale projectgroep* en er waren zes *werkgroepen*. In de loop van het project is de organisatie aanzienlijk uitgedund. Uiteindelijk bleven de werkgroepen ‘controle op maat’ en ‘visie en beleid’ bestaan. Werkgroepen die zich bezighielden met andere terreinen (zoals informatie aan cliënten en optimaliseren van de dienstverlening) zijn stopgezet.

Borging

Door diverse knelpunten in het implementatieproces, zijn er in Venlo geen specifieke acties ondernomen om de borging van de Kennisbank in de organisatie te verzorgen. Wij lichten een en ander toe in hoofdstuk 3.

Wel is er een extra fraudepreventiemedewerker aangesteld omdat het succes van de werkzaamheden van de eerste fraudepreventiemedewerker duidelijk aangetoond kon worden. Het is dan ook te verwachten dat deze functie in de toekomst zal blijven bestaan.

2.3.6 Zaanstad

Activiteiten

De opzet van het project is in Zaanstad aanzienlijk anders geweest dan in de andere pilotgemeenten. De overige gemeenten zijn begonnen met voorbereidingen op de implementatie, terwijl Zaanstad in het eerste jaar de nadruk heeft gelegd op het creëren van bestuurlijk draagvlak voor Hoogwaardig Handhaven. De gemeente heeft te maken met een aantal grote veranderingen (gemeentelijke reorganisatie en reorganisatie bij de sociale dienst) en wil daar in Hoogwaardig Handhaven een prominente plek geven.

De investering in bestuurlijk draagvlak heeft na het eerste jaar van het project een toezegging van acht extra formatieplaatsen voor handhaving opgeleverd.

In het tweede projectjaar is deze toezegging niet waargemaakt. Om diverse redenen is het project in 2002 gestaakt. Een toelichting hierop geven wij in hoofdstuk 3, waar een beschrijving wordt gegeven van het implementatieproces.

Al voor de start van het project in 2001 was de gemeente Zaanstad echter al bezig met Hoogwaardig Handhaven. Zo is voor de start van het project al een beleidsplan Hoogwaardig Handhaven voorgelegd aan de raadscommissie en zijn werkprocessen aangepast. Ook is de gemeente gestart met het uitvoeren van onderzoeken aan de hand van risicoprofielen. Door

achterstanden bij de afhandeling van reguliere heronderzoeken is dit echter enige tijd (tot 2003) stilgelegd, zodat de achterstanden konden worden ingehaald.

Projectorganisatie

Het project is aangestuurd vanuit de afdeling Inkomensondersteuning. Dit is de afdeling die alle rechtmatigheidstaken uitvoerde (inclusief opsporingsonderzoeken), met uitzondering van de uitkeringsintake. Anders dan in de andere gemeenten is er geen projectgroep opgericht, maar waren er twee ‘trekkers’ van het project in de gemeente.

Borging

Gezien de voortijdige beëindiging van het project in Zaanstad, is er in deze gemeente geen aandacht besteed aan borging.

2.4 Tot slot

De activiteiten die de pilotgemeenten hebben ondernomen in het kader van het project zijn in tabel 2.1 als overzicht weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de pilotgemeenten, met uitzondering van de gemeente Zaanstad, de meeste ‘reguliere’ activiteiten uit de Kennisbank (beleidsplan tot en met resultaatmeting) hebben uitgevoerd.

Tabel 2.1 Activiteiten gemeenten

	Almelo	Hilversum	Nijmegen	Rotterdam	Venlo	Zaanstad
Beleidsplan	x	x	x		x	x
Werkprocessen	x	x	x	x	x	x
Fraudepreventiemedewerker	x	x	x	x	x	
Verbeterde frauderegistratie	x	x	x	x		
Fraude-alertheidstraining	x	x	x	x	x	
Sturingsmodel	x	x	x	x	x	
Resultaatmeting	x	x	x	x		
Risicoprofielen	x	x				x
Betrekken klantenpanel	x					
Fraudekompas/verificatiematrix/ protocolboek	x	x	x	x		
Handhavingsmedewerkers/ scheiding casemanagement		x	x			x
Interne informatiebijeenkomsten		x				
Driegesprekken			x			
Mal voor gespreksvoering			x			
Spelregelboekje voor klant			x			
Verplichtingenkompas ¹				x		
‘ Losse projecten’				x		

¹ Het fraudekompas en het verplichtingenkompas zijn inmiddels samengevoegd tot de “WBM-wijzer”.

3 IMPLEMENTATIEPROCES

3.1 Inleiding

Een belangrijk deel van de evaluatie richt zich op het proces van de implementatie. De procesevaluatie heeft betrekking op de mate waarin het uiteindelijke doel van de implementatie bereikt wordt, de organisatie van het implementatieproces en de ondersteuning die de gemeenten bij de implementatie krijgen.

In hoofdstuk 2 hebben wij beschreven welke activiteiten de gemeenten binnen het KIP verricht hebben. Ook is kort aandacht besteed aan de organisatie van het project en de borging van de nieuwe werkwijzen in de bedrijfsvoering.

In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op het verloop van implementatie. Ook wordt aandacht besteed aan de verschillen tussen de gemeenten in de mate van doelbereiking en de rol van de externe ondersteuning en het managementplatform.

3.2 Mate van doelbereiking en proces van de implementatie, algemeen

Mate van doelbereiking

Het doel van het KIP was om binnen de twee jaar die voor het project waren uitgetrokken, de beleidscyclus tweemaal te doorlopen. Hierbij kon in het eerste jaar worden volstaan met voorbereidingen op de daadwerkelijke implementatie in het tweede jaar. Bij de implementatie van het Hoogwaardig Handhaven hebben de pilotgemeenten de nadruk gelegd op het visieveld ‘controle op maat’.

Wanneer gekeken wordt naar de activiteiten die de gemeenten ontplooid hebben (hoofdstuk 2) en de termijn waarop dit is gebeurd, kan de conclusie getrokken worden dat de beleidscyclus éénmaal in plaats van tweemaal doorlopen is, en dat implementatie van instrumenten heeft plaatsgevonden. Omdat met name het eerste jaar van het project vooral gericht was op voorbereiding van de implementatie en het verkrijgen van politieke betrokkenheid bij het project, is een aantal instrumenten pas recent geïmplementeerd. Hierdoor is het op het moment van schrijven van dit rapport voor de gemeenten nog niet mogelijk om aan de hand van de resultaten van de instrumenten het beleid te evalueren en het beleid voor de komende periode aan te passen, waarna de beleidscyclus voor de tweede maal doorlopen kan worden. Het feit dat de beleidscyclus nog niet voor de tweede maal doorlopen is, heeft onder andere gevolgen voor de resultaatmeting aan de hand van de quick scan. Daarmee wordt immers gemeten hoe Hoogwaardig Handhaven volgens betrokkenen in iedere gemeente (uitvoerders en management) ‘scoort’ op de verschillende spaken van de Kennisbank. De spaken ‘resultaatmeting’ en ‘evaluatie’ zijn nu nog onvoldoende zichtbaar.

Dit maakt het zinvol om niet alleen te kijken naar het resultaat, maar ook naar het verloop van de implementatie. Hieruit zijn wellicht praktische lessen te leren voor andere gemeenten die de Kennisbank willen implementeren.

Algemene kenmerken over het verloop van de implementatie

Na het eerste jaar van het project kwam naar voren dat veel zaken in voorbereiding waren, zodat van daadwerkelijke implementatie nog nauwelijks sprake was. Alle pilotgemeenten gaven aan in meer of mindere mate vertraging te hebben opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Als oorzaken voor de vertraging werden vooral onvoldoende prioriteitsstelling van het project ten opzichte van het primaire proces genoemd en, daarmee samenhangend, een gebrek aan tijd van de betrokken personen om aan het project te besteden. Wat betreft de prioriteitsstelling geven de projectleiders in de gemeenten aan dat het voor de uitvoering van het project van groot belang is dat de gemeenteraad achter het project staat. In enkele gemeenten is het nodig gebleken om (met name) in het eerste projectjaar veel tijd te investeren in het verkrijgen van de benodigde politieke betrokkenheid.

3.3 Proces van de implementatie, per pilotgemeente

Tijdens de eindmeting van het evaluatie-onderzoek is in gesprekken met uitvoerders en projectleiders stilgestaan bij de voortgang van het project. Daar waar het gaat om mate van doelbereiking en ondersteuning bij het project, voldoet de algemene beschrijving die wij in de vorige paragraaf hebben gegeven. Voor wat betreft de specifieke succes- en faalfactoren van het implementatieproces is het interessant om de gemeenten afzonderlijk te beschrijven.

3.3.1 Almelo

Net als de overige pilotgemeenten is de gemeente Almelo in het eerste jaar van het project een aantal knelpunten tegengekomen dat tot vertraging leidde. Het gaat dan met name om een gebrek aan politieke betrokkenheid en ondersteuning door het management. Daarnaast was er sprake van capaciteitsproblemen in de verschillende werkgroepen.

Ook in het tweede jaar hebben deze factoren een rol gespeeld. Ze zijn versterkt door het feit dat de gemeente vanaf medio 2002 achterstanden in de werkvoorraad moest inhalen. De meeste uitvoerders hebben overgewerkt om heronderzoeken af te handelen. Het werk dat voor het KIP verzet moest worden, had een lagere prioriteit. Uiteindelijk is hierdoor de oorspronkelijke projectorganisatie nagenoeg opgeheven. Werkgroepleden die nodig waren in het primair proces mochten niet meer deelnemen aan de werkgroepen.

Tegelijkertijd was Almelo bezig met een gemeentebrede reorganisatie, die ook voor de sociale dienst een aantal veranderingen tot gevolg had. Zo zijn er nieuwe afdelingen gevormd, andere functies gecreëerd en zijn ondersteunende afdelingen (onder andere sociale recherche) centraal gehuisvest. De uitvoerders hebben in het groepsgesprek aangegeven dat de nieuwe organisatie nog niet goed functioneert.

Het nieuwe automatiseringssysteem dat in de gemeente wordt ingevoerd, heeft ook tot vertraging geleid. Nieuwe werkprocessen zijn pas operationeel als het nieuwe systeem ‘in de lucht’ is.

Ondanks de bovengenoemde factoren die het proces hebben vertraagd, is in de gemeente Almelo er in geslaagd om de meeste voorgenomen activiteiten uit te voeren. Dit blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 2 van alle activiteiten die in de projectperiode ondernomen zijn.

