Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Gemeenteraad

Directie Werk en Inkomen
Programma C

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon
dhr. drs. J.J. Diepenhorst

T 070 333 50 18
JDiepenhorst@minszw.nl

Onze referentie
2014-0000040832

Bijlagen
Rapportage

Datum -8 MEI 2014
Betreft Rapportage Handhaving tijdens de dienstverlening

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij ontvangt u de rapportage 'Handhaving tijdens de dienstverlening' van de Inspectie SZW. De Inspectie heeft de rapportage ook aan het College van burgemeester en wethouders gestuurd.

De Inspectie geeft in de rapportage een oordeel over de vaag in hoeverre de uitvoeringsorganisaties handhaving van de inlichtingenplicht in het dienstverleningsproces integreren, ter voorkoming of vroegtijdig traceren van uitkeringsfraude.

De Inspectie heeft vastgesteld dat gemeenten veel energie steken in het voorkomen van fraude aan de poort. Als het gaat om het zittend bestand (vroegtijdig traceren) vindt de Inspectie dat er op dit onderdeel nog verbeteringen mogelijk zijn.
Hoewel kan worden gezegd dat afzonderlijke handhavingsinstrumenten zijn geïntegreerd in het dienstverleningsconcept vindt de Inspectie dat de samenhang tussen de inzet van de verschillende instrumenten en de sturing daarop voor verbetering vatbaar is. Dit kunnen gemeenten bereiken door een totaalvisie op de integratie van handhaving bij dienstverlening te ontwikkelen en deze op te nemen in hun centrale handhavingsbeleid.
Vanuit die totaalvisie moet in ieder geval een goede balans worden gevonden tussen het inzetten van handhavingsmiddelen/instrumenten in het aanvraagproces en in het proces tijdens de uitkeringsverstrekking. Het is goed als men meer handhavingscapaciteit inzet aan de poort, maar het dichten van het 'handhavingsgat' aan de poort, mag niet leiden tot een nieuw "gat" bij de controle van het zittende bestand.

De rapportage is gebaseerd op 1 onderzoek dat de Inspectie in 2013 heeft uitgevoerd, te weten de uitvoering van 'Integratie van handhaving in de dienstverlening'. De nota van bevindingen en de rapportage zijn te vinden op de website van de Inspectie SZW (http://www.inspectieszw.nl/actueel/publicaties).

Gem Haarlem 12-5-2014 118880

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de rapportage naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hiermee is de rapportage openbaar geworden.

Hoogachtend,

mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW

Directie Werk en Inkomen
Programma C

Onze referentie
2014-0000040832

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Gemeenteraad

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon
dhr. N. Babbeko

T 070 333 49 66
NBabbeko@minszw.nl

Onze referentie
2014-0000042422

Bijlagen
Rapportage

Datum – 8 MEI 2014
Betreft Rapportage 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid'

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij ontvangt u de rapportage 'Afspraken resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid' van de Inspectie SZW. De Inspectie heeft de rapportage ook aan het College van burgemeester en wethouders gestuurd.

De Inspectie geeft in de rapportage een oordeel over gemaakte afspraken tussen de afdelingen Werk en Inkomen van gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid en de uitvoering van de afspraken door gemeenten.

De Inspectie heeft vastgesteld dat er nog weinig concrete afspraken zijn gemaakt. De gemaakte afspraken zijn maar in beperkte mate gericht op het aan het werk krijgen van mensen met een uitkering. Wanneer dit wel het geval is, komen de afspraken tot nog toe zeer beperkt tot uitvoering bij gemeenten. De Inspectie SZW is op basis van deze bevindingen van mening dat de meerwaarde van het regionaal arbeidsmarktbeleid voor mensen die in een uitkeringssituatie zitten, nog onvoldoende is.

De rapportage is gebaseerd op twee onderzoeken die de Inspectie in 2013 heeft uitgevoerd, te weten 'Afspraken regionaal arbeidsmarktbeleid' en 'Regionaal arbeidsmarktbeleid op de WenI werkvloer'. De nota's van bevindingen en de rapportage zijn te vinden op de website van de Inspectie SZW (http://www.inspectieszw.nl/actueel/publicaties/).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de rapportage naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hiermee is de rapportage openbaar geworden.

Hoogachtend,

mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Handhaving tijdens de dienstverlening

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Handhaving tijdens de dienstverlening

Colofon

Rapport	Handhaving tijdens de dienstverlening
Nummer	R14/1
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-268-4
Datum	Februari 2014

Voorwoord

De Wet aanscherping handhaving en sancties SZW-wetten heeft tot doel door hogere straffen mensen er van te weerhouden regels te overtreden. Volgens deze regels moeten mensen het uitvoeringsorgaan tijdig informeren over veranderingen in hun situatie die van invloed kunnen zijn op de uitkering.
Uitvoeringsorganen zien er op toe, dat mensen zich aan hun verplichtingen houden. Bij nalatigheid zullen uitvoeringsorganen hogere boetes opleggen en ten onrechte verstrekte uitkeringen helemaal terugvorderen.
Het is daarom belangrijk dat burgers onderkennen dat fraude niet loont.
Om te zorgen dat burgers dit inderdaad beseffen, moeten de handhavingsactiviteiten zijn gericht op het voorkomen van fraude en op het effectief reageren op fraudesignalen.

In dit rapport concludeert de Inspectie dat gemeenten en UWV handhavinginstrumenten meer en meer (gaan) inzetten in de dienstverlening. Dit gebeurt vooral tijdens de behandeling van de aanvraag van een uitkering.
Als een uitkering eenmaal is toegekend, dan voeren gemeenten en UWV onderzoeken uit naar signalen die duiden op een overtreding.
De meeste van deze signalen bij de WWB en WW betreffen niet gemelde inkomsten waarover de werkgever een afdracht aan de fiscus heeft gedaan. Deze signalen kunnen makkelijk worden onderzocht, omdat hetzij het inlichtingenbureau van een dergelijke samenloop, melding doet, hetzij de eigen administratie hierin voorziet.

In tegenstelling tot witte fraude signalen is het problematischer om inkomsten te achterhalen, waarover de werkgever géén premie en belasting heeft afgedragen, (de zogenoemde 'zwarte fraude"). Uitvoeringsorganisaties zullen hun aandacht steeds meer moeten richten op deze niet in systemen traceerbare inkomsten als gevolg van door werkgevers aangeboden zwarte arbeid. Daarom vindt de Inspectie het belangrijk dat de uitvoeringsorganisaties in de komende periode meer kennis verzamelen over klanten, de omvang en achtergronden van fraude en het effect van handhavingsactiviteiten. Op basis van die kennis kunnen zij beter bepalen welke instrumenten en activiteiten zij moeten inzetten om zwarte fraude te voorkomen en effectief te bestrijden.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2
Voorwoord—3

1 Samenvatting en oordeel—5

2 Inleiding—9

3 Voor de Poort—13

4 Na de Poort—19

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie—25

Bijlagen

Bijlage 1: Reactie UWV -27
Bijlage 2: Lijst van afkortingen -29
Bijlage 3: Publicaties -30

1 Samenvatting en oordeel

In het SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014 staat het voorkomen van fraude centraal. Het programma geeft aan dat de dienstverleningsprocessen van de uitkeringsinstellingen zo moeten worden ingericht dat overtredingen van de inlichtingenplicht effectief voorkomen of vroegtijdig opgespoord worden. Het centrale uitgangspunt is, dat preventie van uitkeringsfraude het beste vorm krijgt door handhaving te integreren in de dienstverlening.

Met het van kracht worden van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de fraudewet) op 1 januari 2013 is preventie nog urgenter geworden. De wet heeft ondermeer tot doel om via een zwaarder boeteregime potentiële fraudeurs af te schrikken. Op de korte termijn zullen burgers als gevolg van de nieuwe wet bij regelovertreding geconfronteerd worden met hogere boetes, die kunnen leiden tot hoge schuldenlasten, zodat langdurige terugbetalingen nodig zijn. Een consequentie is ook dat het uitvoeringsproces van de uitvoeringsinstanties complexer wordt: grotere administratieve inspanningen en een toename van de benodigde arbeidscapaciteit om de vorderingen te incasseren.
Door de fraudewet is het voor gemeenten, SVB en UWV zodoende nog belangrijker geworden om fraude te voorkomen of te beperken.

Het is vanwege het grote belang van preventie, dat de Inspectie in 2013 onderzoek heeft verricht naar de mogelijkheden om regelovertreding te voorkomen of vroegtijdig op te sporen.
De centrale vraag van haar onderzoek luidt:

In hoeverre integreren de uitvoeringsorganisaties handhaving van de inlichtingenplicht in het dienstverleningsproces, ter voorkoming of vroegtijdig traceren van uitkeringsfraude?

Voor het beantwoorden van de vraagstelling is onderzoek gedaan naar de uitvoering van de WWB en WW bij vijftien gemeenten en twee UWV vestigingen.
De Inspectie heeft ook een toetsingskader ontwikkeld, waarin belangrijke onderdelen van het handhavingsproces zijn opgenomen. Deze worden zowel voor het aanvraagproces – voor de poort - als tijdens de uitkering – na de poort – belicht.

Beleid en sturing
De Inspectie constateert dat geen van de onderzochte gemeenten in hun handhavingsbeleid een visie op de integratie van handhaving bij dienstverlening heeft opgenomen.
De onderzochte gemeenten hebben evenmin meetbare doelen geformuleerd inzake de integratie van handhaving in de dienstverlenende processen, waardoor sturing niet mogelijk is.
Ondanks de afwezigheid van een totaalvisie is er in de afgelopen jaren wel meer aandacht gekomen voor handhaving als onderdeel van het dienstverleningsproces, waarbij het accent ligt op een 'strenge poort'. Dit is onder andere ingevuld door los van een beleidskader één of meer handhavingselementen te integreren in het aanvraagproces.

UWV heeft vanaf 2012 een afzonderlijk jaarplan handhaving vastgesteld en geeft daarmee aan, dat handhaving een beleidsprioriteit is.
In het jaarpan van 2013 is vastgelegd dat UWV invulling wil geven aan een handhavingsbeleid waarin alle belangrijke elementen om fraude te voorkomen integraal, dus in samenhang, zijn opgenomen. Niet expliciet is opgenomen dat UWV streeft naar integratie van handhaving in de dienstverlening.
Medio 2013 heeft UWV haar toekomstvisie op handhaving gepresenteerd, waarin zij aangeeft vooral risicogericht te willen handhaven. Daarbij wil zij alle bedrijfsonderdelen betrekken. Deze visie moet nog verder worden uitgewerkt en uitgerold in de organisatie. Daartoe zijn al een aantal stappen ondernomen. De Inspectie is hier positief over.

Wat betreft de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten in het dienstverleningsproces merkt de Inspectie het volgende op:

voorlichting
Alle onderzochte gemeenten geven zowel tijdens het aanvraagproces als tijdens de dienstverlening aan bestaande klanten voorlichting over de inlichtingenplicht. Dit doen zij op verschillende manieren (collectief/individueel, schriftelijk/mondeling). Door deze voorlichtingsactiviteiten kunnen alle personen die bijstand aanvragen of al ontvangen, weten dat zij zich aan de inlichtingenplicht dienen te houden.
Bij UWV is de voorlichting hoofdzakelijk elektronisch en schriftelijk. Bepaalde groepen krijgen ook mondelinge voorlichting. De WW-gerechtigden worden duidelijk geïnformeerd over de voor hen geldende verplichtingen.
De Inspectie stelt vast dat alle gemeenten en UWV veel aandacht besteden aan het geven van voorlichting over de rechten en plichten tijdens de dienstverlening.

Diagnose-instrumenten en risicoprofielen
Aan de hand van diagnose-instrumenten kunnen gemeenten en UWV het risicoprofiel van een klant vaststellen. Bij deze systematiek geldt: hoe meer risico op mogelijke niet-naleving, hoe intensiever de controle. Op deze wijze kan potentiële fraude snel en efficiënt worden opgespoord.
Acht van de onderzochte gemeenten maken in de praktijk gebruik van risicoprofielen bij de beoordeling van de aanvraag om een uitkering. Daarnaast zijn er vier gemeenten die er expliciet voor hebben gekozen om een handhavingsspecialist in te schakelen of een zeer ervaren consulent die kan inschatten hoe groot het risico is.
Drie van de onderzochte gemeenten doen niets aan risicoanalyse tijdens het aanvraagproces. Aangezien, zoals ook in het SZW Handhavingsprogramma wordt gesteld, risicoanalyse bij de aanvraag tot beperking van schade (i.c. hoge fraudebedragen) in de toekomst kan leiden, vindt de Inspectie de gemeenten die dat nog niet doen dit alsnog dienen op te pakken.

Een meerderheid van de onderzochte gemeenten (9 van de 15) gebruikt ook risicoprofielen bij het onderzoek naar mogelijke fraude onder het zittende bestand of start daar binnenkort mee. Een dergelijke risico gerichte benadering mondt in de regel uit in themaonderzoeken, gerichte op specifieke groepen van personen.
Twee kleine gemeenten merken op dat elke inkomensconsulent een zodanige 'caseload' heeft dat hij/zij het bestand heel goed kent en dat de sociale controle groot is. Zij achten het inzetten van een diagnose-instrument daarom niet nodig.
Vier gemeenten doen niets aan risicoanalyse bij het zittende bestand. Dit ziet de Inspectie als een gemiste kans om op een effectieve manier mogelijke fraude op te sporen.

UWV gebruikt risicoprofielen om na te gaan welke klanten zij moeten benaderen voor themaonderzoeken en telefonische controles naar mogelijke fraude. Deze aanpak heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat intensief wordt gecontroleerd op het bestaan van mogelijk gefingeerde dienstverbanden. Het gebruik van deze profielen door UWV in het dienstverleningsproces is nog in ontwikkeling. Zij streeft naar een intensiever gebruik (door het bijvoorbeeld ook in te zetten bij voorlichting) en een verfijning van dit instrument.

