

Whitepaper toezicht en handhaving: vangrail van de samenleving!

Handreikingen op weg naar integraal
toezicht en handhaving



Samenstellers: Lysias Advies
VNG KCHN
Datum: Amersfoort/Den Haag, 20 december 2018

Lysias Advies
Soesterweg 310d
3812 BH Amersfoort
T: 033 464 70 70
E: info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl

Vereniging van Nederlandse
Gemeenten KCHN
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 703738200
info@vng.nl



Inhoud

Voorwoord	1
1. Waarom een whitepaper?	3
2. Wat is het belang van integraal toezicht en handhaving?	6
3. Waar liggen de kansen en opgaven?	9
4. Waar staat uw gemeente?	14
5. Hoe nu verder?	17
Bijlage	18

Voorwoord

Prikkelende titel “Vangrail van de samenleving!”, nietwaar? Uit veel onderzoeken blijkt dat toezicht en handhaving – zeker bestuurlijk – niet de hoogste urgentie hebben en pas bij een incident relevant lijken te worden. Toch is de functie van toezicht en handhaving voor gemeenten een noodzakelijke. Mede door de decentralisaties in het sociaal domein zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van circa 190 wetten en regels. Wetten en regels waar gemeenten met name een dienstverlenende rol hebben naar burgers en ondernemers. In de meeste gevallen zijn die burgers en ondernemers gelukkig van goede wil. Desondanks is het – soms ook vanwege de complexiteit of onduidelijkheid – niet voor iedereen mogelijk om op een juiste wijze invulling te geven aan al onze wetten en regels. Het is de taak van de overheid om deze burgers te helpen op het goede spoor te blijven (vangrail). Dus niet wachten tot het moment dat het fout gaat en de overheid vanwege de uitvoering van een wet moet handhaven, maar vroegtijdig vanuit toezicht volgen, helpen en waar nodig corrigeren.

Helaas zijn er ook burgers en ondernemers die onze wetten gebruiken om zich ten koste van anderen te verrijken. We kennen allemaal de berichten over kwetsbare burgers die het slachtoffer zijn geworden van een bemiddelaar die de burger heeft overtuigd dat het aanvragen van een toeslag of persoonsgebonden budget geen probleem zou opleveren. Als later de toekenning onrechtmatig blijkt, is de bemiddelaar met de noorderzon vertrokken en blijft de burger met een schuld (en boete) aan de overheid achter. Ook in deze situaties heeft de overheid de verantwoordelijkheid om de burger hiertegen te beschermen (vangrail).

Waar de burger of ondernemer willens en wetens onze wetten en regels overtreedt, zal de overheid doortastend moeten optreden. In de praktijk blijkt dat personen die zich schuldig maken aan strafbare feiten binnen een bepaalde wet, dit ook vaker bij andere wetten doen. Samenwerking en een integrale benadering zorgen er dan voor dat deze personen geen kans krijgen (vangrail) hun malafide carrièrepaden door te zetten.

Er is nog veel ruimte voor verbetering van deze uitvoeringspraktijk. Gelukkig blijkt uit ons onderzoek dat er al heel veel initiatieven worden ontplooid. Vaak vanuit energie en enthousiasme van de uitvoeringspraktijk, maar helaas nog iets te vaak zonder heldere visie en bestuurlijk commitment. Het is noodzakelijk om enerzijds de kwetsbare burger te beschermen en anderzijds de kwaadwillende doortastend aan te pakken. In het licht van de veranderde integrale dienstverlening vanuit gemeenten is de tijd rijp voor een toekomstbestendige rol van toezicht en handhaving verbonden aan deze dienstverlening. De grote opgave die hierbij ingevuld moet worden, richt zich op het zoveel als mogelijk voorkomen van handhaving en sanctionering, door het versterken van de rol van toezicht en het verbinden van de diverse gemeentelijke domeinen. Waar handhaving en/of sanctionering noodzakelijk is, treedt de overheid vanuit wettelijke kaders doortastend op.



Vanuit de VNG staat het Kenniscentrum Handhaving en Naleving klaar om gemeenten hierbij te ondersteunen. Ik wens u veel succes!