3.3.2 Hilversum

Ook in Hilversum is de benodigde tijd om het project binnen de planning van de grond te krijgen een knelpunt gebleken. De medewerkers die belast zijn met (een deel van) de uitvoering van het project, doen dit naast hun reguliere werk. De termijnen die gelden in het primaire proces moeten wel gehaald worden, dus daar ligt de eerste prioriteit. Een manier om te voorkomen dat steeds dezelfde medewerkers belast worden, is het organiseren van workshops in plaats van het werken met vaste werkgroepen. In Hilversum is deze flexibele projectorganisatie een prettige en effectieve manier van werken gebleken.

De gemeente geeft aan dat de inbedding van het project in het gemeentebrede reorganisatie ‘Niemand aan de kant’ zowel voor- als nadelen biedt. Een groot voordeel op uitvoerend niveau is dat door de integrale aanpak handhaving overal in verweven zit. Hoogwaardig Handhaven maakt deel uit van een groot aantal processen in de uitvoering. Omdat de hele organisatie ‘op de schop’ gaat, kan het goed in de nieuwe uitvoeringsorganisatie ingepast worden. Uiteindelijk kan je er dan dus niet meer omheen.

Een risico op organisatorisch niveau is dat er geen aparte projectstructuur is. Dit maakt het project minder zichtbaar in de grote reorganisatie die gaande is. Het is dan ook van belang om specifieke aandacht te houden voor handhaving in de algemene reorganisatieproces. In Hilversum is dit opgepakt door in de eerder genoemde workshops de aandacht te vestigen op handhaving als belangrijk onderdeel van de integrale uitvoering.

3.3.3 Nijmegen

Ook de gemeente Nijmegen is een aantal knelpunten tegengekomen bij de uitvoering van het project. Zo bleek het met name politiek lastig om intensieve controles uit te mogen voeren naar aanleiding van een risicoprofiel. Het heeft veel tijd gekost om de verantwoordelijke wethouder te overtuigen van het nut van risicoprofielen, dit is uiteindelijk wel gelukt.

Het inrichten van de werkprocessen voor de intensieve controles heeft meer tijd geleverd dan voorzien. Hierbij is het vooral lastig om te bepalen wie wat moet doen en wanneer er overdracht van de controle kan plaatsvinden.

Door de scheiding in het Nijmeegse casemanagementmodel tussen activering en rechtmatigheid is het lastig om de activeringsmedewerkers te overtuigen van Hoogwaardig Handhaven. In het licht van activering wordt strikte handhaving nogal eens als demotiverend beschouwd. Om dit te verhelpen is het nodig om afstemming te bereiken over het voor de dienst als geheel geldende oordeel over wat wel en wat niet toelaatbaar is. Om dit te bevorderen is aan de hand van het spelregelboekje dat in Nijmegen aan de cliënten is uitgereikt, een discussie gevoerd met de medewerkers over het beleid van de gemeente ten aanzien van (on-)toelaatbaar gedrag.

Net als in de overige pilotgemeenten is het ook in Nijmegen moeilijk gebleken om de prioriteit voor het project hoog te houden, met name omdat het niet direct voor iedereen inzichtelijk is dat Hoogwaardig Handhaven bijdraagt aan een meer efficiënte bedrijfsvoering en daarmee goed past in andere ontwikkelingen die spelen (SUWI, dualisering, et cetera).

Desondanks is het gelukt om nagenoeg alle voorgenomen activiteiten van het project ten uitvoer te brengen. Alleen het werken met risicoprofielen is dermate vertraagd dat het niet meer binnen de projectperiode kon starten. De vertraging is het gevolg van de gedegen voorbereiding die nodig is om een goed risicoprofiel op te stellen. Ook bleek het lastig om politieke steun te vinden voor het werken met risicoprofielen.

3.3.4 Rotterdam

De vertraging die in de gemeente Rotterdam is opgelopen met het project, is volgens de lokale projectleider terug te voeren tot het ontbreken van het besef dat Hoogwaardig Handhaven onderdeel uitmaakt van het primaire proces. Het vergt geruime tijd voordat dat besef ‘tussen de oren’ van alle medewerkers zit. Dit maakt het lastig om de aandacht voor handhaving vast te houden.

Ook het feit dat het project in Rotterdam plaatsvindt in twee districten in plaats van in de gehele organisatie, leidt er toe dat het lastig is om aanpassingen in de centraal georganiseerde

bedrijfsvoering doorgevoerd te krijgen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de moeite die het kost om handhaving in te bedden in de interne opleiding voor nieuwe casemanagers.

Ook blijkt het moeilijk te zijn om voldoende mensen en middelen vrij te maken voor een project als het KIP.

De specifieke doelstelling van de gemeente Rotterdam om de twee pilotdistricten aan te sluiten op het IB is niet tijdig gerealiseerd omdat het in eerste instantie niet mogelijk was om de signalen terug te leiden tot de twee districten. Aan de hand van een nieuwe applicatie zal dit in de toekomst wel mogelijk zijn.

3.3.5 Venlo

Venlo heeft met name in het tweede jaar van het KIP te maken gehad met een aantal knelpunten bij de implementatie. Medio 2002 is gebleken dat de doelstelling van het verbetertraject waar de gemeente mee kampte niet gehaald werden. Bij vaststelling van het beleidsplan voor 2003 is daarom door het management van de dienst besloten om alles te richten op het alsnog behalen van de doelstellingen. Het project Hoogwaardig Handhaven is daarom in sterk afgeslankte vorm voortgezet. Plannen die de gemeente zich voorgenomen had op het terrein van het verbeteren van de informatievoorziening en dienstverlening aan cliënten zijn gesneuveld. De activiteiten die al voorbereid zijn, worden, zij het met aanzienlijke vertraging, alsnog geïmplementeerd (onder andere de werkprocessen voor het stoplichtmodel).

Deelname aan het project heeft een veel groter beslag gelegd op de organisatie dan van tevoren werd aangenomen. De beoogde aanpassingen grijpen in op het werk van alle medewerkers, vanaf de uitkeringsaanvraag tot aan terugvorderingen. Dit betekent dat de aansturing van medewerkers van alle betrokken afdelingen (mede) gericht dient te zijn op het Hoogwaardig Handhaven. Het is niet gelukt om alle betrokken managers te overtuigen van het belang van Hoogwaardig Handhaven voor de gehele uitvoering. Dit heeft er toe geleid dat het project niet de prioriteit kreeg die het nodig had om de doelstellingen te realiseren.

De beschreven knelpunten hebben er in de gemeente Venlo toe geleid dat de gemeente niet deelneemt aan het vervolg van het KIP, waarin de pilotgemeenten samen met de LAT-gemeenten het voortouw nemen in de bredere implementatie van de Kennisbank.

3.3.6 Zaanstad

Gelijktijdig met het KIP is de gemeente Zaanstad aan de slag gegaan met twee andere veranderingen. De eerste betreft de gemeentelijke 'kanteling' waarmee de gemeente zich wil reorganiseren tot een meer klantgerichte organisatie. De tweede verandering is de herinrichting

van het casemanagement van integraal casemanagement naar een model waarin doelmatigheid en rechtmatigheid gescheiden zijn.

Om Hoogwaardig Handhaven een meer prominente plek in de gehele uitvoering te kunnen geven (dus ook aan de voorkant van het primaire proces) is in Zaanstad voor een andere opzet van het project gekozen dan in de overige pilotgemeenten. Het eerste jaar is besteed aan het creëren van bestuurlijk draagvlak. Dit resulteerde in een toezegging voor extra formatie voor de daadwerkelijke implementatie van de Kennisbank.

In het tweede jaar van het project is duidelijk geworden dat de gemeente met de combinatie van de drie grote wijzigingen teveel hooi op de vork heeft genomen. De bedrijfsvoering was onvoldoende op orde om dergelijke wijzigingen door te kunnen voeren. Dit heeft geleid tot substantiële problemen in het management, met als gevolg dat het project in 2002 is gestaakt, er veranderingen in het management hebben plaatsgevonden en er een verbeterplan voor de Sector Sociale Zaken is opgesteld.

De gemeente Zaanstad neemt dan ook niet deel aan het vervolgtraject dat een aantal pilotgemeenten samen met de LAT-gemeenten zijn gestart.

3.3.7 Succes- en faalfactoren implementatieproces in het kort

Uit de bovenstaande gemeentespecifieke beschrijvingen van problemen die men is tegenkomen bij de implementatie van de Kennisbank, is de volgende opsomming van algemene knelpunten af te leiden:

- onvoldoende prioriteit van het project bij politiek en management;
- (daaruit volgend) onvoldoende tijd voor medewerkers om aan het project te werken;
- onvoldoende besef (bij management en/of medewerkers) van het belang van handhaving in alle werkprocessen;

Ondanks deze knelpunten zijn de meeste pilotgemeenten er in geslaagd om het merendeel van de activiteiten uit te voeren die zij zich in het kader van het project hebben voorgenoemen. Dit is toe te schrijven aan de volgende maatregelen of werkwijzen:

- Het investeren van veel tijd in het overbrengen van het belang van Hoogwaardig Handhaven bij de lokale politiek, het management van de sociale dienst en de medewerkers. Dit is onder andere gebeurd aan de hand van voorlichtingsbijeenkomsten, workshops en presentaties over het project.
- Het discussiëren met medewerkers over de visie en het beleid van de gemeente ten aanzien van regelovertreding: wat is wel en wat is niet toelaatbaar?

In hoofdstuk 6 verwoorden we op basis van de succes- en faalfactoren een aantal aandachtspunten voor de implementatie van de Kennisbank. De aandachtspunten zijn per spaak van de Kennisbank weergegeven.

3.4 Vergelijking doelbereiking gemeenten

In de Kennisbank is het instrument ‘quick scan’ opgenomen. Hiermee wordt een momentopname gemaakt van de mening van verschillende groepen betrokkenen (bestuur, management en uitvoerders) over het beleid van de gemeente. De resultaten van de quick scan worden schematisch weergegeven in de beleidscyclus waarbij op iedere spaak een score is aangegeven. De scores geven aan hoe de gemeente er voor staat op de verschillende onderdelen. Dit maakt inzichtelijk waar in de beleidscyclus nog winst te boeken is. Bij het bereiken van het doel van het project (de cyclus tweemaal doorlopen) geldt de veronderstelling dat de scores op alle spaken dermate hoog zijn dat de cyclus zonder al te grote problemen doorlopen kan worden.