Signaal onderzoek
Naast risico gericht onderzoek op basis van risicoselectie vindt er door gemeenten en UWV ook onderzoek plaats op grond van ontvangen signalen van mogelijke fraude.
Men kan signalen ontvangen van andere instanties (bijvoorbeeld het inlichtingenbureau en uit de polisadministratie van UWV), burgers en medewerkers van de eigen organisatie. De afhandeling van deze signalen vindt meestal plaats door handhavingsspecialisten. Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie is echter gebleken dat de behandeling van (onderzoekswaardige) signalen soms een sluitpost is van beschikbare handhavingscapaciteit en dat hierdoor dergelijke signalen deels niet of laat worden onderzocht.[1]

Het aantal fraudesignalen dat de uitvoeringsorganisaties ontvangen van de eigen medewerkers is onder andere afhankelijk van de intensiteit van de (persoonlijke) contacten met de klant. Dit is bij UWV sterk verminderd als gevolg van het besluit om de dienstverlening zoveel mogelijk te digitaliseren. Gemeenten hebben in de regel nog wel (persoonlijk) contact met de klant. De contacten met WWB'ers zonder arbeidsverplichting zijn vaak echter sporadisch. In sommige gevallen leidt dit er toe dat men meerdere jaren achtereen geen contact heeft met de klant. Gemeenten merken zelf op dat de fraudekansen door het ontbreken van klantencontacten toenemen.

Het afnemende aantal (persoonlijke) klantcontacten en het daardoor teruglopen van fraudesignalen van medewerkers uit de eigen organisatie, kan gecompenseerd worden door een optimale uitvoering van een risico- en signaal gestuurde aanpak. Van zo'n optimale aanpak is echter bij UWV en gemeenten naar de mening van de Inspectie nog geen sprake. Niet over de volle breedte wordt risicoselectie ingezet en onderzoekswaardige signalen blijven (soms te lang) liggen. De Inspectie is daarom van oordeel, dat deze onderdelen van de risico- en signaal gestuurde werkwijze verbeterd moeten worden.

Fraudealertheid medewerkers
Naast de intensiteit van de contacten met de klant is ook de fraudealertheid van de medewerkers van invloed op het aantal signalen van mogelijke fraude dat zij melden.
Zowel UWV als de meeste gemeenten trachten de fraudealertheid van de medewerkers te vergroten. Daartoe worden opleidingen, training on the job, intervisie bijeenkomsten en coaching (door handhavingsspecialisten) ingezet. De Inspectie is hier positief over.

Tot slot
Samengevat vindt de Inspectie dat gemeenten veel energie steken in het voorkomen van fraude aan de poort. Als het gaat om het zittend bestand

[1] 'Zijn er inkomsten of niet; ff checken', d.d. 8 december 2011 en 'Over Signaal, Sanctie en Incasso' , juni 2013

(vroegtijdig traceren) vindt de Inspectie dat er op dit onderdeel nog verbeteringen mogelijk zijn.
Hoewel kan worden gezegd dat afzonderlijke handhavingsinstrumenten zijn geïntegreerd in het dienstverleningsconcept vindt de Inspectie dat de samenhang tussen de inzet van de verschillende instrumenten en de sturing daarop voor verbetering vatbaar is. Dit kunnen gemeenten bereiken door een totaalvisie op de integratie van handhaving bij dienstverlening te ontwikkelen en deze op te nemen in hun centrale handhavingsbeleid.
Vanuit die totaalvisie moet in ieder geval een goede balans worden gevonden tussen het inzetten van handhavingsmiddelen/instrumenten in het aanvraagproces en in het proces tijdens de uitkeringsverstrekking. Het is goed als men meer handhavingscapaciteit inzet aan de poort, maar het dichten van het 'handhavingsgat' aan de poort, mag niet leiden tot een nieuw "gat" bij de controle van het zittende bestand.

Wat UWV betreft blijkt, dat progressie is gemaakt bij een meer integrale aanpak van handhaving. Uit de gepresenteerde toekomstvisie blijkt dat UWV duidelijk oog heeft voor de integratie van handhaving in de dienstverlening. In de uitvoeringspraktijk neemt de Inspectie ook de voortschrijdende integratie van de verschillende handhavingsinstrumenten waar. De Inspectie is hier positief over, maar stelt ook vast dat er nog nauwelijks prestatie-indicatoren zijn vastgesteld om op deze integratie te sturen.

2 Inleiding

In het SZW-Handhavingsprogramma 2011-2014 staat het voorkomen van fraude centraal. Het programma geeft aan dat de dienstverleningsprocessen van de uitkeringsinstellingen zo moeten worden ingericht dat overtredingen van de inlichtingenplicht effectief voorkomen of vroegtijdig opgespoord worden. Het centrale uitgangspunt is, dat preventie van uitkeringsfraude het beste vorm krijgt door handhaving te integreren in de dienstverlening. Deze opvatting wordt gedeeld door onder andere het RCF kenniscentrum en Divosa.

Met het van kracht worden van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de fraudewet) op 1 januari 2013 is preventie nog urgenter geworden. De wet heeft ondermeer tot doel om via een zwaarder boeteregime potentiële fraudeurs af te schrikken. Op de korte termijn zullen burgers als gevolg van de nieuwe wet bij regelovertreding geconfronteerd worden met hogere boetes, die kunnen leiden tot hoge schuldenlasten, zodat langdurige terugbetalingen nodig zijn. Een consequentie is ook dat het uitvoeringsproces van de uitvoeringsinstanties complexer wordt: grotere administratieve inspanningen en een toename van de benodigde arbeidscapaciteit om de vorderingen te incasseren.
Door de fraudewet is het voor gemeenten, SVB en UWV zodoende nog belangrijker geworden om fraude te voorkomen of te beperken.

In de brief Fraudeaanpak, handhaving en naleving die de minister van SZW op 4 oktober 2013 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, geeft hij aan dat preventie één van de speerpunten is in de fraudeaanpak.
Het is vanwege het grote belang van preventie, dat de Inspectie in 2013 onderzoek heeft verricht naar de mogelijkheden om regelovertreding te voorkomen of vroegtijdig op te sporen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *In hoeverre integreren de uitvoeringsorganisaties de handhaving van de inlichtingenplicht in het dienstverleningsproces, ter voorkoming of vroegtijdig traceren van uitkeringsfraude?*

<u>Toetsingskader</u>
Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Inspectie een toetsingskader opgesteld. Hiervoor heeft zij geput uit diverse bronnen, waaronder het zojuist genoemde SZW handhavingsprogramma 2011-2014 en de handhavingsaanpak Wet werk en bijstand van het RCF kenniscentrum. Daarbij heeft de Inspectie de nadruk gelegd op de onderdelen van het dienstverleningsproces die belangrijk zijn bij het voorkomen van fraude, dan wel het vroegtijdig traceren daarvan. Gezien de vraagstelling is vanuit die onderdelen steeds gezocht naar de wisselwerking tussen handhaving en het dienstverleningsproces.

Het toetsingskader kent de volgende elementen.

- Het hebben van een beleidsvisie waaruit blijkt dat men handhaving de komende jaren vorm wil geven door het gebruik van de verschillende handhavingsinstrumenten te integreren in de dienstverleningsprocessen.
- Op basis van deze visie zou van de uitvoeringsorganisatie vervolgens verwacht mogen worden dat zij doelen formuleert, waarin zij aangeeft welke

resultaten zij met integratie wil bereiken (bijvoorbeeld alle medewerkers moeten fraudebewust zijn) en binnen welke termijn zij dat wil realiseren. In de verdere uitwerking zou zij dan duidelijk kunnen maken hoe zij deze doelen via een samenhangende reeks stappen wil bereiken.

- Tijdige en adequate voorlichting van (potentiële) uitkeringsgerechtigden over hun rechten en plichten, waarbij vanuit een handhavingsoptiek ook wordt meegenomen wat de consequenties kunnen zijn van het niet nakomen van verplichtingen.
- Het controleren van de juistheid van de verstrekte gegevens, waarbij vanuit het dienstverleningsproces zonodig handhavingsdeskundigheid wordt betrokken.
- Inzet van instrumenten om frauderisico's in te schatten (zoals het opstellen van fraudeprofielen en uitvoeren van thematische onderzoeken).
- Het tijdig oppakken en verwerken van onderzoekswaardige signalen die men ontvangt over mogelijke fraude van klanten. Deze signalen worden meestal behandeld door handhavers, die vervolgens richting dienstverlening moeten wijzen op mogelijke consequenties voor de uitkering.
- Het trainen, houden van intervisie en coachen van het betrokken personeel in fraudealertheid.

In voorliggend onderzoek is de Inspectie nagegaan of uitvoeringsinstanties in beleid en uitvoering aandacht besteden aan de hierboven genoemde beleidsaspecten en of dit vervolgens organisatorisch is ingebed en wordt uitgevoerd. Genoemde aspecten tezamen vormen het toetsingskader.

Selectie van gemeenten en UWV vestigingen

Voor het beantwoorden van de vraagstelling is onderzoek gedaan naar de uitvoering van de WWB door gemeenten en de WW door UWV. Het gaat om twee regelingen die zowel op uitkeringsverstrekking als arbeidsinschakeling zijn gericht.
Gezien de vraagstelling van het onderzoek is besloten tot een onderzoeksaanpak waarbij een beperkt aantal UWV vestigingen en gemeenten is betrokken. De selectie van gemeenten en UWV vestigingen waar het onderzoek plaatsvond, was erop gericht om mogelijke verschillen van integratie van handhaving in de dienstverlening in beeld te brengen. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met verschillen in gemeentegrootte. Het is immers mogelijk dat de dienstverleningsprocessen gericht op het voorkomen en vroegtijdig opsporen van fraude anders worden ingericht bij grote dan bij kleine gemeenten. De Inspectie heeft in haar onderzoek vijftien gemeenten en twee UWV vestigingen betrokken. Eén G-4 gemeente maakt deel uit van de selectie.

Onderzoeksmethode

Bij de geselecteerde gemeenten en bij UWV op centraal niveau is vooraf documentatie (beleidsnota's en rapportages) opgevraagd over de recente inrichting en uitvoering van het handhavingsbeleid en de dienstverlening. Per gemeente en per UWV vestiging zijn twee interviews afgenomen: één met betrokkenen op beleidsniveau, één met betrokkenen op uitvoeringsniveau (zoals inkomensconsulenten, handhavingsspecialisten, adviseurs werk ed.). Bij UWV zijn op het hoofdkantoor interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle betrokken divisies.
Naast het bestuderen van relevante documenten en het houden van interviews, zijn per gemeente en per UWV vestiging ten minste vijf recente fraude dossiers bestudeerd. Als het dossieronderzoek in vergelijking met de informatie uit de interviews daar aanleiding toe gaf, was er nog een aanvullend gesprek over de bevindingen uit deze dossiers.

Leeswijzer
Na de samenvatting en de inleiding gaat hoofdstuk 2 in op de integratie van handhaving in het aanvraagproces. Hoofdstuk 3 belicht de integratie van handhaving gedurende het uitkeringsproces.
Het toetsingskader is hierin leidend.

3 Voor de Poort

Het voorkomen van uitkeringsfraude begint al voor de start van de aanvraagprocedure. Door het geven van voorlichting over de voorwaarden waaraan men moet voldoen om voor een uitkering in aanmerking te komen, kunnen de uitvoeringsorganisaties er voor zorgen dat personen niet ten onrechte een aanvraag indienen.
Niet elke potentiële aanvrager stelt zich echter van te voren voldoende op de hoogte van de uitkeringsvoorwaarden. Ook komt het voor dat personen een uitkering willen aanvragen, hoewel zij weten dat zij niet aan de voorwaarden voldoen. Daarom is handhaving tijdens het aanvraagproces van groot belang.

Het aanvraagproces start als personen zich melden bij de gemeente of UWV om een uitkeringsverzoek in te dienen.
Er zijn grote verschillen tussen het aanvraagproces bij de gemeenten voor een WWB-uitkering en het aanvraagproces bij UWV voor een WW-uitkering.
Het aanvraagproces bij UWV verloopt in de meeste gevallen digitaal. Bij gemeenten is er bijna altijd sprake van persoonlijk contact.
Voor een WWB-uitkering gelden ook meer en andere uitkeringsvoorwaarden dan voor een WW-uitkering. Zo zijn bijvoorbeeld vermogen en leefvormen niet relevant voor het vaststellen van het recht op WW (in tegenstelling tot bij de WWB).
Voor de beoordeling van het recht op uitkering raadpleegt het UWV gegevens, die onder andere in de polisadministratie zijn vastgelegd. Hierdoor kunnen de handhavingsactiviteiten van UWV beperkter blijven dan die van gemeenten.
Dit heeft tot gevolg dat in dit hoofdstuk meer aandacht is voor de gang van zaken bij de gemeenten dan bij UWV.

In de volgende paragrafen gaat de Inspectie in op het beleid dat gemeenten en (voor zover van belang) UWV hebben ontwikkeld inzake de integratie van handhaving in het dienstverleningsproces van de aanvraag en de uitvoering daarvan in de praktijk. Ook de sturing hierop komt aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met een oordeel van de Inspectie op dit onderdeel.

Beleid, doelen en sturing ten aanzien van de integratie van handhaving in het aanvraagproces

Alle onderzochte gemeenten beschikken over een handhavingsbeleid. In dat beleid zijn ondermeer onderwerpen opgenomen die van belang zijn voor de bestrijding en het voorkomen van fraude, zoals voorlichting, de inzet van risicoprofielen en het bevorderen van fraudealertheid.
Geen enkele van de onderzochte gemeenten heeft in zijn beleid een visie op de integratie van handhaving in de dienstverlening vastgelegd. Op grond van zo'n visie kunnen verschillende handhavingsonderwerpen worden gekoppeld aan de dienstverlening, bijvoorbeeld aan het aanvraagproces. Aangenomen wordt dat de samenhang tussen de verschillende onderwerpen en de koppeling daarvan aan het dienstverleningsproces beter bijdraagt aan de preventie van fraude, dan op zichzelf staande afzonderlijke maatregelen, die los staan van de dienstverlening.
Als voorbeeld: door voorlichting op te nemen in het aanvraagproces, kan risicoselectie zich toespitsen op specifiekere fraudevormen en daarmee aan kracht winnen.