Hoogachtend,

drs. A.A.C. van Mierlo
Directeur VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving

1. Waarom een whitepaper?

Handelingsperspectief bieden aan gemeenten

Na de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 hebben gemeenten eerst volop ingezet op het continueren van de maatschappelijke en financiële ondersteuning en hulp aan hun burgers. De transformatiefase die nu op gang komt, betekent dat ook het terrein van toezicht en handhaving sterk in beweging is. Dat is niet alleen reactief. Toezicht en handhaving dragen ook zelf in belangrijke mate bij aan een succesvolle transformatie. En met nieuwe transitie zoals de Omgevingswet op komst, is er alle aanleiding om de meerwaarde van toezicht en handhaving scherper over het voetlicht te krijgen. Een proactieve en integrale benadering van toezicht en handhaving in het gemeentelijk domein betekent meer zicht op de vraag of de goede dingen gebeuren voor de inwoners. Dit gaat over een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen, en over het borgen van de kwaliteit van dienstverlening. Toezicht en handhaving strekken zich uit van resultaten in maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp en veiligheid binnen de kinderopvang tot aan een rechtmatige inzet van het persoonsgebonden budget en verstrekking van een bijstandsuitkering.



De uiteenlopende vragen en verzoeken voor ondersteuning die het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) ontvangt, en de constatering dat toezicht en handhaving – in het bijzonder in het sociaal domein – zich nog verder kunnen ontwikkelen (Pro Facto, 2016), vormden aanleiding om na te gaan wat de grootste uitdagingen zijn op dit gebied en hoe gemeenten daarmee aan de slag kunnen. Dit resulteerde in het greenpaper ‘Dichtbij en daadkrachtig’ dat het KCHN in het voorjaar van 2018 publiceerde.

Op basis van de inventarisatie en verkenning uit het greenpaper bieden we gemeenten met dit whitepaper handelingsperspectief om te komen tot operationalisering van integraal toezicht en handhaving in het gemeentelijk domein. Deze handreikingen staan niet op zichzelf; ze staan in verbinding met de maatschappelijke ontwikkelingen en trends binnen en buiten gemeenten. Daarbij ligt de nadruk in dit whitepaper op de meerwaarde van toezicht en handhaving in het licht van de transformatie in het sociaal domein.

Brede verkenning onder gemeenten en ketenpartners

Op basis van het greenpaper heeft VNG KCHN in samenwerking met Lysias Advies in de tweede helft van 2018 een verkenning uitgevoerd welk handelingsperspectief gemeenten nodig hebben om de ontwikkeling naar integraal toezicht en handhaving mogelijk te maken. We hebben in acht gemeenten ideeën en praktijkvoorbeelden opgehaald die richting geven en inspiratie bieden voor andere gemeenten om op verschillende niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend) hun handhavingspraktijk te versterken. We spraken met bestuurders, beleidsadviseurs, toezichthouders, handhavers en medewerkers in de uitvoering van gemeentelijk beleid (klantmanagers, sociale wijkteams)¹.

Daarnaast voerden we een online dialoog uit waar ruim zestig ambtelijke vertegenwoordigers uit verschillende gemeenten tegelijkertijd hun ervaringen en suggesties naar voren brachten. Tot slot maakten we een ronde langs hoofden en directeuren van de betrokken departementen, landelijke uitvoeringsorganisaties en rijkstoezichthouders in het sociaal domein. De verkenning is begeleid door een stuurgroep waarin deze partners participeerden.

Verbinding met andere programma's en initiatieven

Integraal toezicht en handhaving in het sociaal domein ontwikkelt zich al vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende niveaus. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarbij partners uit de socialezekerheidsketen gezamenlijk onrechtmatigheden aanpakken in projecten;
- De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), waarbij nationale en regionale partijen samenwerken om de kwaliteit van de adresgegevens in de basisregistratie personen (BRP) te verbeteren en adresgerelateerde fraude te bestrijden;
- Toezicht sociaal domein, een samenwerkingsverband van vier rijksinspecties (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd; Inspectie van het Onderwijs; Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Inspectie Justitie en Veiligheid);
- Programma Sociaal Domein, waarbij het Rijk samenwerkt met gemeenten in proeftuinen om te komen tot nieuwe vormen van integraal toezicht.