Bij aanvang van het project is van iedere pilotgemeente door bureau Radar een quick scan uitgevoerd. Na afloop van de projectperiode is dit herhaald. Ondertussen is het instrument echter dermate gewijzigd dat het niet mogelijk is om per pilotgemeente een vergelijking in de tijd te maken. Het is wel mogelijk om de quick scans die na afronding van het project zijn gemaakt, naast elkaar te leggen en zo de stand van zaken in de gemeenten onderling te vergelijken.

Uit de gegevens die bureau Radar ons ter beschikking heeft gesteld, blijkt dat de vragenlijsten ten behoeve van de quick scan bij de laatste meting niet zijn ingevuld door wethouders. Wel zijn managers, consultants, toetsers, coaches/ seniorconsultanten en administratief medewerkers ondervraagd. Het aantal respondenten per gemeente verschilt van 17 tot 36 medewerkers.

Vanwege de vroegtijdige beëindiging van het project in Zaanstad en de sterk afgeslankte vorm waarin het project in Venlo is voortgezet, is in deze gemeenten geen quick scan uitgevoerd. Wanneer de quick scans van de overige vier pilotgemeenten naast elkaar gelegd worden, valt op dat in geen enkele gemeente op *alle* acht spaken een goede score gemeten is. Gemeenschappelijk kenmerk zijn de lage scores op de spaken aan het eind van de beleidscyclus: de aansturing, resultaatmeting en evaluatie.

Dit is, gezien de vertraagde implementatie in alle pilotgemeenten, niet verwonderlijk. Voor dat het voor betrokkenen zichtbaar is dat er resultaatmeting, sturing en evaluatie plaatsvindt,

moeten de instrumenten die dit mogelijk maken, geïmplementeerd zijn. Deze implementatie is niet eerder dan aan het eind van de projectperiode gerealiseerd.

Naast dit algemene beeld vallen enkele andere scores op:

- De spaak ‘werkprocessen’ kent in de gemeente Almelo (36 respondenten) een relatief lage score. Een verklaring hiervoor is dat de werkprocessen waarin de nieuwe controlesystematiek is vastgelegd wel beschreven zijn, maar nog niet geautomatiseerd zijn. Dit is pas mogelijk nadat het nieuwe automatiseringssysteem van deze gemeente operationeel is.
- In de gemeente Rotterdam (19 respondenten) is de score op de spaak ‘beleid’ laag. Dit is te verklaren uit het feit dat in Rotterdam het project is uitgevoerd in twee pilotdistricten in plaats van in de gemeente als geheel. Voor de districten heeft geen afzonderlijke beleidsvorming plaatsgevonden.
- De gemeente Nijmegen (17 respondenten) laat op vrijwel alle spaken de hoogste scores zien. Dit is wellicht te verklaren uit de betrokkenheid van Nijmegen bij de voorloper van het KIP, het project ‘Kwaliteitsverbetering Fraudebestrijding’. Dit maakt dat handhaving al geruime tijd op de gemeentelijke agenda staat en daarmee ook al langer zichtbaar is voor de medewerkers dan in de andere pilotgemeenten.

3.5 Externe ondersteuning en managementplatform

De gemeenten zijn extern ondersteund door adviesbureau Radar. In iedere gemeente was een ‘buitenboordmotor’ actief die de gemeente hielp bij het opzetten en uitvoeren van het project. In de gesprekken met de lokale projectleiders en met de uitvoerders is gesproken over de mate van ondersteuning, de wijze van ondersteuning en de noodzaak voor externe ondersteuning. Met de projectleiders is ook gesproken over het managementplatform; het gezamenlijke overleg van de pilotgemeenten.

Externe ondersteuning

Het algemene oordeel over de externe ondersteuning is positief. Het is in iedere gemeente gebleken dat het nuttig is om een externe ‘aanjager’ van het project te hebben. De gemeenten geven aan dat een extern adviseur, niet gehinderd door verschillende gemeentelijke prioriteiten en eventuele historisch gegroeide lokale verhoudingen, in staat is om lokale impasses te doorbreken en de prioriteit die het project vergt onder de aandacht te brengen. Hoewel het in de meeste gemeenten toch een probleem is gebleken om het project hoog op de gemeentelijke agenda te houden en de vaart in het project te houden, zijn de projectleiders van mening dat er zonder externe ondersteuning aanmerkelijk minder bereikt zou zijn.

De activiteiten die onder de ondersteuning vallen zijn divers, en afhankelijk van de behoefte aan bepaalde vormen van ondersteuning die er in een gemeente leeft. Met name in de begin-

fase van het project is bijvoorbeeld aandacht besteed aan de wijze waarop de lokale projectleiders het beste projectmatig kunnen werken en hoe de werkgroepen en workshops aangestuurd moeten worden. Ook is er ondersteuning geboden bij het opstellen van nota's en (intern) voorlichtingsmateriaal over het project. Een aantal lokale projectleiders geven aan dat zij, naarmate het project vorderde, zelf meer bedreven raakten in de aansturing van het project. De ondersteuning veranderde daardoor gaandeweg van een zeer actieve begeleiding naar begeleiding op de achtergrond. De adviseur fungeerde meer als vraagbaak en bewaker van het proces, dan als de oorspronkelijke aanjager.

De uitvoerders hebben met name wat van de ondersteuning gemerkt in workshops en bij voorlichtingsbijeenkomsten. Deze werden in een aantal gevallen verzorgd door de adviseurs.

Over de intensiteit van de ondersteuning zijn de gemeenten het er over eens dat vooral in het eerste projectjaar meer ondersteuning nodig is bij de voorbereiding op de daadwerkelijke implementatie. Naarmate de implementatie verder op gang komt, kan met minder ondersteuning worden volstaan. De projectmedewerkers van de gemeenten zijn dan inmiddels ook meer gewend aan het projectmatig werken aan de hand van planningen.

Managementplatform

De meningen van de lokale projectleiders over het managementplatform zijn verdeeld. Een aantal deelnemers vindt dat het platform in de juiste frequentie bij elkaar is gekomen: in het eerste jaar wat vaker dan in het tweede jaar, toen men twee keer bijeen kwam. Omdat in het tweede jaar de gemeenten bezig zijn met de implementatie, heeft het overleg dan minder toegevoegde waarde. De gemeenten hebben dan immers de gezamenlijke plannen toegeschreven naar hun lokale situatie.

Volgens anderen is het platform te weinig bij elkaar gekomen. Dit heeft er toe geleid dat de gemeenten volgens hen juist teveel een lokale invulling aan de Kennisbank hebben gegeven en de gemeenten niet meer gezamenlijk aan het project deelnamen.

Hierbij valt op dat de gemeenten die minder knelpunten tegen zijn gekomen dan de andere pilotgemeenten, ook minder behoefte hebben aan een hoge overlegfrequentie. De gemeenten die veel lokale tegenstand ontmoetten, hadden meer behoefte aan gezamenlijk overleg.

3.6 Conclusie

Wanneer gekeken wordt naar het proces van implementatie van de Kennisbank is te zien dat iedere pilotgemeente een aantal (aanzienlijke) knelpunten is tegengekomen. De gemeenten zijn om die redenen pas tegen het eind van het project toegekomen aan de feitelijke implementatie van instrumenten. Ondanks het feit dat de gemeenten veel activiteiten hebben

ondernomen, is in geen van de gemeenten het oorspronkelijke doel (de beleidscyclus tweemaal doorlopen) helemaal bereikt.

Dit heeft ertoe geleid dat met name aan het eind van de beleidscyclus (aansturing, resultaatmeting, en evaluatie) nog weinig is gebeurd. Dit is ook zichtbaar in de uitkomsten van de quick scan.

Wanneer gekeken wordt naar de knelpunten die de gemeenten zijn tegengekomen, geldt als belangrijkste algemene obstakel de prioriteitsstelling van Hoogwaardig Handhaven. Omdat niet direct inzichtelijk is dat het bij kan dragen aan een meer effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, is het risico groot dat de aandacht verschuift naar het halen van ‘productiecijfers’ uit het primaire proces. Bijvoorbeeld wanneer gemeenten een verbetertrajecten doorlopen, is dit een wezenlijke bedreiging voor het project. In twee gemeenten heeft dit geresulteerd in (tijdelijke) stopzetting van het project. De gemeenten geven dan ook aan dat veel tijd geïnvesteerd moet worden in het voorlichten van en discussiëren met politiek, management en uitvoerders over wat Hoogwaardig Handhaven voor de gemeente kan betekenen. Hierbij is het van belang dat de resultaten van Hoogwaardig Handhaven inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

4 OORDEEL UITVOERDERS OVER HET PROJECT

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij beschreven welke activiteiten de pilotgemeenten ondernomen hebben en hoe het project verlopen is. De voornaamste informatiebronnen voor hoofdstukken 2 en 3 zijn de lokale projectleiders.

In dit hoofdstuk schenken wij aandacht aan de groep die in de dagelijkse praktijk te maken heeft met het project: de uitvoerders. Zowel in groepsgesprekken, als in een schriftelijke peiling is hen gevraagd wat zij vinden van de activiteiten die zijn ondernomen en van de manier waarop het project is verlopen. Ook is hen gevraagd naar de (verwachte) effecten van het project.

De schriftelijke vragenlijst die aan de uitvoerders is voorgelegd treft u aan als bijlage 8. De rechte tellingen van de antwoorden op deze vragenlijst zijn weergegeven in bijlage 4.

4.2 Oordeel uitvoerders over activiteiten

De meeste wijzigingen die in het kader van het KIP in de pilotgemeenten zijn doorgevoerd, hebben betrekking op het visieveld ‘controle op maat’. Het zijn wijzigingen die de uitvoerders in staat moeten stellen om hun controle-activiteiten zo gericht mogelijk in te zetten. Een groot aantal vragen in de schriftelijke uitvoerderspeiling heeft dan ook betrekking op dit visieveld. Het gaat daarbij onder andere om de vraag of de uitvoerders hebben gemerkt dat de wijzigingen zijn doorgevoerd. Vervolgens is hen gevraagd om aan te geven welke wijzigingen zij het belangrijkste vinden.

Belangrijkste wijzigingen volgens uitvoerders

De uitvoerders konden een ‘top drie’ aangeven van wijzigingen die zij het belangrijkste vonden. Uit de antwoorden is af te leiden dat de komst van de fraudepreventiemedewerker als de belangrijkste wijziging wordt gezien, gevolgd door een intensievere samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de sociale dienst. Als derde belangrijke wijziging worden zowel een fraude-alertheidscursus als het instellen van een vaste caseload genoemd.