Ondanks de afwezigheid van een totaalvisie is er in de afgelopen jaren wel meer aandacht gekomen voor handhaving als onderdeel van het dienstverleningsproces, waarbij het accent ligt op een 'strenge poort'. Dit is onder andere ingevuld door los van een beleidskader één of meer handhavingselementen te integreren in het aanvraagproces. Bij de beschrijving van de werking van het aanvraagproces (zie de paragraaf hierna) worden deze elementen belicht.

Omdat een totaalvisie op integratie van handhaving bij dienstverlening ontbreekt, worden er binnen dit kader geen samenhangende activiteiten ontplooid en vindt er door gemeenten geen sturing plaats op de implementatie hiervan (processturing). De activiteiten die worden ontwikkeld hebben betrekking op de afzonderlijke handhavingselementen in het dienstverleningsproces. Van processturing gericht op deze afzonderlijke handhavingsactiviteiten is nauwelijks sprake.
Ook als het gaat om de mogelijkheid om te sturen op outcome geldt, dat voor zover gemeenten gekwantificeerde doelstellingen hebben geformuleerd, deze niet direct gekoppeld kunnen worden aan de integratie van handhaving bij dienstverlening.

Uit het beleid van UWV blijkt, dat het prioriteit geeft aan handhaving en invulling wil geven aan een handhavingsbeleid, waarin alle belangrijke elementen om fraude te voorkomen integraal, dus in samenhang, zijn opgenomen. In het vigerende beleid van UWV is niet specifiek opgenomen dat zij ook streeft naar integratie van handhaving en dienstverlening. Integratie wil zeggen dat belangrijke onderdelen in het dienstverleningsproces ook steeds worden bezien vanuit de optiek van handhaving en dat over en weer tussen dienstverlening en handhaving kennis en informatie wordt uitgewisseld.

De toekomstvisie van UWV, zoals die in 2013 is gepresenteerd, geeft aan dat de organisatie vooral risicogericht wil handhaven en daarbij alle bedrijfsonderdelen wil betrekken. Deze visie, waaruit een streven naar integratie van handhaving in dienstverlening naar voren komt, moet nog worden uitgewerkt en uitgerold in de organisatie.

De integratie van handhavingsinstrumenten in het aanvraagproces

Voorlichting
Een belangrijk handhavingsinstrument is goede voorlichting over rechten en plichten.
Zowel de onderzochte gemeenten als UWV zien dit als een belangrijk middel om te zorgen dat de klanten zich aan de spelregels houden. In de praktijk besteden zij daar ook allemaal de nodige aandacht aan.

De meeste gemeenten geven op verschillende momenten tijdens de aanvraagprocedure voorlichting over de verplichtingen. Het zwaartepunt van de voorlichting ligt in de regel bij de intake fase. Dat is de fase waarin, mede aan de hand van een uitgebreid gesprek, gegevens worden gecontroleerd.

De voorlichting wordt door de gemeenten niet alleen op verschillende momenten tijdens het aanvraagproces gegeven, maar ook op verschillende manieren.
Een aantal grote gemeenten organiseert voor degenen die een bijstandsuitkering willen aanvragen introductie/voorlichtingsbijeenkomsten of workshops. Laat de aanvrager verstek gaan, dan stopt de aanvraagprocedure.
Alle gemeenten, ook zij die collectieve bijeenkomsten organiseren, geven individuele voorlichting aan personen die een bijstandsuitkering willen aanvragen.

De voorlichting geschiedt zowel schriftelijk als mondeling. De schriftelijke informatie heeft meestal de vorm van een folder/ brochure of van een informatiemap. Veel gemeenten vermelden in de toekenningsbeschikking nogmaals de verplichtingen.

Inhoudelijk komt tijdens de voorlichting bij alle gemeenten de inlichtingenplicht aan de orde. Uitgelegd wordt dat deze verplichting betekent dat men tijdig de gemeente dient in te lichten over wijzigingen in de persoonlijke situatie die van invloed kunnen zijn op de (hoogte van de) uitkering.
In veel gevallen wijst men ook op de gevolgen van het niet nakomen van deze verplichting. In het verlengde hiervan informeert ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten de klant over de controle activiteiten die zij verrichten. Daarnaast besteden gemeenten tijdens de voorlichting ook aandacht aan onderwerpen die voor de klanten onduidelijk kunnen zijn, zoals het begrip gezamenlijke huishouding. Niet voor iedereen is direct helder wat dit inhoudt en onduidelijkheid hierover zou bij wijzigingen in de persoonlijke situatie vervelende gevolgen kunnen hebben.

Conform de Suwiwet vindt het aanvraagproces voor een WW-uitkering bij UWV hoofdzakelijk digitaal plaats. Dit geldt dus ook voor de voorlichting tijdens dit proces. UWV stuurt de aanvrager een email waarin het hem wijst op de rechten en plichten. Ook op de site van UWV wordt aangegeven dat voor degene die een WW-uitkering wil aanvragen een aantal verplichtingen geldt. In de werkmap die na de aanvraag wordt aangemaakt is eveneens informatie opgenomen over de inlichtingenplicht. In de toekenningsbeschikking besteedt UWV daar nogmaals aandacht aan.
De standaard digitale voorlichting die door UWV wordt gegeven over rechten en plichten is met name eenrichtingsverkeer en vindt plaats zonder toetsingsmogelijkheden om na te gaan of de boodschap is over gekomen.
Vanaf 2012 heeft UWV een start gemaakt met het aanscherpen van de klantcommunicatie op het aspect handhaving en naleving. Zo is de toonzetting directer en toegankelijker, is de voorlichting nadrukkelijk gericht op de plichten die nagekomen moeten worden en wordt gewezen op de gevolgen van regelovertreding.
Via klantgerichtheidsmonitors meet UWV of de voorlichting goed overkomt.

<u>Gegevenscontrole</u>
Op een enkele gemeente na besteden alle onderzochte gemeenten veel aandacht aan het controleren van de gegevens die nodig zijn om het recht en de hoogte van de uitkering vast te stellen. Het controleren gebeurt voornamelijk door de consulenten die de aanvraag behandelen en soms ten dele ook door administratieve medewerkers.

Tien van de onderzochte gemeenten kennen in het aanvraagproces zowel een pre-intake als een intake fase. Een pre-intake is een globale toets aan de hand van een beperkt aantal gegevens op vooral de woon- en leefsituatie, de inkomsten, het vermogen en de voorliggende voorzieningen. In deze eerste screening is ook het aantal bestanden dat men ter controle raadpleegt meestal beperkt.
De gemeenten noemen verschillende doelen en motieven voor het uitvoeren van een pre-intake. Zo is men hierdoor in staat om aanvragen tegen te houden waarvan eenvoudig kan worden vastgesteld dat er geen recht op bijstand bestaat. De meer arbeidsintensieve intake fase wordt hiermee voorkomen. Daarnaast kan men via de pre-intake nagaan of er een verhoogd fraude risico bestaat en er in de intake fase daarom specifieke handhavingsexpertise nodig is.

Tijdens de gegevenscontrole zetten de meeste onderzochte gemeenten op verschillende manieren ook handhavingsspecialisten in ter ondersteuning van de consulenten. Bij een paar gemeenten is de inzet van handhavingsspecialisten onderdeel van het aanvraagproces. Bij de andere gemeenten kan degene die de aanvraag behandelt, in principe een handhavingsspecialist inschakelen als hij/zij dat nodig acht. In hoeverre zij daadwerkelijk deze specialisten om assistentie kunnen vragen hangt af van een aantal factoren:

1. Het aantal handhavingsspecialisten in verhouding tot het aantal consulenten dat aanvragen behandelt.
2. Het aantal uren dat de specialist beschikbaar heeft voor ondersteuning van deze consulenten. Bij sommige gemeenten zijn de handhavingsspecialisten zoveel tijd kwijt aan het uitvoeren van andere taken, zoals het behandelen van fraudesignalen met betrekking tot het zittende bestand dat zij nauwelijks nog tijd hebben voor ondersteuning.
3. De fysieke bereikbaarheid/aanwezigheid. Door diverse geïnterviewden (zowel specialisten als consulenten) is aangegeven, dat als handhavingsspecialisten makkelijk te benaderen zijn (bijvoorbeeld doordat ze in dezelfde ruimte werken) een consulent hen in het geval van vragen of twijfel eerder zal benaderen. Hierdoor is het mogelijk dat men eerder een poging tot fraude op het spoor komt. Daar waar de consulenten die de aanvragen behandelen en handhavingsspecialisten op andere locaties werkzaam zijn, zijn de contacten volgens de geïnterviewden minder intensief.

Door zes van de onderzochte gemeenten is naar voren gebracht, dat gebrek aan personeelscapaciteit de handhavingsinzet belemmert. Het tekort aan handhavingsspecialisten leidt ertoe dat zij consulenten die de bijstandsaanvragen behandelen, onvoldoende kunnen ondersteunen. Het gebrek aan personeelscapaciteit wordt volgens de geïnterviewden veroorzaakt door zowel de toename van uitkeringsaanvragen als de beperking van financiële middelen.

Bij UWV wordt de digitale WW-aanvraag in behandeling genomen door de Backoffice WW. Daar controleert men aan de hand van de polisadministratie de gegevens die de klant bij zijn aanvraag heeft verstrekt en wordt beoordeeld of er recht is op een uitkering. Omdat in de polisadministratie al veel gegevens zijn opgenomen over de aanvrager hoeft UWV in vergelijking met gemeenten minder uitvraag te doen bij de klant en dus ook minder te controleren.

<u>Diagnose instrumenten</u>
Zoals ook in het SZW Handhavingsprogramma 2011 – 2014 wordt gesteld, kan men schade in een later stadium beperken door diagnose-instrumenten die risico's voor niet-naleving in beeld brengen in het aanvraagproces stevig te verankeren.[2]

Acht van de onderzochte gemeenten maken in de praktijk gebruik van risicoprofielen bij de beoordeling van de aanvraag om een uitkering. De score die volgt uit de invulling van het profiel bepaalt de mate waarin gegevens worden gecontroleerd.
Een aantal van deze gemeenten werkt met de fraudescorekaart of iets wat daar sterk op lijkt. Enkele andere gemeenten ontwikkelen zelf profielen of hebben dat gedaan in samenwerking met de vroegere SIOD (thans directie opsporing bij Inspectie SZW).

[2] SZW Handhavingsprogramma 2011 – 2014 p. 20

De mate waarin de uitkomst van de diagnose bepalend is voor vervolgacties verschilt per gemeente. Zo wordt in een gemeente aangegeven dat de eigen overweging van de consulent die de aanvraag behandelt toch het belangrijkste is. Vier van de onderzochte gemeenten hebben er expliciet voor gekozen geen diagnose-instrument in te zetten bij de aanvraag: zij zetten een handhavingsspecialist in of een zeer ervaren consulent die kan inschatten hoe groot het risico is.
Drie van de onderzochte gemeenten doen niets aan risicoanalyse bij de aanvraag.

Bij WW aanvragen controleert UWV of voldaan wordt aan alle voorwaarden om een uitkering te kunnen krijgen. Daarnaast heeft UWV vanaf 2011 de processen beoordeeld op fraudebestendigheid en risico's vastgelegd in een risicoregister. Eén van de onderwerpen waaraan UWV extra aandacht besteedt is het gefingeerde dienstverband. Hier heeft UWV een apart loket voor opgezet waar uitkeringsmedewerkers terecht kunnen als zij twijfelen aan het waarheidsgehalte van het opgebouwde arbeidsverleden van een uitkeringsaanvrager. Door de inzet van risicoprofielen wordt geprobeerd deze fraude eerder op het spoor te komen of zelfs helemaal voor te zijn.

Investeren in fraudealertheid van de medewerkers
Naast de inzet van instrumenten en de mogelijkheid om een beroep te kunnen doen op een handhavingsspecialist is het ook van belang dat de medewerkers zelf voldoende fraudealert zijn en blijven, zoals eveneens in het SZW Handhavingsprogramma 2011 – 2014 is aangegeven.
Tijdens de behandeling van de aanvraag kunnen er signalen naar voren komen die er op duiden dat de aanvrager wellicht geen recht heeft op een uitkering. Daarom is het belangrijk dat de gemeenten door middel van training en instructie investeren in de handhavingsvaardigheden en de fraudealertheid van de medewerkers.

De meeste gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat het bevorderen van fraudealertheid belangrijk is voor het voorkomen van fraude.
Tien van de onderzochte gemeenten geven daar in de praktijk vorm aan door het organiseren van cursussen fraudealertheid voor consulenten. Twaalf van de onderzochte gemeenten organiseren intervisiebijeenkomsten waarin handhavingsonderwerpen centraal staan. Bij de meeste gemeenten hebben handhavingsspecialisten een coachende rol richting de consulenten. In hoeverre zij die in de praktijk kunnen brengen, hangt af van factoren die hierboven zijn genoemd bij het onderdeel 'gegevenscontrole'.

UWV organiseert voor het bevorderen van fraudealertheid trainingen 'on the job'. Er worden ook online trainingen gegeven. In de onderzochte UWV vestigingen zijn er kenniskringen die periodiek bij elkaar komen om aan de hand van casussen handhavingsaspecten met elkaar door te nemen.