De redenen die uitvoerders noemen voor het grote belang dat zij hechten aan de *fraudepreventiemedewerker* zijn onder andere een grotere fraude-alertheid omdat de expertise van de ervaren fraudepreventiemedewerker beter toegankelijk is voor de consultants. Ook bemerken zij meer daadkracht na het signaleren van mogelijke fraude, omdat de fraudepreventiemedewerker de drempel tot het durven ondernemen van actie verlaagt. De uitvoerders voelen

zich veiliger en zekerder omdat de fraudepreventiemedewerker hen bijstaat in moeilijke gesprekken en huisbezoeken. Bovendien weet de fraudepreventiemedewerker precies wat wel en niet gevraagd kan worden en op welke manier dit het beste kan gebeuren.

De intensievere samenwerking tussen de afdelingen zorgt er voor dat er een grotere afstemming is van de verschillende werkwijzen in de gehele keten van dienstverlening. Dit komt de uniformiteit van de uitvoering ten goede. Bovendien zorgen de kortere lijnen tussen de afdelingen voor een betere onderlinge ondersteuning. Dit maakt het gemakkelijker om bijvoorbeeld een signaal verder uit te zoeken. De vrees dat het onderzoek na overdracht aan een andere afdeling stil komt te liggen, is kleiner.

De fraude-alertheidscursus biedt de uitvoerders handvatten voor het uitvoeren van hun werk. Ze zijn beter op de hoogte van wat bepaald gedrag van een cliënt kan betekenen. Hierdoor is het mogelijk om tijdig fraude te signaleren en ook daadwerkelijk iets met het signaal te doen.

De fraude-alertheid wordt mede versterkt door het werken met een *vaste caseload*. Hierdoor heeft de consulent een volledig overzicht over de situatie van de cliënt.

In een gemeente waar in het casemanagement een scheiding is aangebracht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid, geven uitvoerders aan dat de ‘knip’ die daardoor in het stoplicht-model ontstaat tussen het groene en het oranje traject ertoe zal leiden dat de casemanagers die alleen in het groene traject werken, minder fraude-alert zullen worden, omdat ze geen ervaring meer opdoen met de intensieve controles die worden uitgevoerd in het oranje traject.

Een wijziging waarvan de uitvoerders aangeven dat deze niet is doorgevoerd, en waarvan zij het ontbreken als een belangrijk knelpunt ervaren, is het beschikbaar stellen van (*extra*) *tijd om fraudesignalen uit te zoeken*. Slechts enkele uitvoerders geven aan dat aan deze randvoorwaarde is voldaan, veel uitvoerders geven aan dat het niet mogelijk is om Hoogwaardig Handhaven goed uit te voeren, als voorrang moet worden gegeven aan het halen van de ‘productiecijfers’ die gelden voor bijvoorbeeld het aantal afgehandelde heronderzoeken.

4.3 Oordeel uitvoerders over implementatieproces

Informatievoorziening

Bij de analyse van het oordeel van de uitvoerders over het verloop van het project, is het in de eerste plaats van belang om vast te stellen in hoeverre de uitvoerders op de hoogte zijn van het project. Uit de resultaten van de uitvoerderspeiling blijkt dat in iedere pilotgemeente een ruime meerderheid van de uitvoerders aangeeft goed geïnformeerd te zijn over het

project. Van alle pilotgemeenten zijn de groepen uitvoerders die op de hoogte zijn van het project in Hilversum en Venlo het grootst.

Uit de gesprekken met uitvoerders blijkt dat vooral bij aanvang van het project aandacht is besteed aan het project. Vervolgens vond er in werkgroepen of workshops voorbereiding op de implementatie plaats. Voor de meeste uitvoerders was dit niet zichtbaar. Dit leidde bij sommigen tot de indruk dat het project gestrand was. Door de start van de daadwerkelijke implementatie is de zichtbaarheid van het project weer toegenomen.

Wanneer gekeken wordt naar de opmerkingen die door de uitvoerders op de vragenlijst zijn gemaakt, blijkt dat er met name onder administratief medewerkers onvrede bestaat over de informatievoorziening over het project en de mate waarin zij betrokken worden bij het project. Het project is volgens hen vooral gericht op consultants/casemanagers terwijl administratief medewerkers een belangrijke rol kunnen spelen bij handhaving, bijvoorbeeld bij het signaleren van fraude tijdens de verwerking van inkomstenverklaringen. Uit de activiteiten die de gemeenten ondernomen hebben, komt naar voren dat administratief medewerkers in een aantal gemeenten niet hebben deelgenomen in de fraude-alertheidstraining, of dat de training voor hen minder uitgebreid was dan de training voor consultants/casemanagers. Dit wordt door administratief medewerkers als onterecht ervaren.

Aansturing en beschikbare tijd

Uit de groeps gesprekken met uitvoerders komt een aantal algemene kritiekpunten naar voren over het proces van implementatie. Zo geven uitvoerders in elke pilotgemeente aan dat fraude-onderzoeken veel tijd kosten, zonder dat het resultaat direct zichtbaar is. De benodigde tijd hebben zij echter vaak niet tot hun beschikking omdat zij door hun direct leidinggevende aangesproken worden op het aantal aanvragen, heronderzoeken of beëindigingsonderzoeken dat zij afhandelen. Bij de uitvoerders bestaat dan ook de indruk dat Hoogwaardig Handhaven door het management van de sociale dienst wordt gepropageerd en dat de fraude-alerte uitvoerders er graag mee aan de slag gaan. De ‘tussenlaag’, bestaande uit de teamleiders en unitmanagers, is echter niet voldoende betrokken bij het project en wordt ‘afgerekend’ op het aantal afgeronde activiteiten in het primaire proces. Dit maakt dat de uitvoerders vinden dat ze niet goed aangestuurd worden om Hoogwaardig Handhaven uit te kunnen voeren.

Projectorganisatie

Ook over de organisatie van het project hebben de uitvoerders hun mening gegeven. In gemeenten waar de organisatie was ingericht met vaste (grote) werkgroepen, vinden uitvoerders dat dit niet terecht was. Het wekt de indruk dat het project te groot opgezet is, ten opzichte van de resultaten/wijzigingen in de uitvoering die er uit voortkomen. De grote werkgroepen zijn opgezet om draagvlak voor het project te creëren, maar de uitvoerders denken dat er met kleinere, ad hoc samen te stellen werkgroepen minstens hetzelfde resultaat was behaald.

Continuïteit

Om verschillende redenen (lage prioriteitsstelling, einde projectperiode waardoor werkgroepen werden opgeheven of in 'slaapstand' werden gezet) is in een aantal gemeenten de ingeslagen weg (nog) niet voortgezet. Zo worden fraudepreventiemedewerkers tijdelijk weggehaald of wordt de implementatie van werkprocessen stilgelegd totdat duidelijk is welke koers de gemeente vaart na afronding van het project. De uitvoerders ervaren dit als vervelend, omdat zij achter de ingeslagen wijzigingen staan en ze graag verder willen toepassen in hun dagelijks werk.

4.4 Effecten van wijzigingen volgens uitvoerders

Aan de uitvoerders is de stelling voorgelegd dat zij achter de doelstellingen van het project staan. Uit de antwoorden blijkt dat een grote meerderheid van de uitvoerders de doelstellingen ondersteunt. Venlo spant hierbij de kroon: maar liefst 86 procent van de uitvoerders is het helemaal met de stelling eens. Vervolgens is in de vragenlijst een aantal stellingen gegeven over de mogelijke effecten van het project.

Met de stelling dat de uitvoerders dankzij het project een meer uniforme manier van werken hebben gekregen, zijn met name uitvoerders in Hilversum het eens. In Almelo en Rotterdam zijn relatief weinig uitvoerders het met deze stelling eens. De stelling dat de uitvoering dankzij het project klantvriendelijker is geworden, blijkt een lastige; ongeveer de helft van de respondenten geeft geen oordeel hierover. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er in het project niet expliciet aandacht is besteed aan de gevolgen van het project voor de dienstverlening aan cliënten. De meeste aanpassingen in de werkzaamheden van de uitvoerders zijn niet zichtbaar voor de cliënten en leiden daarmee ook niet direct tot een aanpassing in de dienstverlening.

Ongeveer de helft van de uitvoerders is het eens met de stelling dat de wijzigingen die zijn doorgevoerd de controle van cliënten vergemakkelijken. In Hilversum is dit oordeel het meest positief (59% is het met de stelling eens), in Nijmegen het minst (37% onderschrijft de stelling). De stelling had betrekking op het gehele project, dus op het totaal aan doorgevoerde wijzigingen. Dit betekent dat de antwoorden niet uitgesplitst kunnen worden naar het soort wijziging. In paragraaf 4.2 is echter al beschreven welk type wijziging de uitvoerders het meest effectief vinden (de fraudepreventiemedewerker).

De uitvoerderspeiling biedt geen verklaring voor de uitkomst dat de Nijmeegse uitvoerders minder overtuigd zijn van de gemakkelijkere controles dankzij het project. Relatief veel uitvoerders in Nijmegen hebben geen mening over de stelling. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de wijzigingen door de Nijmeegse uitvoerders niet aan het project

worden toegeschreven. De gemeente was immers voor de start van het project al aan de slag met Hoogwaardig Handhaven. Uit de peiling blijkt echter dat de uitvoerders de meeste wijzigingen juist wel aan het project toeschrijven, met uitzondering van de fraude-alertheidstraining. Deze training heeft dan ook al in 2000 plaatsgevonden, voor aanvang van het project.

De stelling dat dankzij de veranderingen regelovertreding eerder aan het licht komt, krijgt opnieuw in Hilversum veel bijval; 82 procent van de uitvoerders is het eens met de stelling. Ook in Venlo is men zeer positief over de effectiviteit van de wijzigingen; 80 procent is het met de stelling eens.

Aan de uitvoerders is ook een aantal stellingen over sanctioneren voorgelegd. De stellingen hebben betrekking op de gevolgen van wijzigingen in de uitvoering. De stelling dat de wijzigingen tot gevolg hebben dat, wanneer daar aanleiding toe is, eerder een boete of maatregel wordt opgelegd, vindt in iedere pilotgemeente bij meer dan de helft van de respondenten bijval. Vooral in Hilversum en Rotterdam zijn veel respondenten het eens met deze stelling dat er meer ‘lik op stuk’ wordt gegeven.

Het daadwerkelijk en tijdig sanctioneren na regelovertreding moet ertoe leiden dat onterecht verstrekte bedragen sneller kunnen worden teruggevorderd. De stelling dat dit inderdaad het geval is, wordt opnieuw vooral in Hilversum onderschreven (24% is het helemaal eens met de stelling). De uitvoerders in Rotterdam zijn dit keer minder positief (4% is het helemaal met de stelling eens).

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

Alleen in de gemeente Hilversum is meer dan de helft van de uitvoerders het eens met de stelling dat zij door de wijzigingen hun werk beter uit kunnen voeren. In de gemeenten Rotterdam en Almelo zijn relatief veel uitvoerders het juist helemaal niet eens met deze stelling (respectievelijk 18 % en 14%).

Deze uitkomsten roepen de vraag op wat de medewerkers missen om hun werk beter uit te kunnen voeren. Uit de opmerkingen die de uitvoerders op de vragenlijsten hebben gemaakt, is af te leiden dat het volgens hen vooral ontbreekt aan tijd om signalen uit te zoeken. Dankzij de wijzigingen in de uitvoering worden zij gestimuleerd om fraude-alert te zijn en signalen uit te zoeken. Deze onderzoeken kosten echter veel tijd en aangezien op voorhand niet altijd duidelijk is of het uiteindelijk ook iets oplevert, hebben de uitvoerders niet de gelegenheid om er veel tijd in te steken. Ze worden immers aangestuurd om zoveel mogelijk aanvragen en heronderzoeken af te handelen.

De stelling dat de veranderingen de uitvoerders in staat stellen om wet- en regelgeving beter na te leven wordt opnieuw door relatief veel Hilversumse uitvoerders onderschreven. Anders dan bij de vorige stelling, is nu ook een groot deel van de uitvoerders in Almelo en Rotterdam het met deze stelling eens. In Nijmegen heeft een relatief groot deel van de uitvoerders geen duidelijk oordeel over deze stelling.

4.5 Conclusie

Van de verschillende activiteiten die door de gemeenten zijn ondernomen, vinden de uitvoerders het aanstellen van fraudepreventiemedewerkers het belangrijkste, gevolgd door een verbeterde samenwerking tussen de afdelingen, fraude-alertheidstrainingen en het werken met een vaste caseload.

Afgezien van de fraude-alertheidstraining zijn deze wijzigingen niet in iedere gemeente strikt gekoppeld aan het KIP. Zo wordt sinds de verbeterde poortwachterfunctie (nAbw, 1996) in een aantal gemeenten al met fraudepreventiemedewerkers gewerkt. Deze medewerkers zijn wel nadrukkelijk gerelateerd aan het project. De functie past immers goed in het kader van hoogwaardig handhaven.

Een groot deel van de uitvoerders staat achter de doelstellingen van het project. Dit neemt niet weg dat zij een aantal kritische kanttekeningen plaatsen bij het verloop van het project. De informatievoorziening wordt niet overal voldoende geacht en is in een aantal pilotgemeenten vooral gericht op consultants/casemanagers. Hiermee wordt de groep administratief medewerkers buiten beschouwing gelaten, terwijl zij een belangrijke rol kunnen spelen bij het opmerken van fraudesignalen op bijvoorbeeld rechtmatigheidsformulieren.

Ook menen de uitvoerders dat er te weinig tijd is vrijgemaakt om het project daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is onvoldoende betrokkenheid bij het project van de management-‘tussenlaag’ in de gemeenten. Deze tussenlaag, bestaande uit team- of unitleiders, moet voldoen aan normcijfers over afgehandelde activiteiten in het primaire proces. Dit maakt dat er onvoldoende tijd geboden wordt aan uitvoerders om fraudesignalen uit te zoeken. Het project wordt gepropageerd vanuit de top van het management. De uitvoerders staan er in principe achter, maar zien dat plannen op de werkvloer sneuvelen omdat er onvoldoende prioriteit aan gegeven wordt.

Sommige uitvoerders hebben hun vraagtekens bij de inrichting van de projectorganisatie. In een aantal gemeenten is het project volgens hen te groot en star opgezet. Dit maakt het samen met de hiervoor beschreven onvoldoende prioriteitstelling, lastig om deze structuur gedurende het hele project op sterkte te houden.

Er zijn voor de uitvoerders ook onduidelijkheden over de continuïteit van het project. Na afloop van de projectperiode is niet overal duidelijk of de wijzigingen worden doorgezet.

Wanneer de afzonderlijke gemeenten vergeleken worden, valt op dat met name de uitvoerders in Hilversum positief gestemd zijn over de effectiviteit van de veranderingen. Een eenduidige verklaring hiervoor is niet gevonden. Wanneer gekeken wordt naar de opzet en organisatie van het project, wijkt Hilversum op een paar onderdelen wel af van de (meeste) andere pilotgemeenten. Zo is het project flexibel opgezet met ad hoc samen te stellen workshops en werkgroepen. Ook is het project ingebed in een gemeentebrede verandering. Deze aspecten kunnen bijdragen aan een soepelere implementatie van wijzigingen in de uitvoering.

5 ONTWIKKELING VISIEVELDEN EN SPONTANE NALEVING

5.1 Inleiding

Het doel van Hoogwaardig Handhaven is een toename van de spontane naleving van wet- en regelgeving. Om dit te bereiken worden zowel preventieve als repressieve maatregelen genomen. De preventieve en repressieve maatregelen zijn in te richten in vier visievelden.

Zoals eerder is beschreven hebben de pilotgemeenten zich bij de implementatie van de Kennisbank vooral gericht op het visieveld ‘controle op maat’. Een enkele pilotgemeente heeft op onderdelen ook aandacht besteed aan een ander visieveld.

Omdat ervan uitgegaan wordt dat juist de combinatie van inspanningen op de vier visievelden leidt tot een toename van de spontane naleving is het voor de analyse van de resultaten van het project interessant om te kijken of er ook ontwikkelingen zijn op de visievelden waarop de pilotgemeenten geen concrete acties hebben ondernomen. Hierbij geldt de opmerking dat het KIP gericht is op de *implementatie* van de Kennisbank in de bedrijfsvoering, en niet op het behalen van ontwikkelingen op de vier visievelden en de spontane naleving. De uitkomsten die wij in dit hoofdstuk beschrijven gelden dan ook als illustratie van de al dan niet gemeten ontwikkelingen. Het is geen effectmeting aan de hand waarvan succes- en faalfactoren van het project bepaald kunnen worden.

In de schriftelijke enquête die onder cliënten is gehouden, (cliëntenmonitor) is over ieder visieveld een aantal vragen gesteld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de gemeten ontwikkelingen op de vier visievelden en op de spontane naleving. Bij de cliëntenmonitor was het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de nulmeting die in 2001 is gehouden en de eindmeting die in de winter van 2002-2003 plaatsvond.¹ Alleen daar waar de verschillen tussen nul- en eindmeting zo groot zijn dat sprake is van statistische significantie², maken wij melding van de ontwikkeling. In bijlage 2 zijn de rechte tellingen op alle antwoorden van de cliëntenmonitor weergegeven. De grafieken die bij de beschreven ontwikkelingen horen, treft u aan in bijlage 3.

¹ In de gemeente Zaanstad is geen eindmeting uitgevoerd, omdat deze gemeente in 2002 is gestopt met het project.

² Onder statistische significantie wordt verstaan dat het gevonden verschil tussen nul- en eindmeting met een zekerheid van 95 procent niet op toeval berust.

5.2 Informeren op maat

Bij ‘informeren op maat’ gaat het om de kennis die cliënten van hun rechten en plichten hebben. Deze kennis stelt hen in staat om de regels na te leven.

Op de vraag of de cliënt denkt dat hij verplicht is ongevraagd informatie te geven aan de sociale dienst, antwoorden in Hilversum, Rotterdam en Venlo meer cliënten dan tijdens de nulmeting dat zij weten dat dit van hen verlangd wordt. Vooral de toename in Rotterdam is opmerkelijk: ten tijde van de nulmeting was dit de gemeente waar het kleinste aandeel cliënten van deze verplichting op de hoogte was (62%), ten tijde van de eindmeting is hier het grootste aandeel cliënten bekend met deze plicht (82%).

Ook wat betreft de bekendheid met de verplichting om maandelijks een inkomstenverklaring in te leveren bij de sociale dienst is er in Rotterdam enige vooruitgang geboekt. In Nijmegen is hierin ook een voorzichtige positieve ontwikkeling te zien die ertoe leidt dat 98 procent van de cliënten bekend is met deze verplichting.

In Almelo is het aandeel cliënten dat weet dat ze verplicht zijn om op afspraken met de sociale dienst te verschijnen, gedaald. Ook de kennis van het recht op bijzondere bijstand is in deze gemeente kleiner geworden.

In Rotterdam en Venlo geven meer cliënten aan dat zij door de sociale dienst op de hoogte zijn gesteld van alle regels. In Rotterdam vindt dan ook een grotere groep cliënten dat zij voldoende zijn geïnformeerd door de dienst (69% nu, ten opzichte van 52% tijdens de nulmeting).

Als het gaat om de arbeidsverplichting, blijkt in Rotterdam een grotere groep sollicitatieplichtige cliënten te weten dat aanbod van passend werk niet geweigerd mag worden. In Nijmegen is juist een grotere groep cliënten van mening dat zo’n aanbod altijd geweigerd mag worden.

Kortom: hoewel de meeste pilotgemeenten geen specifieke acties hebben ondernomen om de kennis van cliënten over rechten en plichten te vergroten, is er op onderdelen toch sprake van een verbetering van deze kennis. Vooral in de gemeente Rotterdam komt dit aan het licht. In de gemeente Almelo is op enkele onderdelen sprake van een afname ten opzichte van de nulmeting. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het hier gaat om ontwikkelingen die per gemeente ten opzichte van de nulmeting zijn gemeten. De uitkomsten zeggen daarmee niets over de situatie van een gemeente ten opzichte van de andere pilotgemeenten. Zo was ten tijde van de nulmeting de kennis van met name verplichtingen in Almelo al hoog. De geconstateerde afname leidt daarom niet tot een achterstand ten opzichte van de andere pilotgemeenten. De situatie in Rotterdam was ten tijde van de nulmeting slechter dan gemiddeld, ook wat betreft de kennis van cliënten over rechten en plichten. Dit geeft aan dat er in Rotterdam meer ruimte voor vooruitgang was dan in de andere gemeenten. Ten tijde van de

eindmeting komt de situatie van de gemeente Rotterdam dan ook meer overeen met de overige pilotgemeenten.

Een verklaring voor de ontwikkelingen op het terrein van de kennis van cliënten kan liggen in het feit dat tijdens de projectperiode de campagne BOEM is gevoerd, een landelijke campagne waarin onder andere met folders en poster aandacht is besteed aan de regels die aan de Abw verbonden zijn. Ook is het mogelijk dat als gevolg van het project de consulenten meer gericht zijn op handhaving en daarom in hun contacten met cliënten meer informatie geven over rechten en plichten.