Oordeel

De Inspectie constateert dat geen van de onderzochte gemeenten een integrale beleidsvisie op handhaving heeft ontwikkeld, waarin expliciet is opgenomen dat zij streven naar integratie van de handhaving in de dienstverleningsprocessen om zo fraude te voorkomen of vroegtijdig te traceren. De Inspectie trekt daaruit niet de conclusie dat dit onderwerp in het geheel niet leeft bij gemeenten. Zij stelt namelijk vast dat er beleidsmatig wel meer aandacht is voor handhaving in het aanvraagproces wat beleidsmatig onder andere is ingevuld door één of meer handhavingsinstrumenten te integreren in het aanvraagproces.

Het ontbreken van een visie en daardoor ook van een kader aan de hand waarvan duidelijk is hoe de inzet van de diverse handhavingsinstrumenten past binnen het grotere geheel van het aanvraagproces, kan er echter toe leiden dat er geen afstemming plaatsvindt bij het inzetten van deze instrumenten. Extra inzet van handhavingsspecialisten bij het aanvraagproces, kan dan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat zij fraudesignalen van het zittend bestand niet (tijdig) kunnen behandelen, waardoor mogelijke fraude (langer) voort duurt. Het ontbreken van een dergelijke visie is een belemmering voor een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen op het terrein van handhaving als onderdeel van de dienstverlening.

Ook UWV heeft niet expliciet in haar beleid opgenomen dat zij streeft naar integratie van handhaving in de dienstverlening, om daarmee fraude te voorkomen. Wel blijkt uit de toekomstvisie van UWV dat het op dit gebied stappen wil gaan zetten. De Inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling.

De onderzochte gemeenten hebben geen meetbare doelen geformuleerd voor de integratie van handhaving in het aanvraagproces. De Inspectie concludeert dat hierdoor geen of onvoldoende sturing mogelijk is op de integratie van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten in dit proces.

De handhavingsactiviteiten van UWV en de sturing daarop zijn nog hoofdzakelijk gericht op repressief optreden. Als UWV de toekomstvisie voor integratie van handhaving in de dienstverlening heeft vertaald in de uitvoering, is het volgens de Inspectie ook noodzakelijk dat daarvoor prestatie-indicatoren worden vastgesteld.

Wat betreft de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten in het aanvraagproces is de Inspectie positief over het feit dat alle gemeenten en UWV veel aandacht besteden aan het geven van voorlichting over de rechten en plichten tijdens dit proces.

De Inspectie constateert dat bijna alle onderzochte gemeenten veel aandacht besteden aan het controleren van de gegevens die nodig zijn om het recht en de hoogte van de uitkering vast te stellen. De wijze en mate waarin handhavingsspecialisten hierbij zijn betrokken is heel divers. Bij de gemeenten waar handhavers voldoende tijd hebben om assistentie te bieden en goed zijn te bereiken, kan geconcludeerd worden dat dit handhavingselement is geïntegreerd in het aanvraagproces. Daar waar niet aan deze voorwaarden is voldaan, is van integratie op dat punt geen sprake.
UWV en de meeste onderzochte gemeenten doen aan risicoanalyse aan de poort. Dit wordt ook aanbevolen in het SZW Handhavingsprogramma waarin wordt gesteld dat risicoanalyse bij de aanvraag tot beperking van schade (i.c. hoge fraudebedragen) in de toekomst kan leiden. De Inspectie vindt dat gemeenten die nog geen werk maken van risicoanalyse, dit alsnog dienen op te pakken.

De Inspectie is positief over het feit dat UWV en bijna alle gemeenten in de praktijk investeren in fraudealertheid en handhavingsvaardigheden van de consulenten.

4 Na de Poort

Nadat de aanvraag om de uitkering is afgehandeld en toegekend, start de periode van het verstrekken van uitkeringen. Gedurende deze periode zijn klanten verplicht, alle wijzigingen in omstandigheden, die invloed kunnen hebben op het recht op en de hoogte van een uitkering, aan de uitvoeringsinstantie te melden. De verantwoordelijkheid om deze wijzigingen te melden, ligt bij de klant. In de voorlichting tijdens het aanvraagproces zijn de ontvangers van een uitkering op de "inlichtingenplicht" gewezen.

In aanvulling op de inlichtingenplicht van de uitkeringsgerechtigden verrichten de uitvoeringsinstanties controles gericht op het zittend bestand. Bij deze controles wordt onderscheid gemaakt in risicogerichte controles en signaal gerichte controles. Risico gericht wil zeggen dat de uitvoeringsinstanties vooraf aan de hand van risico selectie zijn nagegaan welke groepen van uitkeringsgerechtigden in aanmerking komen voor aanvullende i.c. intensievere controle. Dat krijgt vaak vorm in de themacontroles en belrondes. Signaal gestuurde controles komen voort uit signalen die uitvoeringsinstanties binnen krijgen van het Inlichtingenbureau, van eigen medewerkers en van burgers.

Dit hoofdstuk heeft betrekking op het tweede onderdeel van de hoofdvraag, namelijk 'In hoeverre integreren de uitvoeringsorganisaties handhaving in het dienstverleningsproces, ter voorkoming ***of het vroegtijdig traceren van uitkeringsfraude'.***
Voor de beantwoording van dit onderdeel van de vraag sluit de Inspectie aan bij het toetsingskader, zoals dat in hoofdstuk 2 van deze rapportage is opgenomen. De items die daarin worden genoemd zullen ook voor het onderdeel 'na de poort' worden behandeld, waarna de Inspectie afsluit met het geven van een oordeel.

Beleid, doelen en sturing voor de integratie van handhaving gedurende de uitkeringenverstrekking
Zoals is opgenomen in het onderdeel 'voor de poort', geldt ook hier dat gemeenten voor het zittende bestand geen specifiek beleid hebben geformuleerd gericht op de integratie van handhaving bij dienstverlening. Gemeenten zetten in de uitvoeringspraktijk op zich wel handhavingsinstrumenten in om handhaving vroegtijdig te traceren, echter ook in deze fase gaat het voornamelijk om op zichzelf staande instrumenten, die niet altijd in samenhang worden uitgevoerd. Een duidelijke afweging, waarom welke activiteiten op welke momenten worden ingezet ontbreekt.
Door het ontbreken van een samenhangende visie op integratie van handhaving in de dienstverlening kan er bij gemeenten geen sprake zijn van een integrale sturing. Omdat de aandacht voor handhaving de afgelopen jaren wel is toegenomen, zijn er ook in het dienstverleningsproces 'na de poort' instrumenten opgenomen die op zichzelf wel kenmerken van integratie in zich hebben. In de volgende paragraaf worden deze elementen belicht.

Bij het UWV is er in het beleid wel een visie opgenomen, die aansluit bij het streven naar de integratie van handhaving bij dienstverlening. In het onderdeel 'voor de poort' is hieraan al gerefereerd. Het UWV hecht er aan, dat handhaving bij alle geledingen in de organisatie wordt belegd.

Hoe hiermee in de uitvoeringspraktijk wordt omgegaan zal aan de hand van de elementen uit het toetsingskader van de Inspectie, in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

De integratie van handhavingsinstrumenten in de uitvoeringspraktijk t.a.v. personen in de uitkering

Voorlichting

Voorlichting blijft zowel bij gemeenten als bij het UWV ook tijdens de uitkering een belangrijke rol spelen. Veel gemeenten sturen periodiek een nieuwsbrief of informatiekrant naar hun klanten. Daarin besteden zij regelmatig aandacht aan de inlichtingenplicht of nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld de nieuwe fraudewet). Het nakomen van de inlichtingenplicht wordt in toenemende mate door consulenten-werk tijdens de re-integratie gesprekken aan de orde gesteld.

Bij het UWV vindt voorlichting tijdens de uitkeringsverstrekking hoofdzakelijk langs elektronische weg plaats. UWV wil in de communicatie naar de klant duidelijk maken welke regels er gelden. Om die boodschap over te brengen gebruikt het UWV meerdere kanalen. Op de UWV-website wordt op verschillende plaatsen nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de inlichtingenplicht en wat de gevolgen kunnen zijn van het verzwijgen van inkomsten. Ook tijdens de contacten die de adviseur werk met de klant heeft, via de Werkmap of tijdens het eenmalig persoonlijk contact (drie maanden na de instroom in de WW) wijst deze op de inlichtingenplicht. Uitkeringsgerechtigden met een verhoogd risico op overtreding krijgen specifieke vragen om informatie te leveren om daarmee gewenst gedrag te stimuleren.

Nalevingscommunicatie krijgt momenteel veel aandacht binnen UWV. Men onderzoekt hoe men gedragsbeïnvloeding binnen een e-dienstverleningsomgeving door digitale communicatie verder kan verbeteren. Ook experimenteert men met andere communicatievormen. In een pilot is recent ervaring opgedaan met een verplichte, mondelinge voorlichting. Begin oktober 2013 is besloten om de variant waarin UWV handhavingsgesprekken voert met klantgroepen die een verhoogd risico op het niet (voldoende) naleven van verplichtingen (waaronder de inlichtingenplicht)kennen, op bredere schaal in te voeren. Hiertoe zal het UWV vanaf 2014 143 fte per jaar extra inzetten.

Gegevenscontrole om schendingen van de inlichtingenplicht vroegtijdig te detecteren

Het risico bestaat dat een deel van de uitkeringsgerechtigden de inlichtingenplicht schendt. Dat maakt het nodig om te investeren in controle en opsporing nadat de uitkering is toegekend.
Om schendingen van de inlichtingenplicht vroegtijdig te detecteren zetten gemeenten en UWV in op risico- en signaal gestuurd handhavingsonderzoek.
De karakteristieken van deze twee type handhavingsonderzoeken zijn.

- Bij risico gestuurde handhavingsonderzoek worden risico's met behulp van diagnose instrumenten bepaald. De onderzoeken die hieruit voortkomen worden vaak 'themaonderzoeken' genoemd.
- Bij signaal gestuurde handhavingonderzoeken worden onderzoeken uitgevoerd naar signalen ontvangen van externe instanties (waarvan het Inlichtingenbureau de belangrijkste is), burgers of van medewerkers van de eigen organisatie.

Risico gestuurd handhaven bij het zittende bestand
Een meerderheid van de onderzochte gemeenten (9 van de 15) kiest ervoor om bij het zittende bestand handhaving risico gestuurd in te richten of is dat op korte termijn van plan te doen. Als het misbruikrisico's groot is, leidt dit tot een intensievere handhavingsinzet.
Deze werkwijze wordt steeds meer toegepast, nadat de verplichte periodieke heronderzoeken bij de invoering van de WWB (2004) werden afgeschaft.
Verschillende diagnose-instrumenten, die leiden tot een fraudeprofiel, worden benut om misbruikrisico's in kaart te brengen. Niet alle gemeenten benutten diagnose-instrumenten. Een aantal gemeenten geeft aan de risico's zonder deze instrumenten (maar wel vaak met externe expertise van bijvoorbeeld sociaal rechercheurs) te kunnen benoemen.
Verder winnen de risicogestuurde onderzoeken terrein, omdat veel gemeenten menen dat deze aanpak gunstig uitpakt in de prijs /kwaliteit verhouding.
Een aantal gemeenten geeft aan het ontbreken van heronderzoeken als een gemis te ervaren, omdat het zonder deze onderzoeken niet mogelijk is om gegevens te verkrijgen die belangrijk zijn voor het al dan niet kunnen continueren van de uitkering (bijvoorbeeld bankafschriften over de afgelopen periode).
Ongeacht de trend naar een meer risicogerichte benadering zijn er dan ook gemeenten die heronderzoeken opnieuw hebben ingevoerd of overwegen dit binnenkort te gaan doen.

Evenals de meeste gemeenten wil ook het UWV meer risicogericht gaan werken om regelovertreding eerder op te sporen. UWV maakt daarbij gebruik van risicoprofielen die in samenwerking met het RCF en gemeenten worden doorontwikkeld. Volgens het jaarplan Handhaving 2013 van het UWV zal de inzet van handhavingscapaciteit, op basis van input vanuit de expertiseteams en risico management meer worden gericht op een thematische aanpak. Thema's kunnen per jaar/periode veranderen, afhankelijk van de ontwikkeling van het betreffende risico en de wensen vanuit het ministerie.

Signaal gestuurd handhaven bij het zittende bestand
Bij signaal gestuurd handhaven onderzoeken de afdelingen handhaving de ontvangen signalen. Het gaat om drie soorten signalen: door bestandskoppelingen (waaronder signalen van het Inlichtingenbureau en uit de polisadministratie), tips van burgers en interne signalen van medewerkers van de eigen uitvoeringsorganisatie.

Bij de meeste van de geconsulteerde gemeenten is handhavingsdeskundigheid betrokken bij het beoordelen en afhandelen van de binnengekomen signalen: bijvoorbeeld de betrokkenheid van de sociale recherche of een medewerker fraudeondersteuning. Met het benutten van IB signalen kan weliswaar geen fraude worden voorkomen, maar er wel voor zorgen dat fraude snel wordt getraceerd.
De Inspectie vindt, dat de medewerkers betrokken bij het dienstverleningsproces snel geïnformeerd moeten worden over de resultaten van de onderzoeken naar de fraudesignalen, zodat meteen geanticipeerd kan worden op de mogelijke consequenties voor de uitkering en voorkomen kan worden dat er hoge schulden ontstaan.

UWV streeft naar een systeem waarbij de informatie uit de polisadministratie, die wijst op witte fraude, automatisch omgezet wordt in inkomstenverrekeningen. De daarmee vrijkomende handhavingscapaciteit wil het UWV inzetten op thematische onderzoeken.
Bij tips van burgers gaat het in de regel om zaken die zich in de directe omgeving van de tipgever voordoen en die mogelijk betrekking hebben op regelovertreding.

Bij deze tips gaat het vaak over zwart werk en vormen van niet geregistreerd samenwonen (dit laatste is alleen relevant voor de WWB niet voor de WW). Van de 15 gemeenten in het onderzoek blijkt dat iets meer dan de helft burgers expliciet informeert over de mogelijkheid om tips over mogelijke fraude aan de gemeente door te geven. De overige gemeenten hebben over dit onderwerp geen informatie verstrekt, wat overigens niet wil zeggen dat deze gemeenten niet ontvankelijk zouden zijn voor tips. Wel is er een gemeente die nadrukkelijk afziet van een actieve opstelling op dit punt. Dat zou niet in lijn zijn met de opvattingen van het college ten aanzien van handhaving. Bij de meeste gemeenten die aangeven (anonieme) tips van burgers te behandelen wordt dit gedaan door een handhavingsdeskundige, soms een sociaal rechercheur, soms een fraudepreventiemedewerker.

Op de website van UWV worden bezoekers geïnformeerd over de wijze waarop ze fraude kunnen melden. Uitvoerders verwachten dat alleen al van het bekendmaken van fraude meldingspunten een preventieve werking uitgaat.

Inkomensconsulenten bij gemeenten hebben met enige regelmaat contact met klanten. De frequentie hangt af van de afspraken die hierover binnen gemeenten zijn gemaakt, capaciteitsbeslag en persoonlijke omstandigheden van de klant. Ook zijn er klantcontactmomenten gedurende de uitkering aanwezig wanneer re-integratiegesprekken met de consulent werk plaatsvinden, of wanneer betrokkene contact heeft met een medewerker van een re-integratiebedrijf
De 'face to face' contacten kunnen fraudesignalen opleveren die nader onderzoek nodig maken. Bij een dergelijk nader onderzoek wordt in de regel handhavingsdeskundigheid ingeschakeld.
Bij nagenoeg alle gemeenten nemen de contacten met uitkeringsgerechtigden na verloop van tijd af, zeker als er geen sprake meer is van een re-integratietraject. Soms is er jarenlang geen persoonlijk contact meer met de klant. In die situatie, zo geven enkele gemeenten aan, zal de fraudegevoeligheid toenemen.

Bij het UWV wordt de omvang van het persoonlijk klantcontact geleidelijk aan beperkter. Dit in verband met de invoering van de e-dienstverlening als gevolg van de wijziging van de Suwiwet per 1 juli 2012. Persoonlijk contact met WW-ers is aan de orde als betrokkene drie maanden een uitkering ontvangt. Bij dat contact ligt de nadruk op re-integratie. Ook mogelijke schending van de inlichtingenplicht kan daarbij door consulenten - en adviseurs werk worden opgepakt. Bij UWV zijn afspraken gemaakt over het doorgeven van fraudesignalen aan de directie Handhaving. Deze laatste directie geeft vervolgens een sluitend inzicht in de afhandeling van interne meldingen aan betrokken directies.

Het UWV is actief bezig om binnen de e-dienstverlening instrumenten te verbeteren of te ontwikkelen om handhaving in de dienstverlening te integreren. Vanuit de digitale dienstverlening van het UWV kan volgens het UWV de vinger redelijk makkelijk worden gelegd op de nakoming van de inlichtingenplicht als het gaat om 'witte fraude'. Het is echter lastig om zaken die te maken hebben met de overtreding van de inlichtingenplicht en 'zwarte fraude' aan het licht te brengen. *"zwart werken is lastiger te signaleren, dat is meestal pas zichtbaar als je klanten zelf spreekt of als klanten systematisch niet op afspraken verschijnen ...."*.[3] Het probleem bij de handhaving van de inlichtingenplicht ligt dus vooral bij het opsporing van "zwarte" niet gemelde inkomsten. De niet gemelde "witte " inkomsten komen naar voren door koppeling tussen gegevensbestanden, waaronder de polisadministratie.

[3] Interview UWV, 15 juli 2013

Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie blijkt ook dat de behandeling van "witte fraudesignalen " bij gemeenten en het UWV vaak de sluitpost van beschikbare handhavingscapaciteit is en dat hierdoor dergelijke signalen deels niet of laat worden onderzocht.[4]
Uit het onderzoek caseload beheer van de Inspectie komt naar voren, dat medewerkers bij gemeenten en UWV meer tijd aan handhaving zouden willen besteden. Handhaving blijkt een taak te zijn die bij veel klantmanagers van gemeenten in de knel komt. Naarmate klantmanagers zich vaker bezig houden met handhaving, geven zij vaker aan dat zij daaraan eigenlijk meer tijd zouden willen of moeten besteden. Concreet blijkt dat 60% van de klantmanagers die (zeer) vaak met handhaving bezig zijn, daaraan meer tijd zou willen besteden.[5]

Bij gemeenten heeft de Inspectie fraudedossiers onderzocht om na te gaan of fraude wellicht eerder geconstateerd had kunnen worden. Bij 15 gemeenten werden daartoe in totaal 71 fraudedossiers onderzocht. In 23 dossiers (ongeveer een derde deel) constateerde de Inspectie, op basis van de daarin aanwezige stukken, dat de fraude in principe sneller opgespoord had kunnen worden. In de meeste gevallen onderschrijven gemeenten deze conclusie en wijten dit aan een te grote caseload van medewerkers, waardoor signalen langer zijn blijven liggen.
Uit het dossieronderzoek bij UWV blijkt dat de uitvoeringspraktijk aansluit bij het beleid.

Fraudealertheid
De fraude alertheid van medewerkers wordt door de uitvoeringsorganisaties belangrijk gevonden. Zowel gemeenten als het UWV ondernemen acties om deze fraudealertheid te bevorderen. Zoals 'voor de poort' al aangegeven worden daartoe opleidingen, training on the job, intervisie bijeenkomsten en coaching ingezet. Met uitzondering van intervisiebijeenkomsten vindt inschakeling van de afdeling handhaving meestal op afroep plaats.
Fraudealertheid is aan de orde bij klantcontacten en het beoordelen van schriftelijk overgelegde stukken. Voorwaarde is, dat medewerkers voldoende gelegenheid hebben om aanwijzingen van fraude na te trekken. Zoals eerder aangegeven is die capaciteit als gevolg van een te grote caseload niet altijd voorhanden.

Oordeel
Ook voor mensen die al enige tijd een uitkering hebben, beschikken gemeenten niet over een totaalvisie ten aanzien van de integratie van handhaving bij dienstverlening. Ook UWV heeft in het beleid niet expliciet opgenomen dat gestreefd wordt naar de integratie van handhaving in de dienstverlening. In de toekomstvisie worden wel stappen hiertoe aangekondigd.
Van sturing op de integratie van handhaving bij dienstverlening is bij gemeenten en UWV (nog) geen sprake.
Gegeven de beleidsuitgangspunten zoals onder meer opgenomen in het handhavingsprogramma SZW 2011-2014 vindt de Inspectie dat een totaalvisie op de integratie van handhaving bij dienstverlening niet mag ontbreken. Alleen op die manier kan tussen de verschillende handhavingsinstrumenten een goede afweging worden gemaakt, welke instrumenten op welk moment het meest effectief kunnen worden ingezet.

[4] 'Zijn er inkomsten of niet; ff checken', d.d. 8 december 2011 en Over Signaal, Sanctie en incasso', juni 2013

[5] Onderzoek van de Inspectie SZW "Kwantitatief Onderzoek Caseloadbeheer"

De Inspectie is van mening, dat de voorlichting gericht op mensen met een uitkering voldoende basis biedt om te mogen verwachten dat mensen op de hoogte zijn van hun verplichtingen en van de consequenties van eventuele regelovertreding.

Op grond van efficiencyoverwegingen, het schrappen van de periodieke heronderzoeken en de wijziging van de Suwiwet per 1 juli 2012 nemen de (persoonlijke) contacten tijdens de uitkering af. Hierdoor lopen ook de interne fraudesignalen, dus signalen van medewerkers uit de eigen organisatie, terug. De Inspectie is van mening, dat met een risico gestuurde en signaal gestuurde aanpak, fraude tijdens de uitkering snel kan worden getraceerd en daarmee de ontstane leemte als gevolg van het afnemen van klantcontacten kan worden opgevuld. Deze aanpak dient echter wel optimaal uitgevoerd te worden en daarvan is volgens de Inspectie nog geen sprake. Aan de voorwaarde dat handhavingsdeskundigheid wordt ingezet bij de afhandeling van signalen wordt door de meeste gemeenten en UWV weliswaar voldaan, maar risicoselectie wordt niet over de volle breedte toegepast en signalen blijven (soms te lang) liggen. De Inspectie is daarom van oordeel, dat deze onderdelen van de risico- en signaal gestuurde aanpak verbeterd moeten worden.

Zoals bij het onderdeel 'voor de poort' al aangegeven worden door uitvoeringsorganisaties de voorwaarden geschapen om fraudealertheid op peil te brengen en te houden. Fraudealertheid staat of valt met de tijd die handhavers aan een signaal kunnen besteden. De Inspectie constateert dat die capaciteit niet altijd voldoende voorhanden is.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Reactie UWV en nawoord Inspectie SZW

De Inspectie heeft het conceptrapport op 5 december 2013 voorgelegd aan de uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij deze programmarapportage.
De Inspectie heeft op 19 december een reactie ontvangen van UWV. Van VNG is geen bestuurlijke reactie ontvangen. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de reactie van UWV en een nawoord van de Inspectie. In de bijlage is de schriftelijke reactie van UWV opgenomen.

Reactie UWV

UWV geeft in zijn reactie op vier punten nadere duiding. Het betreft de onderwerpen prestatie-indicatoren, risicogestuurde aanpak, zwarte fraude en het aantal fraudemeldingen. De Inspectie heeft in haar rapport bij deze onderwerpen enkele opmerkingen geplaatst. UWV geeft over de eerste drie punten aan, hoe het in de nabije toekomst hier invulling aan gaat geven en daarmee tegemoet komt aan het commentaar van de Inspectie.

Bij het laatste punt, het aantal fraudemeldingen, merkt het op dat de constatering van de Inspectie dat door het teruglopende aantal persoonlijke klantcontacten ook het aantal fraudesignalen afneemt niet onderbouwd is en ook onjuist is. UWV merkt op dat het aantal signalen juist een stijging laat zien.

Nawoord Inspectie

Aan de hand van de het aantal behandelde signalen in de eerste 8 maanden van 2013 in vergelijking met dezelfde periode in 2012 bestrijdt UWV de stelling van de Inspectie dat door het teruglopende aantal persoonlijke klantcontacten ook het aantal fraude signalen afneemt.
In het rapport gaat het om de kwalitatieve signalen van de adviseurs werk. Deze signalen zullen door een terugloop van het aantal persoonlijke contacten afnemen. De Inspectie baseert deze waarneming op de gesprekken die zij heeft gevoerd met betrokken medewerkers van UWV.
Ter verklaring van dit verschil van inzicht wijst de Inspectie op het specifieke karakter van deze signalen: het gaat om de kwalitatieve signalen van de adviseurs werk.
Het UWV daarentegen baseert zich op alle afgehandelde signalen op basis van interne meldingen, die inderdaad een stijging laten zien. Hieronder vallen ook de signalen van de divisie Uitkeren en de Polissignalen (de zogenoemde witte fraudesignalen).

Bijlagen

Datum
Van 19 DEC. 2013

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Uw kenmerk
2013-0000166752
Ons kenmerk
SBK/88680/RE

Pagina
1 van 2

Inspecteur- Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onderwerp
Conceptrapportage "Handhaving tijdens de dienstverlening"

Geachte heer van den Bos,

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving in werking getreden. In 2013 heeft uw Inspectie onderzoek uitgevoerd naar het integreren van de handhaving van de inlichtingenplicht in het dienstverleningsproces van UWV en gemeenten. Met de brief van 5 december 2013 u ons geïnformeerd over uw conceptrapport "Handhaving tijdens de dienstverlening". U heeft ons verzocht een bestuurlijke reactie te geven op de door uw inspectie geformuleerde conclusies en oordeel.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport. Wij zijn blij met uw constatering dat bij UWV progressie is gemaakt met een meer integrale aanpak van handhaving en dat wij met onze toekomstvisie een duidelijke focus hebben voor de integratie van handhaving in de dienstverlening. In onze uitvoeringspraktijk neemt u ook de voortschrijdende integratie van de verschillende handhavingsinstrumenten waar.

In u conceptrapport wordt een aantal zaken genoemd die een nadere duiding van onze kant behoeven. Het gaat om de volgende punten:
- Prestatie-indicatoren
- Aantal fraudemeldingen
- Risicogestuurde aanpak
- Zwarte fraude

Prestatie-indicatoren
In uw conceptrapport signaleert u dat er nog nauwelijks prestatie-indicatoren konden worden vastgesteld om op de integratie van handhaving in de dienstverlening te sturen. Wij tekenen daarbij aan dat het niet eenvoudig is om hiervoor praktisch werkbare indicatoren te ontwikkelen. Het feit dat er geen prestatie-indicatoren zijn vastgesteld, betekent daarnaast niet dat er geen sturing op de integrale aanpak plaatsvindt. Zowel tussen de desbetreffende divisies als binnen deze divisies worden veel signalen uitgewisseld en gecontroleerd. Juist deze aanpak vereist een goede sturing en afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen. In ons UWV Jaarplan Handhaving hebben wij voor zowel 2013 als 2014 kengetallen handhaving opgenomen waarover wij ons zullen verantwoorden.

Aantal fraudemeldingen
Uw inspectie stelt dat door het teruglopend aantal persoonlijke klantcontacten ook het aantal fraudesignalen zou afnemen. Deze uitspraak wordt in het conceptrapport niet onderbouwd met cijfers. Uit een cijfervergelijking tussen eerste acht maanden van 2012 en de eerste acht maanden van 2013 komt naar voren dat er juist sprake is van een stijging in de signalen. In deze periode in 2012 hebben wij op basis van interne meldingen 13.698 signalen onderzocht.

In dezelfde periode in 2013 is het aantal onderzochte signalen op basis van interne meldingen inmiddels 16.687. Mede door de fraude- alertheid van onze medewerkers is een stijging van het aantal signalen gerealiseerd.