5.3 Dienstverlening op maat

Door de pilotgemeenten zijn in het kader van de implementatie van de Kennisbank geen specifieke acties ondernomen om de dienstverlening aan de cliënten te verbeteren. Wanneer gekeken wordt naar de verschillende vragen in de cliëntenmonitor die betrekking hebben op mogelijke drempels in de dienstverlening en de acceptatie van regels, ontstaat desondanks het beeld dat er ten opzichte van de nulmeting sprake is van een positieve ontwikkeling.

Inkomstenformulier

In de gemeente Venlo is het aandeel cliënten dat geen moeite heeft met het maandelijks inleveren van het inkomstenformulier toegenomen van 53 procent naar 67 procent. Het begrip voor het maandelijks moeten inleveren van dit formulier is ook in Almelo, Nijmegen en Rotterdam gegroeid. In deze gemeenten vindt ruim 60 procent het begrijpelijk en geen enkel probleem om maandelijks aan deze verplichting te moeten voldoen, ook als hun situatie niet gewijzigd is.

Heronderzoek

In Rotterdam is de groep cliënten die het periodieke heronderzoek begrijpelijk vindt en er ook geen problemen mee heeft, gegroeid. In Venlo is er een grotere groep die het begrijpelijk vindt en er geen problemen mee heeft dat tijdens het heronderzoeksgesprek zowel doelmatigheid als rechtmatigheid aan de orde komen.

In Rotterdam is een sterke toename van het aandeel cliënten dat begrip heeft voor het inleveren van persoonlijke gegevens bij het heronderzoek zichtbaar. Tijdens de nulmeting vond 38 procent dit begrijpelijk en geen probleem. Inmiddels is dit aandeel toegenomen tot 59 procent.

In Nijmegen hebben tijdens de eindmeting meer cliënten moeite met het invullen van het heronderzoeksformulier dan tijdens de nulmeting. In vergelijking met de andere pilotgemeenten is het aandeel cliënten dat hier moeite mee heeft echter klein. De algemene tevredenheid met de dienstverlening van de sociale dienst is in deze gemeente toegenomen.

Acceptatie regelgeving

In de cliëntenmonitor zijn stellingen opgenomen waarbij cliënten aan kunnen geven in hoeverre ze het met de stelling eens zijn. Een aantal stellingen heeft betrekking op de acceptatie van de regels die aan de uitkering verbonden zijn.

Met de stelling dat het terecht is om een kleine erfenis niet op te geven bij de sociale dienst, is in Rotterdam een grotere groep cliënten het niet eens. Ook het hebben van geringe bijverdiensten wordt deze gemeente minder geaccepteerd dan tijdens de nulmeting.

Aan de cliënten met sollicitatieplicht is gevraagd of zij het ermee eens zijn dat zij deze verplichting hebben. In Rotterdam vindt een grotere groep cliënten het terecht dat zij een sollicitatieplicht hebben. In Nijmegen is de groep die heeft aangegeven het niet eens te zijn met de verplichting, kleiner geworden.

Kortom: ondanks dat de pilotgemeenten zich binnen het project niet gericht hebben op het verbeteren van de dienstverlening, is in alle pilotgemeenten op onderdelen een positieve ontwikkeling zichtbaar. Met name in de gemeente Rotterdam is merkbaar dat het oordeel van cliënten over de verschillende drempels in de dienstverlening milder is. Ook de acceptatie van wet- en regelgeving is er gegroeid.

Een mogelijke verklaring die door respondenten wordt genoemd voor de gemeten verbetering in de dienstverlening is de invoering van het klantmanagement waardoor uitvoerders een vaste caseload hebben en de cliënten een vast aanspreekpunt.

5.4 Controle op maat

De meeste wijzigingen die in het kader van het KIP in de pilotgemeenten zijn doorgevoerd, hebben betrekking op het visieveld ‘controle op maat’. Het zijn wijzigingen die de uitvoerders in staat moeten stellen om hun controle-activiteiten zo gericht mogelijk in te zetten. Bij cliënten moeten de meer gerichte controles er toe leiden dat zij de pakkans na regelovertreding hoger achten.

Perceptie van de pakkans

Aan de cliënten is gevraagd hoe vaak zij denken dat de sociale dienst er achter komt dat iemand niet alle informatie heeft opgegeven. Zowel in Hilversum als in Rotterdam zijn meer cliënten van mening dat de sociale dienst daar altijd of vaak achter komt.

Met de stelling dat de sociale dienst vooral de kleine fraudeurs pakt en de grote laat schieten, is in Nijmegen een kleinere groep cliënten het eens. Dit geeft aan dat zij de pakkans van grote fraudeurs groter achten.

Aan cliënten met sollicitatieplicht is gevraagd hoe vaak zij denken dat de sociale dienst controleert of ze solliciteren. In Rotterdam is de groep die van mening is dat hun sollicitatie-activiteiten altijd gecontroleerd worden, gegroeid.

Kortom: wanneer gekeken wordt naar de cliëntenmonitor blijkt dat de veranderingen die zijn doorgevoerd ertoe hebben geleid dat op enkele onderdelen in de perceptie van de cliënt sprake is van een toename van de pakkans. Ook nu blijkt er in Rotterdam relatief meer effect behaald te zijn dan in de overige gemeenten.

5.5 Sanctioneren op maat

Acceptatie sancties

Het visieveld ‘sanctioneren op maat’ is er onder andere 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.

Uit vergelijking van de nulmeting en de eindmeting blijkt dat in Nijmegen en Rotterdam het begrip voor een boete nadat een cliënt inkomsten heeft verzwegen, is toegenomen. Ook vinden meer cliënten in Nijmegen het terecht dat de uitkering gekort wordt als de inkomstenverklaring te laat wordt ingeleverd.

Minder Rotterdamse cliënten zijn het ermee eens dat een kleine bijverdienste nauwelijks fraude is en niet bestraft mag worden. Ook in Hilversum zijn minder cliënten het met deze stelling eens. Hun acceptatie van een sanctie na (geringe) fraude is dus toegenomen.

Kortom: in Rotterdam, Nijmegen en Hilversum is zichtbaar dat de acceptatie van sancties is toegenomen.

5.6 Spontane nalevingsbereidheid en spontane naleving

Spontane nalevingsbereidheid

In het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven wordt ervan uitgegaan dat positieve ontwikkelingen op de vier visievelden een grotere spontane nalevingsbereidheid tot gevolg hebben. Wanneer dit het geval is, kan dit leiden tot een grotere spontane naleving.

Wij schetsen eerst kort de ontwikkelingen op de vier visievelden. Vervolgens gaan we in op de eventuele ontwikkeling in spontane naleving in iedere gemeente. Zoals uit de resultaten van de cliëntenmonitor is gebleken, is op alle vier de visievelden vooruitgang geboekt, met name de ontwikkelingen in de gemeente Rotterdam springen hierbij in het oog. Hierbij moet opgemerkt worden dat de resultaten van de gemeente Rotterdam ten tijde van de nulmeting

op alle vier de visievelden relatief laag waren ten opzichte van de overige pilotgemeenten. Dit betekent dat in Rotterdam dan ook de meeste winst te behalen was.

Spontane naleving

In de cliëntenmonitor is de vraag gesteld of cliënten in het afgelopen jaar wel eens informatie hebben achtergehouden voor de sociale dienst. Aan cliënten met sollicitatieplicht is gevraagd of zij in het afgelopen jaar werk geweigerd hebben en of zij in het afgelopen jaar (naar hun eigen oordeel en dat van de sociale dienst) voldoende gesolliciteerd hebben. In geen van de pilotgemeenten is uit de antwoorden op deze vragen een significante toe- of afname van de spontane naleving af te lezen.

Om de antwoorden van de cliënten te kunnen staven, is aan de sociale diensten een aantal bedrijfsvoeringsgegevens opgevraagd met betrekking tot de spontane naleving. Wat betreft de informatieverplichting gaat het hierbij om het aantal op tijd ontvangen inkomstenverklaringen. Wat betreft de arbeidsverplichting gaat het om het aantal opgelegde maatregelen in verband met het niet (voldoende) meewerken aan arbeidsinpassing.

Uit de gegevens van de diensten blijkt dat de inspanningen wat betreft het spontaan naleven van de inlichtingenverplichting alleen in de gemeente Almelo hebben geleid tot een toename van het aandeel op tijd ingeleverde inkomstenverklaringen van 88 procent in 2001 tot 94 procent in 2002. In de overige gemeenten is geen ontwikkeling in spontane naleving zichtbaar.

Relatie visievelden en spontane naleving en visievelden onderling

Uit de cliëntenmonitor zijn positieve ontwikkelingen op elk van de vier visievelden af te leiden. Dit lijkt te duiden op een vergrote spontane nalevingsbereidheid van de cliënten. Dit heeft zich nog niet vertaald in een grotere spontane naleving.

In het gedachtegoed van Hoogwaardig Handhaven zit de aanname dat de vier visievelden onderling samenhangen en dat de visievelden elk samenhangen met de spontane naleving. Deze veronderstelde samenhang tussen de vier visievelden onderling en tussen de visievelden en de spontane naleving hebben wij getoetst met behulp van de uitkomsten van de cliëntenmonitor. Deze toets en de uitkomsten daarvan hebben wij beschreven in bijlage 5.

De analyse biedt op onderdelen een bescheiden onderbouwing voor het conceptuele model van Hoogwaardig Handhaven. Wellicht komt de veronderstelde samenhang sterker tot uitdrukking als de implementatie al enige tijd voltooid is. Dan hebben de effecten langere tijd in kunnen werken op de cliënten, waarmee de kans groter is dat een veranderde perceptie geleid heeft tot ander gedrag van de cliënt.

5.7 Conclusie

De evaluatie van het KIP is er op gericht om inzichtelijk te maken hoe de implementatie verlopen is en welke lessen daaruit te leren zijn voor andere gemeenten die de Kennisbank willen implementeren. De resultaten van de cliëntenmonitor kunnen helpen bij het verschaffen van dit inzicht.

Uit de cliëntenmonitor blijkt dat op alle vier de visievelden door verschillende pilotgemeenten vooruitgang is geboekt. Er is op enkele onderdelen ook sprake van negatieve ontwikkelingen.

Al met al hebben de gemeten ontwikkelingen op de visievelden niet geleid tot een significante toe- of afname van de spontane naleving. Alleen in de gemeente Almelo wordt een groter deel van de maandelijkse inkomstenverklaringen op tijd ingeleverd.