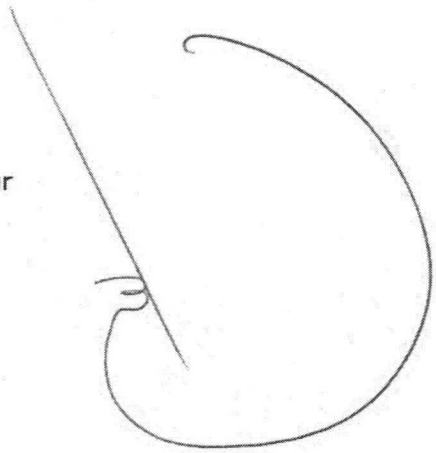
Risicogestuurde aanpak
Uw inspectie stelt dat UWV nog geen optimale aanpak hanteert voor de inzet van risicoprofielen en andere risicogerichte instrumenten en dat onderzoekswaardige signalen soms te lang blijven liggen. Wij onderschrijven dat risicoprofielen breder kunnen worden ingezet. Bij de uitwerking van de Toezichtvisie willen wij hieraan invulling geven. Daarnaast hebben wij de activiteiten m.b.t. het sneller oppakken van onderzoekswaardige signalen opgenomen in onze Businesscase Versterking Toezicht, die vanaf 1 januari aanstaande van start zal gaan.

Zwarte fraude
U signaleert dat overtredingen van de inlichtingplicht en 'zwarte' fraude lastig zijn om te detecteren. Het is inderdaad juist dat wij deze fraude niet via de koppeling van gegevensbestanden boven tafel kunnen krijgen. Daarom wordt de opsporing van 'zwarte fraude' veelal in samenwerking met de Belastingdienst, gemeenten, politie en opsporingsdiensten in de zg. interventieteams opgepakt.

Tot slot willen wij u het volgende melden. In ons UWV Jaarplan Handhaving 2013 hebben wij onze integrale, bedrijfsbrede aanpak op het terrein van handhaving verwoord. Het doel hierbij is dat onze dienstverlening gericht is op het voorkomen van regelovertreding. Repressief optreden is het sluitstuk van onze integrale aanpak. Hoewel wij niet expliciet in ons jaarplan hebben aangegeven dat wij streven naar integratie van handhaving in de dienstverlening, is onze focus daar wel degelijk op gericht. Wij zullen in onze toekomstige jaarplannen hier meer expliciet aandacht aan besteden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

Lijst van Afkortingen

SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
W&I	Werk & Inkomen
Wet SUWI	Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen

2014

R14/01	Handhaving tijdens de Dienstverlening

2013

R13/01	De Sociale Verzekeringsbank; Veranderprogramma SVB Tien
R13/02	De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
R13/03	Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
R13/04	Over signaal, sanctie en incasso
R13/05	Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
R13/06	Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
R13/07	Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen
R13/08	De burger bediend in 2013
R13/09	Voor wat hoort wat; Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten

U kunt deze publicaties downloaden van de website van de Inspectie SZW:
www.inspectieszw.nl

De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl.

Fotografie
Marc Blommaert

Januari 2014

vijfkeerblauw.nl | sss-622762

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Afspraken en resultaten

regionaal arbeidsmarktbeleid

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid

Colofon

Rapport	Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid
Nummer	R14/03
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-270-7
Datum	Maart 2014

Voorwoord

In de 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen samenwerken om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten. Om deze samenwerking vruchtbaar te laten zijn is het cruciaal dat er concrete afspraken over de invulling van het regionaal arbeidsmarktbeleid worden gemaakt.

De betrokkenheid van gemeenten bij deze afspraken is belangrijk omdat zij er voor kunnen zorgen dat de kansen om werk te krijgen voor mensen met een WWB uitkering verbeteren. Daarbij is het van belang dat de afspraken tussen de drie betrokken partijen zo concreet mogelijk zijn en dat het uiteindelijk op de werkvloer van Werk en Inkomen bij de gemeenten tot daadwerkelijke uitvoering van de afspraken komt.

Met deze rapportage geeft de Inspectie een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken, de inhoud van de afspraken en een doorkijk naar de uitwerking op de werkvloer.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2
Voorwoord—3

1 Samenvatting en oordeel—7
1.1 Probleemanalyse en doelstelling—7
1.2 Vraagstellingen, toezichtkader en toetsingskader—7
1.3 Samenvatting—7
1.4 Oordeel—9

2 Inleiding—11
2.1 Onderwerp en probleemanalyse—11
2.2 Programmadoel—12
2.3 Centrale vraagstelling en vragen onderzoeken—12
2.4 Toezichtkader en toetsingskader—14
2.5 Achtergrond en aanpak van de uitgevoerde onderzoeken—14
2.6 Afbakening van de uitgevoerde onderzoeken—16

3 Regionale afspraken—17
3.1 Afspraken die aan de criteria voldoen—17
3.2 Betrokken partijen—18
3.3 Conclusie—19

4 De inhoud van de afspraken—21
4.1 Probleemanalyses en doelstellingen—21
4.2 Doelgroepen en sectoren—22
4.3 Concreetheid doelstellingen—23
4.4 Conclusies—25

5 De betrokkenheid van gemeenten bij de afspraken—27
5.1 Rol van gemeenten—27
5.2 Afspraken met betrekking tot uitkeringsgerechtigden—28
5.3 Uitvoering van de onderzochte afspraken—28
5.4 Conclusie—32

6 Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie—33
6.1 Samenvatting reactie Divosa—33
6.2 Samenvatting reactie UWV—34
6.3 Samenvatting reactie VNG—35

Bijlagen 1 Integrale bestuurlijke reacties—39

Bijlage 2 Lijst van de belangrijkste begrippen—49

Bijlage 3 Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen—51

1 Samenvatting en oordeel

1.1 Probleemanalyse en doelstelling

In 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag een aanbod op de arbeidsmarkt. Hiervoor is het nodig dat in deze regio's de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid moeten vormgeven, bij elkaar komen en afspraken erover maken.

Deze rapportage geeft, samen met de onderliggende deelonderzoeken, een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Verder wordt meer duidelijk of de afspraken worden doorvertaald naar de werkvloer en daar waar dat gebeurt, hoe de aansturing van de werkvloer en de uitvoering door de professionals op de werkvloer plaatsvindt.

1.2 Vraagstellingen, toezichtkader en toetsingskader

De centrale onderzoeksvraag voor de rapportage is als volgt:
In hoeverre hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, concrete afspraken gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid, tot welke concrete resultaten hebben deze afspraken geleid en hoe hebben de gemeenten en hun uitvoerende professionals zich daarvoor ingezet?

Het toezichtkader bestaat uit de wettelijke bepalingen voor de realisatie van regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd in de Wet SUWI (van kracht vanaf 2002), inclusief de Wet Wijziging SUWI die 1-7-2012 in werking is getreden.

Het onderzoek is voor groot deel beschrijvend van aard. Daar waar relevant, hanteert de Inspectie als toetsingskader algemeen aanvaarde uitgangspunten omtrent de mate van gewenste concreetheid van afspraken en doelstellingen en omtrent sturing en verantwoording van de uitvoering van afspraken.

1.3 Samenvatting

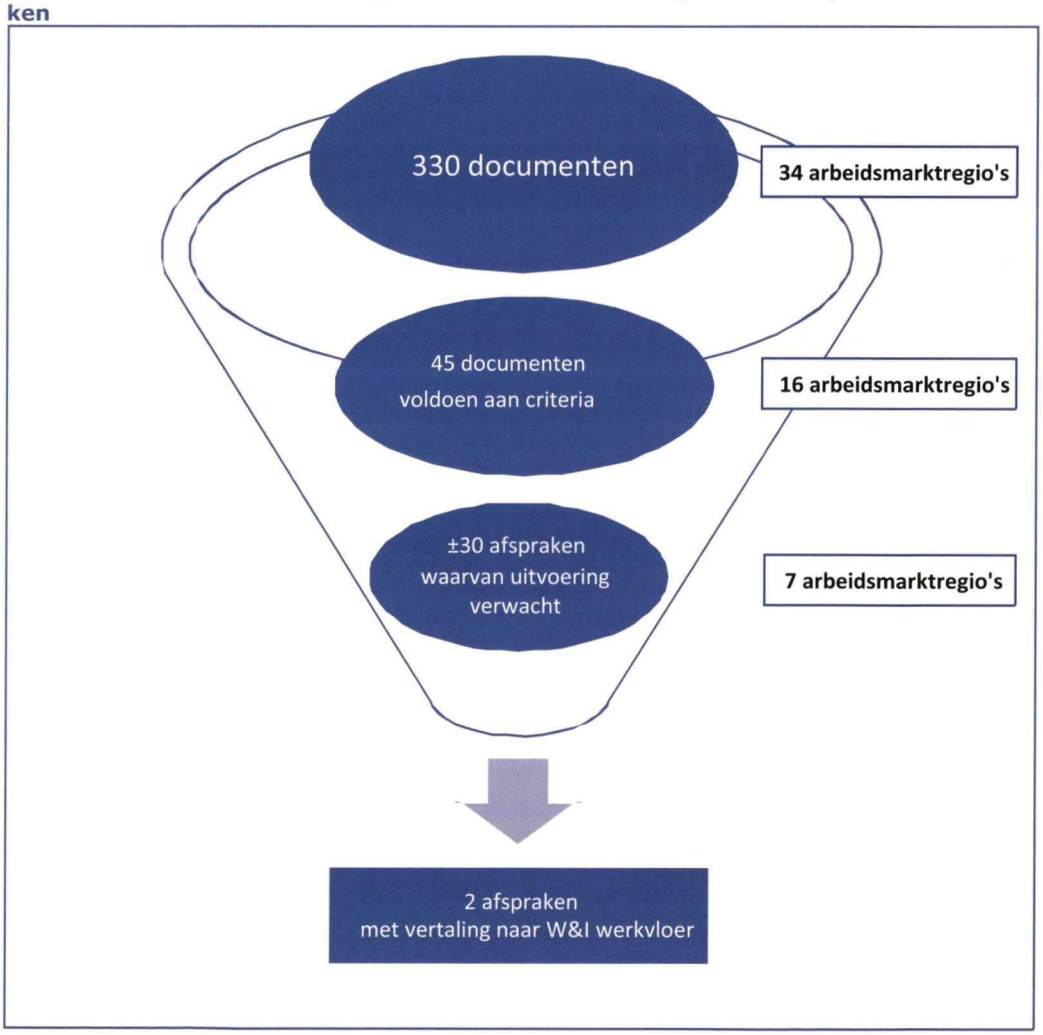
Op verzoek van de Inspectie hebben de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's documenten toegezonden betreffende afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid. Er zijn 330 documenten ontvangen van 34 arbeidsmarktregio's; van één regio is geen informatie ontvangen. Bij 16 regio's – bijna de helft – zijn afspraken gevonden die voldoen aan de voor dit onderzoek gestelde criteria: ze hebben betrekking op regionaal arbeidsmarktbeleid, de afdeling Werk en Inkomen van de centrumgemeente is betrokken, evenals (vertegenwoordigers van) ondernemers en/of onderwijsinstellingen, de afspraken zijn gemaakt na 1 januari 2010, en schriftelijk vastgelegd. Het gaat bij deze 16 regio's om 45 documenten met afspraken. Opmerkelijk is dat van deze 45 documenten bijna de helft afkomstig is uit één provincie, bestaande uit 5 arbeidsmarktregio's.

Veel van de toegezonden documenten zijn door de Inspectie als niet relevant beoordeeld voor het onderzoek: ze voldeden niet aan de criteria. Ze hadden betrekking op lokaal gemeentelijk beleid of bevatten bestuurlijke en ambtelijke visies. Ook heeft de Inspectie vaak documenten aangetroffen met de visies van gemeenten en UWV over werkgeversdienstverlening. Een groot aantal documenten ging over de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de ontsluiting van het werkzoekendenbestand. Deze documenten zijn niet meegenomen in het onderzoek omdat ze gekoppeld zijn aan subsidieverstrekking door het Rijk en op basis daarvan ook beoordeeld zijn door het Rijk.

Bij 7 van de 16 regio's heeft de Inspectie documenten aangetroffen waarvan de verwachting was dat afspraken inmiddels tot uitvoering zijn gekomen. Het gaat daarbij om circa 30 afspraken. Uit nader onderzoek kwam naar voren dat er slechts twee afspraken zijn die aan de gestelde criteria bleken te voldoen *en* die (reeds) een concrete invulling en vertaling naar de W&I werkvloer kennen.

In onderstaand figuur is een weergave van het beschreven proces opgenomen.

Figuur 1 Overzicht van ontvangen documenten naar uitgevoerde afspraken



De partijen die – naast de gemeenten – betrokken zijn bij de afspraken (in de 45 documenten) zijn met name UWV, ondernemers en onderwijsinstellingen. Ondernemers laten zich vooral vertegenwoordigen door belangenorganisaties en scholen zijn op alle niveaus vertegenwoordigd. Bij een aantal afspraken zijn ook SW-bedrijven betrokken, maar dat is in minder dan de helft van de regio's.

De inbreng van de gemeenten in de afspraken is vooral organisatorisch en procesgericht. Ze leveren menskracht, regelen overleg en hebben een actieve rol in het bij elkaar brengen van partijen. Ongeveer de helft van de provincies die betrokken zijn bij de onderzochte afspraken met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid, heeft de rol van (co)financier. Ze stellen financiële middelen beschikbaar voor overlegstructuren of concrete projecten.

Het arbeidsmarktbeleid moet op regionaal niveau vorm gegeven worden omdat op dat niveau rekening gehouden kan worden met de specifieke regionale kenmerken en behoeften van de arbeidsmarkt. De inhoud van de afspraken vertoont echter weinig regionale diversiteit. Dit geldt vooral voor de probleemanalyses en doelstellingen in de afspraken, welke vrijwel altijd op hetzelfde neerkomen. Verder wordt binnen sectoren geen onderscheid aangebracht qua subsectoren en functies, en doelgroepen zijn veelal aspecifiek omschreven zoals 'ouderen' of 'jongeren'.

De in de afspraken opgenomen doelstellingen zijn meestal niet concreet geformuleerd, maar abstract en algemeen. Dit geldt ook voor doelstellingen op operationeel niveau, waar concretisering noodzakelijk is. Hierdoor kan uit de afspraken vaak niet herleid worden door wie en/of hoe de doelstellingen gerealiseerd moeten worden en/of welke middelen moeten worden ingezet.

Naast hun organisatorische en procesgerichte inbreng hebben gemeenten ook een uitvoerende rol. Een klein deel van de afspraken heeft betrekking op deze uitvoerende taak van gemeenten, zijnde het aan het werk krijgen van mensen met een WWB uitkering.

Waar W&I wel betrokken is, zijn er zoals genoemd slechts twee afspraken gevonden waaraan wel (al) concrete uitvoering wordt gegeven op de W&I werkvloer. Beide afspraken worden met veel energie uitgevoerd en verlopen overwegend succesvol (met concrete resultaten). In beide gevallen houdt de vertaling naar de eigen gemeentelijke organisatie in dat de regionale afspraak is ingevlochten in het standaard werkproces voor het plaatsen van werkzoekenden.

1.4 Oordeel

Eén van de doelstellingen van het stelsel van sociale zekerheid is het begeleiden van mensen met een uitkering naar werk. Gemeenten en UWV hebben de opdracht gekregen samen met ondernemers en onderwijsinstellingen het regionale arbeidsmarktbeleid zodanig vorm en inhoud te geven dat deze doelstelling wordt gerealiseerd. De gemeenten hebben daarbij een regisserende rol gekregen.

De Inspectie heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de regierol die gemeenten hebben bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Het oordeel van de Inspectie was dat er veel belemmeringen zijn die maken dat de inspanningen die gemeenten doen niet snel zullen leiden tot een samenhangende aanpak van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat in veel regio's de samenwerking zich nog in de overlegfase bevindt.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat het overleg leidt tot concrete uitvoering van de afspraken die worden gemaakt. Het onderhavige onderzoek 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid' laat naar de mening van de Inspectie zien dat er te weinig concrete afspraken tussen de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven, zijn gemaakt. Daar waar er wel afspraken zijn gemaakt, zijn ze maar in beperkte mate gericht op het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden. Waar dit wel het geval is komen de afspraken uiteindelijk beperkt tot uitvoering op de W&I werkvloer. In het licht van de participatiedoelstelling van het kabinet is dit alles een gemiste kans. Het klemt des te meer dat er zo weinig concrete afspraken op de W&I werkvloer tot uitvoering komen, omdat daar waar dat wel gebeurt, het succesvol is.
Ook is er niet genoeg maatwerk op regionaal niveau in de afspraken opgenomen. Hierdoor worden wellicht mogelijkheden onbenut gelaten om uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te kunnen begeleiden.
Kortom, op deze manier is de meerwaarde van het regionaal arbeidsmarktbeleid voor mensen die in een uitkeringssituatie zitten, onvoldoende.

2 Inleiding

2.1 Onderwerp en probleemanalyse

In 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.[1] Een goede aansluiting tussen vraag en aanbod is essentieel om zoveel mogelijk mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt. In 2012 heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de rol van gemeenten als regisseur bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Uit het onderzoek, getiteld 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid', kwam naar voren dat het tot stand komen van regionaal arbeidsmarktbeleid een moeizaam proces is met veel knelpunten.[2] Het onderzoek dat in 2013 door de Inspectie is uitgevoerd bouwt verder op het onderzoek uit 2012. In 2013 inventariseert de Inspectie in welke arbeidsmarktregio's afspraken worden gemaakt en wat die afspraken inhouden. Verder onderzoekt de Inspectie de doorwerking van de afspraken op de werkvloer bij gemeenten.

Uit het onderzoek van de Inspectie in 2012 blijkt dat het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat er op regionaal arbeidsmarktniveau afspraken tot stand komen. De interne gemeentelijke afstemming tussen afdelingen W&I, EZ en Onderwijs is er niet altijd. De veelheid aan verschillende gemeentelijke samenwerkingen in een arbeidsmarktregio maakt de aansturing van gemeenten door een centrumgemeente lastig. Uit het onderzoek uit 2012 blijkt verder dat er vooral veel overleg gevoerd wordt en dat er nog maar weinig tot concrete afspraken wordt gekomen. En natuurlijk hebben de verschillende partijen in een arbeidsmarktregio allemaal hun eigen belangen. Ondernemers willen snel en goed personeel en onderwijsinstellingen waren tot voor kort gericht op het zoveel mogelijk laten afstuderen van studenten vanwege de financieringssystematiek zonder rekening te houden met de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.
Naast deze belemmeringen krijgen de gemeenten in 2014 en 2015 de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een grote veranderingsopgave met gelijktijdig een bezuinigingsopgave die gemeenten veel tijd en energie gaan kosten.

Het is maar de vraag, gezien bovenstaande belemmeringen en ontwikkelingen, of in alle 35 arbeidsmarktregio's de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven, bij elkaar komen en afspraken maken. Gebeurt dit niet dan is het lastig een verbetering tussen vraag en aanbod te realiseren. Om zicht te krijgen in de omvang van dit risico is ten behoeve van het eerste deelonderzoek van deze rapportage geïnventariseerd of er in de regio's afspraken worden gemaakt en wat voor soort afspraken dit zijn. In het tweede deelonderzoek van deze rapportage is gekeken of de afspraken die onder regie van de gemeenten op regionaal niveau tot stand komen, worden gecommuniceerd met en doorvertaald naar het uitvoeringsniveau, of de professionals op de werkvloer deze afspraken uitvoeren en welke resultaten dit oplevert.

---

[1] Het principe van de samenwerking komt uit de Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

[2] Inspectie SZW. Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie SZW, mei 2013.

2.2 Programmadoel

Het stelsel van sociale zekerheid - en in het verlengde daarvan het regionaal arbeidsmarktbeleid – moet onder andere gericht zijn op het bevorderen van arbeidsdeelname. Samenwerking tussen de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven is essentieel voor het goed functioneren van dit stelsel. Afspraken zijn nodig om de samenwerking vorm en inhoud te geven. Daarbij hebben gemeenten een regisserende rol gekregen.

De rapportage met de onderliggende deelonderzoeken geven een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud en mate van concreetheid van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Verder wordt meer duidelijk hoe de afspraken worden doorvertaald naar de werkvloer, de wijze van aansturing en de daadwerkelijke uitvoering van de afspraken door de professionals.

Met deze inzichten draagt de Inspectie met haar toezicht bij aan de mogelijkheden tot effectievere samenwerking in de arbeidsmarktregio's en een verbetering van de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. De inzichten kunnen verder ondersteunend zijn bij het opstellen van toekomstige afspraken. Verder wordt duidelijk of de gemaakte afspraken daadwerkelijk een positieve invloed hebben op de werking van het stelsel, in die zin, dat de arbeidsdeelname wordt bevorderd.
Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan de minister nagaan in hoeverre de algemene beleidskaders, die door de rijksoverheid zijn geformuleerd, ingevuld worden.

2.3 Centrale vraagstelling en vragen onderzoeken

De centrale onderzoeksvraag voor de rapportage is als volgt:

In hoeverre hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, concrete afspraken gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid, tot welke concrete resultaten hebben deze afspraken geleid en hoe hebben de gemeenten en hun uitvoerende professionals zich daarvoor ingezet?

De centrale vraagstelling van de rapportage wordt beantwoord met behulp van twee deelonderzoeken die ieder een eigen centrale vraag hebben.

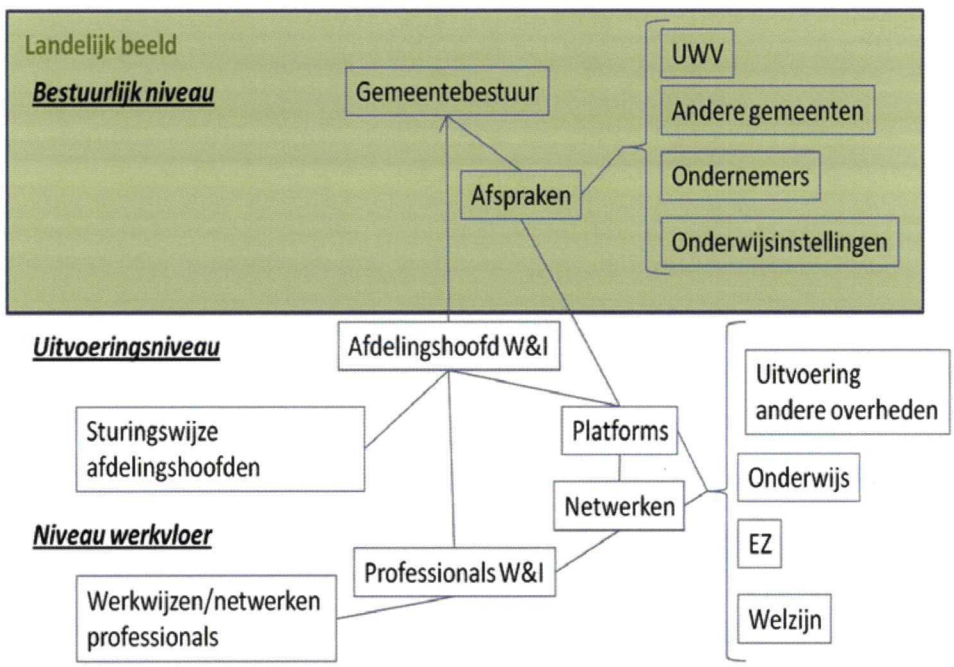
De centrale vraag van het eerste deelonderzoek 'Afspraken regionaal arbeidsmarktbeleid' luidt: *Welke concrete afspraken hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid in de 35 arbeidsmarktregio's?*
Dit eerste deelonderzoek geeft inzicht in de voortgang halverwege 2013 rond het maken van afspraken tussen de bij het regionaal arbeidsmarktbeleid betrokken partijen. Ook wordt op hoofdlijnen een beeld gegeven van de betrokkenen, de inhoud en de concreetheid van de afspraken.

De centrale vraag van het tweede deelonderzoek 'Regionaal arbeidsmarktbeleid op de W&I werkvloer' luidt: *In hoeverre zijn de regionale afspraken die gemeenten met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid hebben gemaakt, vertaald naar de werkvloer van gemeenten en tot welke resultaten leidt de wijze waarop de professionals deze afspraken uitvoeren?*

Dit deelonderzoek geeft een beschrijving van de wijze waarop de gemeenten de afspraken, die in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn gemaakt, uitvoeren.

In onderstaand schema wordt de samenhang tussen de twee deelonderzoeken weergegeven.

Figuur 2 Samenhang tussen de deelonderzoeken



Toelichting bij het schema:
In het schema zijn de drie niveaus in beeld gebracht waarop het onderzoek betrekking heeft: het bestuurlijk, het uitvoerings- en het werkvloerniveau. Per niveau geeft het schema aan welke partijen betrokken zijn.
Het groen gekleurde gedeelte heeft betrekking op het eerste deelonderzoek *(Afspraken regionaal arbeidsmarktbeleid)*. Dit onderzoek richt zich op het bestuurlijk niveau met de vraag welke *afspraken* het *gemeentebestuur* heeft gemaakt met ondernemers, onderwijsinstellingen en andere overheden.

Op het uitvoerend niveau *(Regionaal arbeidsmarktbeleid op de W&I werkvloer)* is het afdelingshoofd W&I de centrale aansturende partij. Aan hem/haar is de taak de bestuurlijke afspraken te vertalen naar het werkvloerniveau.
Op het niveau van de werkvloer staan de professionals W&I centraal. Hier is de vraag welke werkwijzen zij hanteren om het arbeidsmarktbeleid uit voeren, in dit geval de specifieke afspraken die op dit gebied gemaakt zijn en door de Inspectie geselecteerd.

2.4 Toezichtkader en toetsingskader

Het toezichtkader bestaat uit de wettelijke bepalingen voor de realisatie van regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd in de Wet SUWI (van kracht vanaf 2002), inclusief de Wet Wijziging SUWI die 1-7-2012 in werking is getreden.

In de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging SUWI is over regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd dat UWV en gemeenten samenwerken bij diensten aan werkgevers en bij taken voor de regionale arbeidsmarkt.
Bij de totstandkoming van dit beleid en het bij elkaar brengen van publieke en private partijen ligt er een logische voortrekkersrol bij de gemeenten.[3] Het is voor de hand liggend dat naast gemeenten en UWV, ook werkgevers en onderwijsinstellingen participeren in regionale platforms. Ook andere partijen kunnen daar (structureel of ad hoc) bij betrokken worden. Daarbij kan gedacht worden aan re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en WSW bedrijven.

De Wet Wijziging SUWI heeft ten doel om de arbeidsmarkt efficiënter te laten werken en om de participatie van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Bepalend is dat gemeenten onderling en met UWV samenwerken voor de ontwikkeling van een effectief regionaal arbeidsmarktbeleid en voor een effectieve dienstverlening aan werkgevers.

Voor de afspraken die er met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid gemaakt moeten worden zijn, naast deze bepalingen in de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging SUWI, in de wetgeving geen andere bepalingen of normen opgenomen waaraan zij moeten voldoen.

De beide deelonderzoeken zijn voor een groot deel beschrijvend van aard. Er wordt beschreven welke afspraken zijn gemaakt, welke partijen meedoen en wat de globale inhoud van de afspraken is. Voor het toetsingskader hanteert de Inspectie ten behoeve van het eerste deelonderzoek - daar waar relevant - de uitgangspunten die zijn geformuleerd ten behoeve van het algemeen gebruikte SMART-principe en het eveneens algemeen aanvaarde PDCA-model.
Het tweede deelonderzoek heeft als oogmerk te beschrijven op welke wijze de gemeente de afspraken die in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn gemaakt, uitvoert. De inhoud van de afspraken staat niet centraal. Het wettelijk normkader is beperkt tot de aanwijzing dat gemeenten de samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen dienen te zoeken en hiertoe het voortouw moeten nemen. Specifieke indicatoren zijn hiervoor door de wetgever niet uitgewerkt. De toetsing die heeft plaatsgevonden is derhalve of de afspraken door het bestuur geheel of gedeeltelijk zijn vertaald naar de werkvloer.