Een verklaring voor de positieve ontwikkelingen op de visievelden is, behalve voor controle op maat, niet te geven aan de hand van het project. Op de overige visievelden zijn immers nauwelijks acties ondernomen in het kader van het project. Verklaringen buiten het project liggen mogelijk in wijzigingen in de uitvoering zoals invoering van het klantmanagement en landelijke voorlichtingscampagnes zoals de campagne BOEM.

Een verklaring voor het uitblijven van meer ontwikkelingen op met name het visieveld 'controle op maat' en het ontbreken van ontwikkelingen in spontane naleving is te vinden in de doorlooptijd van het project. De wijzigingen die door de pilotgemeenten zijn doorgevoerd, zijn in het eerste projectjaar voorbereid en in het tweede jaar geïmplementeerd. De periode van twee jaar is kort gebleken om alle voorgenomen activiteiten te implementeren. Om vervolgens de effecten van die activiteiten in de beleving en het gedrag van cliënten te kunnen meten, is meer tijd nodig.

6 AFSLUITING

6.1 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 de Kennisbank willen implementeren.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat doen de gemeenten in het kader van de implementatie van de Kennisbank?

1.a Welke onderdelen van de Kennisbank zijn door de gemeenten geïmplementeerd?

1.b Hebben zij daarbij accenten aangegeven? Zo ja, welke?

De activiteiten die door de gemeenten zijn ondernomen, zijn weergegeven in tabel 6.1. De gemeenten hebben zich voornamelijk gericht op het visieveld ‘controle op maat’ en hebben hun plannen voor de andere visievelden uitgesteld.

Tabel 6.1 Activiteiten gemeenten

	Almelo	Hilversum	Nijmegen	Rotterdam	Venlo	Zaandam
Beleidsplan	x	x	x		x	x
Werkprocessen	x	x	x	x	x	x
Fraudepreventiemedewerker	x	x	x	x	x	
Verbeterde frauderegistratie	x	x	x	x		
Fraude-alertheidstraining	x	x	x	x	x	
Sturingsmodel	x	x	x	x	x	
Resultaatmeting	x	x	x	x		
Risicoprofielen	x	x				x
Betrekken klantenpanel	x					
Fraudekompas/verificatiematrix/ protocolboek	x	x	x	x		
Handhavingsmedewerkers/ scheiding casemanagement		x	x			x
Interne informatiebijeenkomsten		x				
Driegesprekken			x			
Mal voor gespreksvoering			x			
Spelregelboekje voor klant			x			
Verplichtingenkompas ¹				x		
‘Losse projecten’				x		

¹ Het fraudekompas en het verplichtingenkompas zijn inmiddels samengevoegd tot de “WBM-wijzer”.

1.c Hoe is de implementatie van de Kennisbank verlopen (succes- en faalfactoren)?

De gemeenten zijn een aantal knelpunten tegengekomen bij de implementatie van de Kennisbank in hun organisatie. In de volgende paragraaf zetten we de knelpunten en eventuele oplossingen op een rij aan de hand van de verschillende spaken van de Kennisbank.

1.d Hoe verhouden de antwoorden op vragen 1.a tot en met 1.c zich tot de projectplannen van de gemeenten? Welke verklaringen zijn er voor eventuele afwijkingen?

De projectplannen van de gemeenten waren er op gericht om binnen de twee jaar van het project de beleidscyclus tweemaal te doorlopen. Hoewel de meeste voorgenomen implementatie-activiteiten binnen de projectperiode zijn gerealiseerd, is de oorspronkelijke doelstelling niet gehaald. Dit is te verklaren uit het feit dat de daadwerkelijke implementatie pas aan het eind van de projectperiode plaatsvond. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om resultaten te meten en het gevoerde beleid aan de hand van de resultaten te evalueren. De vertraging in implementatie is hoofdzakelijk terug te voeren op onvoldoende prioriteit voor het project binnen de gemeenten.

In een pilotgemeente is het project in de loop van 2002 stopgezet (Zaanstad), in een andere gemeente is men alleen verder gegaan met die onderdelen die al (deels) geïmplementeerd waren (Venlo). De redenen voor het stopzetten van het project in Zaanstad en de verminderde voortzetting in Venlo zijn niet gerelateerd aan de Kennisbank, maar houden verband met interne problemen en reorganisaties.

2. Op welke wijze is in iedere pilotgemeente de implementatie van de Kennisbank georganiseerd?

2.a Welke organisaties/afdelingen zijn erbij betrokken?

2.b Hoeveel mensen zijn erbij betrokken?

De precieze inrichting van de projectorganisatie verschilt per gemeente, evenals het aantal medewerkers dat erbij betrokken is. De organisatie varieert van relatief grote, vaste werkgroepen tot flexibel in te zetten tijdelijke werkgroepen en workshops. De ervaring leert dat de bij aanvang groot opgezette, vaste werkgroepen niet op volle sterkte zijn gebleven.

3. Op welke wijze wordt iedere pilotgemeente extern ondersteund?

3.a Waarop richt zich de ondersteuning?

3.b Wat houdt de ondersteuning in?

3.c Hoe is de ondersteuning georganiseerd?

In iedere pilotgemeente is een extern adviseur actief. In principe is dit dezelfde adviseur gedurende het hele project. De adviseur helpt de gemeente bij het opzetten van de projectorganisatie en het aanpassen van het instrumentarium van de Kennisbank aan de lokale situatie. De lokale projectleiders worden ondersteund in het projectmatig werken en in het bewaken

van de planning van het project. Ook bieden de adviseurs hulp bij het verzorgen van bijeenkomsten met bestuur, management en uitvoerders en bij het schrijven van (deel-) projectplannen en beleidsnotities. De adviseur staat ‘fris’ in de organisatie, wat wil zeggen dat hij in staat is om eventuele in het verleden ontstane lokale impasses te doorbreken.

De ondersteuning is in het eerste jaar intensiever dan in het tweede jaar. Als het project is opgestart en de voorbereidingen tot implementatie leiden, wordt de rol van de adviseur kleiner.

3.d Wat is het oordeel van betrokkenen over de ondersteuning?

3.e In hoeverre is externe ondersteuning noodzakelijk?

De lokale projectleiders en uitvoerders zijn vrijwel uitsluitend positief over de ondersteuning. De vaste adviseur wordt gezien als een noodzakelijke kracht om het project op gang te houden en plannings te halen. Juist omdat het gevaar van een te lage prioriteit dreigt is het van belang dat een externe adviseur de betrokkenen kan wijzen op de gemaakte afspraken.

3.f Wat betekenen de antwoorden op vragen 3.a tot en met 3.e in de visie van de onderzoekers voor de bredere implementatie van de Kennisbank?

Uit de ervaringen van de pilotgemeenten komt naar voren dat externe ondersteuning van belang is om het project blijvend een hoge prioriteit te geven. De ervaring van de pilotgemeenten leert dat bestuur en management van de gemeenten nog niet voldoende op de hoogte zijn van de bijdrage die Hoogwaardig Handhaven kan leveren aan een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Het is van belang om voor hen het effect van Hoogwaardig Handhaven op de werkvloer inzichtelijk te maken. Wellicht kan externe ondersteuning bij de verdere implementatie van de Kennisbank bijdragen aan het vergroten van dit besef.

4. In hoeverre wordt de spontane nalevingsbereidheid van cliënten beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?

Uit de cliëntenmonitor blijkt dat de ontwikkelingen op de vier visievelden overwegend in positieve richting wijzen. Overigens is het merendeel van deze ontwikkelingen niet direct te relateren aan activiteiten die de gemeenten binnen het project ondernomen hebben. Het zijn echter wel activiteiten die binnen de kaders van Hoogwaardig Handhaven passen (zoals de invoering van het klantmanagement, de campagne BOEM).

5. In hoeverre wordt de spontane naleving van wet- en regelgeving door cliënten beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?

Het project had tot doel om de Kennisbank te implementeren. Het vergroten van de spontane naleving was geen doel op zich. Het vergroten van de spontane naleving is wel het doel van Hoogwaardig Handhaven en is daarom in dit onderzoek gemeten. Uit de cliëntenmonitor komt naar voren dat er geen sprake is van een significante ontwikkeling in de spontane naleving. Gezien de korte tijd tussen implementatie van een deel van het gedachtegoed van

Hoogwaardig Handhaven (met name ‘controle op maat’) en de meting van de effecten ervan, is dit niet verwonderlijk.

6. *In hoeverre wordt de spontane nalevingsbereidheid van uitvoerders (consulenten, toetsers) beïnvloed door de implementatie van de Kennisbank?*

Het merendeel van de uitvoerders is van mening dat zij hun werk beter uit kunnen voeren dankzij de implementatie van de Kennisbank. Wanneer uitvoerders vinden dat zij de juiste instrumenten in handen hebben om hun werk uit te voeren, zullen zij beter in staat en bereid zijn om cliënten te houden aan hun verplichtingen.

6.3 Aandachtspunten bij Hoogwaardig Handhaven

Aan de hand van de ervaringen van de pilotgemeenten met de implementatie van de Kennisbank kunnen succes- en faalfactoren benoemd worden. Deze kunnen voor andere gemeenten die met de Kennisbank aan de slag willen, dienst doen als aandachtspunten bij de implementatie. De meeste aandachtspunten hebben betrekking op de wijze waarop de prioriteitsstelling van Hoogwaardig Handhaven verbeterd kan worden.

We hebben de aandachtspunten aan de hand van de spaken van de Kennisbank geordend.

1. *Visie op handhaving*

- Een manier om er voor te zorgen dat Hoogwaardig Handhaven gezien wordt als een bijdrage aan een goede bedrijfsvoering in het primaire proces, is het verbeteren van dit inzicht bij die betrokkenen die beslissen over de koers die de gemeente vaart. Wanneer bestuur en management van de sociale dienst inzien dat Hoogwaardig Handhaven leidt tot een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de Abw, is het gemakkelijker om de prioriteit voor handhaving hoog te houden.
- Het inzicht kan in eerste instantie verbeterd worden aan de hand van workshops voor bestuur en management waarin Hoogwaardig Handhaven wordt toegelicht. Wanneer de implementatie heeft plaatsgevonden, dienen de gemeten resultaten als belangrijk instrument om de betrokken beslissers te overtuigen van de positieve effecten van Hoogwaardig Handhaven op de bedrijfsvoering en dienstverlening.
- De ervaringen van de pilotgemeenten leren dat het veel tijd kan kosten om bestuur en management te overtuigen van Hoogwaardig Handhaven. Deze overtuiging is echter wel een noodzakelijke voorwaarde om voldoende prioriteit te kunnen geven aan de implementatie van de Kennisbank.