2.5 Achtergrond en aanpak van de uitgevoerde onderzoeken

De centrumgemeenten in de 35 arbeidsmarktregio's hebben de regie gekregen bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Zij dienen daartoe afspraken te maken met de andere partijen in de regio. De *afspraken* die de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's samen met de andere partijen in de regio

[3] Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, Kamerstukken II 2011-2012, 33 065, paragraaf 2.1.2, kopje 'Regionaal Arbeidsmarktbeleid'.

maken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid vormen daarmee de onderzoekspopulatie voor het eerste deelonderzoek.

De Colleges van Burgemeester en Wethouders van de 35 centrumgemeenten zijn door de Inspectie schriftelijk benaderd met het verzoek de afspraken op te sturen. In het verzoek zijn de volgende criteria voor de afspraken aangegeven:

- **De afspraken moeten betrekking hebben op arbeidsmarktbeleid**. Afspraken hebben betrekking op arbeidsmarktbeleid wanneer ze gericht zijn op het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Dat kan door: het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het verbeteren van het matchen van vacatures en werkzoekenden, het aantrekken van nieuwe of het behoud van bestaande werkgelegenheid.
- **De afdeling Werk en Inkomen van de centrumgemeente is betrokken bij de afspraken**.
- **Ofwel ondernemers, ofwel onderwijsinstellingen, ofwel beiden, zijn betrokken bij de afspraken**.
- Het gaat om **afspraken die gemaakt zijn in de periode 1 januari 2010 tot en met het moment dat het onderzoek wordt uitgevoerd.**
- De afspraken moeten zijn gemaakt met **betrokkenheid van de centrumgemeente**. Ze kunnen betrekking hebben op subregionaal of lokaal niveau, maar dienen echter altijd in dienst te staan van regionale afspraken.
- **De afspraken moeten schriftelijk zijn**. De Inspectie kiest voor schriftelijke afspraken omdat deze een meer formele status hebben en omdat moet kunnen worden vastgesteld of ze SMART geformuleerd zijn.

De van de centrumgemeenten ontvangen afspraken met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid vormen de basis op grond waarvan de centrale vraag van het eerste deelonderzoek is beantwoord. De teksten van de ontvangen documenten zijn geanalyseerd en de uitkomsten daarvan vormen de onderbouwing voor de onderzoeksbevindingen.

Op basis van de inventarisatie van afspraken in het eerste deelonderzoek is een selectie gemaakt van de regio's voor het tweede deelonderzoek. Criterium was of, volgens de toegezonden documenten, de afspraken inmiddels op de W&I werkvloer tot uitvoering waren gekomen.

Het tweede deelonderzoek bestaat uit twee rondes van diepte-interviews: een inventariserende gespreksronde en een verdiepende gespreksronde. De informanten van het onderzoek – degenen die geïnterviewd zijn – zijn de functionarissen die direct betrokken zijn bij de realisatie van de afspraken binnen de gemeente.

In de inventariserende gespreksronde heeft de Inspectie in kaart gebracht in hoeverre er reeds uitvoering wordt gegeven aan de afspraken, voor zover vallend onder het werkgebied van de gemeente. En, voor zover er uitvoering aan wordt gegeven, op welke wijze dit in grote lijnen gebeurt en hoe dit verloopt.
Vervolgens is binnen twee regio's een verdiepende gespreksronde gehouden. Dit zijn de enige regio's waarbinnen op de W&I werkvloer concreet uitvoering wordt gegeven aan een afspraak op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid.
Zowel de informatie verkregen uit de diepte-interviews als uit de (via het eerste en tweede deelonderzoek) verkregen documentatie is betrokken in de analyse van het onderzoek.

2.6 Afbakening van de uitgevoerde onderzoeken

De Inspectie heeft bij de 35 centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's de afspraken uitgevraagd die zij hebben gemaakt op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Hierbij heeft de Inspectie zes criteria benoemd waaraan de betreffende afspraken moeten voldoen. De criteria zijn in de vorige paragraaf genoemd. De Inspectie was op zoek naar documenten met afspraken die geïnitieerd zijn op regionaal niveau.

Regionaal arbeidsmarktbeleid wordt door SZW als een belangrijk instrument gezien voor het tot stand laten komen van een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De betrokkenheid van Werk en Inkomen is daarbij belangrijk omdat ook mensen vanuit een uitkeringssituatie weer duurzaam toegeleid moeten worden naar de arbeidsmarkt. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de wet SUWI wordt daarbij gewezen op het belang van de bijdrage van ondernemers en onderwijsinstellingen, en de regisserende rol van centrumgemeenten. Dit onderzoek vloeit voort uit het al eerder genoemde onderzoek van de Inspectie uit 2012 naar de regierol van gemeenten. In navolging op dat onderzoek heeft de Inspectie ook deze keer het onderzoek ingestoken bij centrumgemeenten: zij zijn de cruciale spin in het web bij de beoogde samenwerking tussen de diverse actoren op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid.

De Inspectie concentreert zich bij haar onderzoek op de afspraken waarin de samenwerking wordt vastgelegd voor de regionale aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Deze samenwerking is cruciaal voor het goed vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Ook instanties als de Programmaraad Werk en Inkomen en het Arbeidsmarktplatform PO achten de regionale aanpak van groot belang. De Programmaraad heeft regionale aanjagers benoemd die ondersteuning kunnen bieden bij het vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid en het Arbeidsmarktplatform heeft regiocoördinatoren aangewezen die hun expertise in de regio's aanbieden op het gebied van onderwijs. Kortom, in deze periode waarin de Nederlandse economie onder druk staat, wordt veel belang gehecht aan goede samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijs omdat dit de partijen zijn die een belangrijk ondersteunende rol hebben bij het vlot trekken van de (regionale) arbeidsmarkt.

De afspraken waar het onderzoek van de Inspectie zich op richt moeten door de regio's geïnitieerd zijn. Afspraken die voortvloeien uit een landelijk initiatief en gekoppeld zijn aan subsidieverstrekking door het Rijk (bijvoorbeeld Aanpak Jeugdwerkloosheid en de samenwerking met uitzendbureaus om de werkzoekendenbestanden beter inzichtelijk te maken en de dienstverlening aan werkgevers te verbeteren) worden buiten beschouwing gelaten.

De Inspectie is zich er van bewust dat niet alles wat er in de keten van Werk en Inkomen gebeurt op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid voortvloeit uit afspraken die tussen bestuurders van overheid, ondernemers en onderwijsinstellingen hieromtrent worden gemaakt. Er zijn andere niveaus dan het regionale waarop afspraken worden gemaakt en acties worden ondernomen. Met de uitspraken in deze rapportage doet de Inspectie geen enkele uitspraak over deze andere activiteiten die landelijk binnen arbeidsmarktregio's en afzonderlijke gemeenten plaatsvinden om uitkeringsgerechtigden naar werk te bemiddelen.

3 Regionale afspraken

De Inspectie heeft bij haar verzoek aan gemeenten om afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid toe te sturen veel documenten ontvangen. Een heel groot deel van deze documenten is door de Inspectie niet meegenomen in het onderzoek omdat ze niet aan de criteria voldeden.

3.1 Afspraken die aan de criteria voldoen

Het verzoek van de Inspectie om toezending van afspraken heeft ertoe geleid dat 34 van de 35 arbeidsmarktregio's documenten hebben toegezonden. Deze 34 regio's hebben 330 documenten opgestuurd. Hiervan voldeden 45 aan de genoemde criteria in paragraaf 2.5. De afspraken die deze 45 documenten over regionaal arbeidsmarktbeleid bevatten, beschouwt de Inspectie als de onderzoekspopulatie voor dit onderzoek.

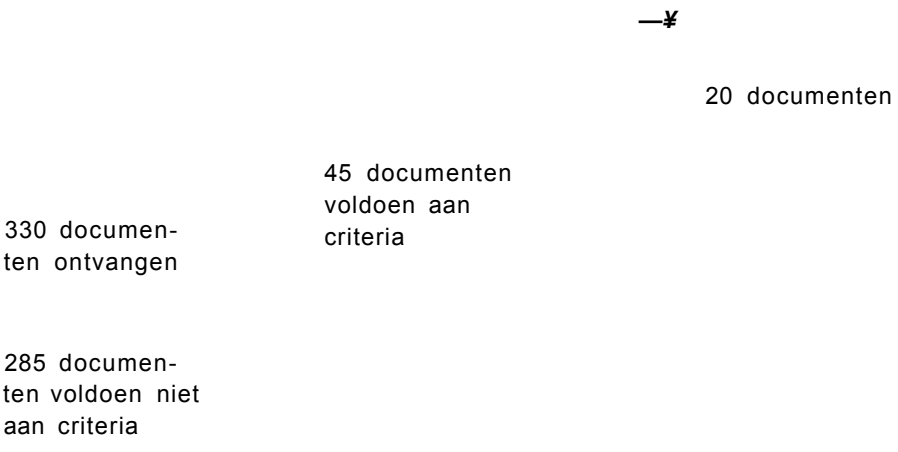
285 documenten voldeden niet aan de criteria die de Inspectie had geformuleerd. Deze documenten behoren daarom niet tot de onderzoekspopulatie van dit onderzoek. Dit wil overigens niet zeggen dat deze documenten geen betrekking hebben op regionaal arbeidsmarktbeleid. Bijna al deze documenten hebben in meer of mindere mate wel betrekking op regionaal arbeidsmarktbeleid, maar de Inspectie heeft een strikte selectie gemaakt aan de hand van de door haar geformuleerde criteria.

Een overgroot deel van de 285 documenten bevat geen concrete afspraken tussen overheid en ondernemers en/of onderwijsinstellingen. Wat is toegezonden zijn marktbewerkingsplannen, stukken over arbeidsmarktinformatie en samenwerkingsstructuren. Veel documenten bevatten bestuurlijke en ambtelijke visies over samenwerking tussen gemeenten onderling, en met SW-bedrijven en UWV. De Participatiewet en werkgeversdienstverlening zijn daarbij veel genoemde onderwerpen. Vaak wordt gekeken hoe ondernemers en onderwijsinstellingen bij deze samenwerking betrokken kunnen worden, benaderd vanuit het oogpunt van de gemeenten. Het zijn dus vooral gemeentelijke visies. In veel van deze documenten wordt *over* ondernemers en onderwijsinstellingen gesproken en zijn deze partijen nog niet betrokken bij visie- en planvorming. In het onderzoek dat de Inspectie in 2012 heeft gedaan naar de Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid is dit ook geconstateerd.

Volgens de criteria, zoals aangegeven in paragraaf 2.5, moeten de afspraken minimaal betrekking hebben op subregionaal niveau waar de centrumgemeente (als coördinator) bij betrokken is. Bij een kwart van de 285 documenten is er sprake van lokaal gemeentelijk beleid. De verbinding met de regio blijkt dan niet uit de documenten. Veel documenten bevatten ook bestuurlijke of ambtelijke visies.
Meer dan de helft van de regio's heeft documenten toegestuurd over de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Deze documenten zijn buiten beschouwing gelaten, net als documenten over het ontsluiten van het werkzoekendenbestand (in samenwerking met arbeidsbureaus). De beide hiervoor genoemde regelingen zijn gekoppeld aan subsidieverstrekking door het Rijk en op basis daarvan ook beoordeeld door het Rijk.

De 45 documenten die aan de criteria voldoen zijn afkomstig uit 16 arbeidsmarktregio's. 20 van de 45 documenten met afspraken (bijna 45%) zijn afkomstig van (5) arbeidsmarktregio's die samen één provincie vormen. De overige 25 documenten zijn door 11 arbeidsmarktregio's aangeleverd, die behoorlijk verspreid zijn over het land.

Figuur 3 Overzicht van ontvangen documenten naar onderzoekspopulatie



3.2 Betrokken partijen

Bij het vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid zijn diverse partijen betrokken. Vanuit hun eigen belangen en verantwoordelijkheid geven ze invulling aan hun betrokkenheid. De overheid is verantwoordelijk voor het toeleiden van werkzoekenden naar (betaald) werk. Ondernemers hebben er belang bij hun behoefte aan personeel en opleiding zo duidelijk mogelijk te definiëren. En onderwijsinstellingen moeten er voor zorgen dat de onderwijsmogelijkheden aansluiten bij de behoefte die er is.

Arbeidsmarktbeleid moet vorm krijgen door publieke en private samenwerking. Het ligt voor de hand dat, naast gemeenten en UWV, ook ondernemers, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en SW-bedrijven meedoen. Overheid, ondernemers en onderwijsinstellingen zijn inderdaad ook allemaal goed vertegenwoordigd bij de afspraken die door de Inspectie zijn beoordeeld. Van overheidszijde zijn gemeenten en UWV eigenlijk altijd betrokken bij de afspraken. De provincie is vaak betrokken als subsidieverstrekker bij projecten. De SW-bedrijven zijn in minder dan de helft van de regio's bij de afspraken betrokken.
Het bedrijfsleven laat zich vooral vertegenwoordigen via ondernemersorganisaties. Het zijn (lokale) werkgeversverenigingen, sectorvertegenwoordigers, VNO-NCW, MKB - en in iets mindere mate de Kamer van Koophandel, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus, CNV, FNV, MHP en Abvakabo - die input geven als vertegenwoordigers voor het bedrijfsleven. Individuele werkgevers zijn betrokken via concrete projecten op operationeel niveau, zoals bijvoorbeeld bij een leerwerkloket.
Onderwijsinstellingen op alle niveaus zijn bij de afspraken betrokken. ROC's, MBO en HBO opleidingen, universiteiten, leerwerkbedrijven en soms een VMBO doen mee.