2. *Handhavingsbeleidsplan*

- Als de visie is bepaald, is duidelijk welke kant de gemeente op wil met haar handhavingsbeleid. De visie wordt vertaald in een handhavingsbeleidsplan. De pilotgemeenten geven aan dat het voor de uitvoerders van belang is om te weten waar de gemeente voor staat, wat wel en niet getolereerd wordt. Ook is duidelijkheid nodig over het belang dat aan handhaving wordt gehecht. Door medewerkers te betrekken bij het opstellen van het handhavingsbeleidsplan, wordt deze duidelijkheid verschaft.
- Wanneer het beleidsplan vervolgens wordt omgezet in werkplannen voor de verschillende gemeentelijke afdelingen, is duidelijk inzichtelijk wat het beleid betekent voor de werkzaamheden van iedere afdeling. Er worden concrete doelen benoemd en er wordt beschreven hoe de gemeente van plan is deze doelen te bereiken.

3. *Werkprocessen*

- Uit de ervaringen van de pilotgemeenten kan geleerd worden dat het van groot belang is om de nieuwe of aangepaste werkprocessen in te passen in het automatiseringssysteem. Hierbij geldt dat de gemeenten kunnen stuiten op vertragingen die veroorzaakt worden omdat bijvoorbeeld het nieuwe automatiseringssysteem niet operationeel is. Bij het implementeren van de Kennisbank is het dan ook van belang dat gemeenten zich realiseren dat de werkprocessen niet op zich staan, maar invloed hebben op andere werkprocessen en onderdelen van de organisatie. Dit kan betekenen dat implementatie-activiteiten op elkaar wachten.
- Wanneer werkprocessen worden ingebed in het automatiseringssysteem, dient rekening te worden gehouden met het inbouwen van ‘metertjes’ die nodig zijn als sturingsinformatie. Wanneer bijvoorbeeld het stoplichtmodel wordt geïntroduceerd, is het van belang om een registratie van signalen hieraan te koppelen. Hetzelfde geldt voor het inrichten van een frauderegistratiesysteem. Een dergelijk systeem dient niet alleen als ‘signaalvolgsysteem’ voor consulenten die willen zien hoe een signaal afgehandeld wordt. Het dient ook als belangrijke informatiebron voor het sturingsmodel.

4. *Randvoorwaarden*

- Tijd is een belangrijke randvoorwaarde voor medewerkers om aan de slag te kunnen met Hoogwaardig Handhaven. Wanneer de bedrijfsvoering van gemeenten op orde is, biedt dit ruimte binnen de organisatie om nieuwe werkwijzen te introduceren, zoals het stoplichtmodel. In de pilotgemeenten is gebleken dat met name wanneer gemeenten moeite hebben om aan hun verantwoording aan het Rijk te voldoen, de voortgang van het project in gevaar komt en geplande wijzigingen vertraging oplopen.
- Voor wat betreft de organisatie van de implementatie van de Kennisbank leert de ervaring van de pilotgemeenten dat het flexibel inzetten van medewerkers om te helpen bij de voorbereiding en implementatie van wijzigingen beter werkt dan het samenstellen

van vaste werkgroepen. Hierdoor worden niet steeds dezelfde medewerkers ‘belast’ met extra activiteiten.

5. *Kennis, vaardigheden en attituden*

- Een voorwaarde voor het welslagen van Hoogwaardig Handhaven zijn fraude-alerte uitvoerders. Zij merken veel fraudesignalen op. Om er voor te zorgen dat de fraude-alertheid van medewerkers op peil is, kunnen fraude-alertheidstrainingen worden gegeven. Wanneer deze regelmatig terugkomen, blijft de aandacht voor handhaving op de werkvloer bestaan. In enkele gemeenten zijn administratief medewerkers niet, of minder dan consultants/casemanagers, betrokken bij de fraude-alertheidstrainingen. Zij kunnen echter een belangrijke rol hebben bij het opmerken van fraudesignalen wanneer zij formulieren van cliënten innemen en beoordelen.
- Naast de fraude-alertheidstraining wordt ook de fraudepreventiemedewerker door de uitvoerders als zeer nuttig en effectief gezien bij het bevorderen van de fraude-alertheid.
- Een manier om de interesse van uitvoerders voor handhaving te vergroten, is het informeren van de uitvoerders over de resultaten die geboekt worden met verschillende handhavingsactiviteiten. Wanneer inzichtelijk is dat hun inspanningen resultaat hebben, zal dit de fraude-alertheid vergroten. Hierbij kan de sturingsinformatie een belangrijke rol spelen.

6. *Aansturing*

- Hierbij geldt dat het van belang is om ook teamleiders actief te betrekken bij de implementatie van de Kennisbank. Zij vormen een belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering en kunnen daarom de gevolgen van voorgestelde beleidswijzigingen voor de dagelijkse praktijk beoordelen.
- Een manier om de teamleiders actief bij handhaving te betrekken is door hen verantwoordelijk te maken voor (een deel van) de sturingsinformatie. In een aantal pilotgemeenten is het sturingsmodel ingebouwd in het beleidsplan en zijn per onderdeel van het model verantwoordelijken benoemd. Hiermee wordt handhaving breder gedragen in het management en wordt voorkomen dat handhaving door de verantwoordelijken ondergeschikt wordt gemaakt aan de ‘gewone’ werkzaamheden in het primaire proces.

7. *Resultaatmeting*

- De beste manier om alle betrokkenen (bestuur, management, uitvoerders) te overtuigen van het belang van Hoogwaardig Handhaven is door inzichtelijk te maken wat het de gemeente oplevert. Dit kan door de sturingsinformatie te gebruiken in de resultaatmeting van handhaving.
- Voordat begonnen kan worden met de resultaatmeting is het van belang om goed te weten wat je wilt meten en wie verantwoordelijk is voor de benodigde gegevens. Vervol-

gens kunnen deze meetgegevens ingebouwd worden in nieuwe of bestaande registratiesystemen. Het is daarom van belang om de implementatie van de Kennisbank in samenhang te zien: voordat de werkprocessen worden ingericht en ingepast in het automatiseringssysteem, is het van belang om te weten welke gegevens je uit de werkprocessen wilt kunnen genereren.

- En goed voorbeeld van het nut van resultaatmeting is de uitbreiding van het aantal fraudepreventiemedewerkers in de gemeente Venlo. Omdat duidelijk kon worden gemaakt dat de fraudepreventiemedewerker effectieve onderzoeken had uitgevoerd (aangevraagde uitkeringen werden niet toegekend, lopende uitkeringen werden stopgezet), was het management van de gemeente te overtuigen van het nut van een extra fraudepreventiemedewerker.
- Herhaling van resultaatmeting maakt inzichtelijk welke ontwikkelingen de gemeente doormaakt. Dit kan bijvoorbeeld door een quick scan uit te voeren en deze na verloop van tijd te herhalen. Hierbij is het van belang dat het meetinstrumentarium constant blijft, zodat een vergelijking in de tijd mogelijk is.

8. *Evaluatie*

Op basis van de ervaringen van de pilotgemeenten zijn er nog niet veel aandachtspunten te benoemen voor de evaluatie.

- Uit de groepsgesprekken met de uitvoerders is echter duidelijk geworden dat borging van activiteiten die succesvol zijn in de reguliere uitvoering, sterk bijdragen aan het draagvlak onder uitvoerders voor Hoogwaardig Handhaven. Wanneer ogenschijnlijk succesvolle wijzigingen in de uitvoering na de projectperiode worden stopgezet, leidt dit tot onduidelijkheid en onvrede over het gevoerde beleid. Uit de evaluatie van het gevoerde beleid zal moeten blijken welke activiteiten in hun huidige vorm ingebed kunnen worden in de reguliere uitvoering en welk activiteiten aanpassing behoeven.
- De uitkomsten van de quick scan geven duidelijk aan waar in het implementatieproces verbetering nodig is. Bij de meest recente meting werd immers duidelijk dat de laatste spaken, waar de gemeenten ook nog niet in voldoende mate mee aan de slag zijn gegaan, de laagste scores laten zien. Het instrument biedt gemeenten dus de mogelijkheid om zelf te meten hoe ze in de ogen van uitvoerders, management en bestuur 'ervoor staan' in het proces.
- Vooral wanneer gemeenten bij de implementatie van Hoogwaardig Handhaven visievelen betrekken die ook voor alle cliënten goed zichtbaar zijn (informerende op maat en dienstverlening op maat), kan de cliëntenmonitor als instrument gebruikt worden om te meten in hoeverre Hoogwaardig Handhaven leidt tot ontwikkelingen op het gebied van de perceptie en het gedrag van de cliënt.

6.4 Ten slotte

Uit de antwoorden op de onderzoeksvragen blijkt dat er in de meeste pilotgemeenten belangrijke vorderingen zijn geboekt. Zo is er een aanzienlijk aantal wijzigingen doorgevoerd en zijn verdere wijzigingen in voorbereiding.

De gemeenten hebben echter vertraging opgelopen in hun poging om binnen twee jaar de beleidscyclus tweemaal te doorlopen. Deze periode is te kort gebleken om het project volgens planning uit te voeren. Hieruit valt de les te leren dat het proces van de implementatie niet onderschat moet worden. Aan de hand van de eerder beschreven aandachtspunten kunnen gemeenten die de Kennisbank willen implementeren, leren van de ervaringen van de pilotgemeenten.

Een groot deel van de aandachtspunten heeft betrekking op het inzichtelijk maken van het belang van Hoogwaardig Handhaven voor de gehele uitvoeringspraktijk van de gemeente. Met dit inzicht kan een hoge prioriteit aan Hoogwaardig Handhaven gegeven worden. De komst van de nieuwe Wet Werk en Bijstand, waarbij gemeenten direct geprikkeld worden om efficiënt te werken, zal de behoefte aan dit inzicht alleen maar vergroten. De gemeenten worden met de nieuwe wet gestimuleerd om de rol van poortwachter zo effectief mogelijk uit te voeren. Hoogwaardig Handhaven kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

De pilotgemeenten hebben zich in de projectperiode gericht op het visieveld ‘controle op maat’ en willen, nu hun activiteiten op dit visieveld daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, zich richten op de overige visievelden zodat de combinatie van preventieve en repressieve maatregelen die in het Hoogwaardig Handhaven zijn voorgesteld, alsnog gerealiseerd wordt.