Door meer zicht te krijgen op de verschillende initiatieven die er al zijn, en waarin ze elkaar versterken, bieden we gemeenten de mogelijkheid om hun toezicht- en handhavingspraktijk effectiever vorm te geven.

Wat verstaan we onder toezicht en handhaving?

Voordat we de vraag kunnen beantwoorden op welke manier toezicht en handhaving een bijdrage kunnen leveren aan de transformatie, moeten we eerst bepalen wat we hieronder verstaan in de context van dit whitepaper en in relatie tot gemeenten. Daarbij zijn verschillende aspecten aan de orde.

¹ Zie de bijlage voor een overzicht van de gemeenten.

In de eerste plaats maken we een onderscheid naar **toezicht** enerzijds en **handhaving** anderzijds. En er is nog het begrip **naleving** dat wij duiden. Toezicht bevindt zich aan de ‘voorkant’, de toegang tot gemeentelijke dienstverlening. Toezicht gaat over “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”. Handhaving bevindt zich meer aan de ‘achterkant’ en volgt vaak na een bevinding vanuit toezicht of wanneer een wet is overtreden. Handhaving wordt zodoende meestal gezien als een repressief instrument. Vanuit het concept Hoogwaardig Handhaven zijn echter ook preventieve elementen zoals communicatie en dienstverlening toegevoegd. Vanuit de repressieve kant gaat handhaving over de vaststelling of regels juist worden toegepast en – als sprake is van overtreding – een daarbij passende sanctionering.

Naleving is het voldoen aan de gestelde normen of kwaliteitseisen. In dit whitepaper wordt hiermee het te bereiken gedrag door de burger of ondernemer bedoeld. Naleving is daarmee een gedragsaspect dat al dan niet vrijwillig of afgedwongen tot stand kan komen.

In de tweede plaats zijn er verschillen in de **objecten van toezicht en handhaving**: het kan gaan om (individuele) inwoners, maar ook om de relatie tussen de gemeente en aanbieders (professionals, instellingen en organisaties). Dit zegt iets over het niveau waarop en de plaats van waaruit toezicht en handhaving in de gemeentelijke organisatie plaatsvinden.

In de derde plaats zijn er twee **verschillende onderwerpen** van toezicht en handhaving: de focus kan liggen op de financiële rechtmatigheid van de publieke middelen. Maar ook op de kwaliteit van dienstverlening en de maatschappelijke resultaten die daarmee worden behaald. In dit whitepaper gaat het niet over het toezicht op de werking van het sociaal stelsel.

Tot slot kan toezicht en handhaving op **verschillende gemeentelijke domeinen** betrekking hebben. De nadruk in dit whitepaper ligt op het sociaal domein, waarbij aandacht is voor de verbinding met andere gemeentelijke domeinen. De verschillen in taal en handelingsperspectief zijn echter groot, zowel binnen het sociaal domein als tussen het sociaal domein, het fysieke domein en het veiligheidsdomein.

2. Wat is het belang van integraal toezicht en handhaving?

Toezicht en handhaving hebben enerzijds een taak bij het beschermen van kwetsbare burgers, zodat zij niet in de fout gaan terwijl ze het zelf niet weten. Anderzijds hebben toezicht en handhaving een belangrijke functie in het aanpakken van burgers en ondernemers die het niet zo nauw nemen met onze wetten en regels. In de afgelopen jaren zijn diverse gemeenten geconfronteerd met voorbeelden van zorg- en/of uitkeringsfraude. Waar sprake is van het willens en wetens overtreden van wet- en regelgeving zijn toezicht en handhaving essentieel om dergelijke situaties te voorkomen en daadkrachtig aan te pakken. Hierbij gaat het zowel om individuele inwoners, als ook om (malafide) aanbieders of tussenpersonen. In dit soort gevallen is het draagvlak en de aandacht voor toezicht en handhaving evident.

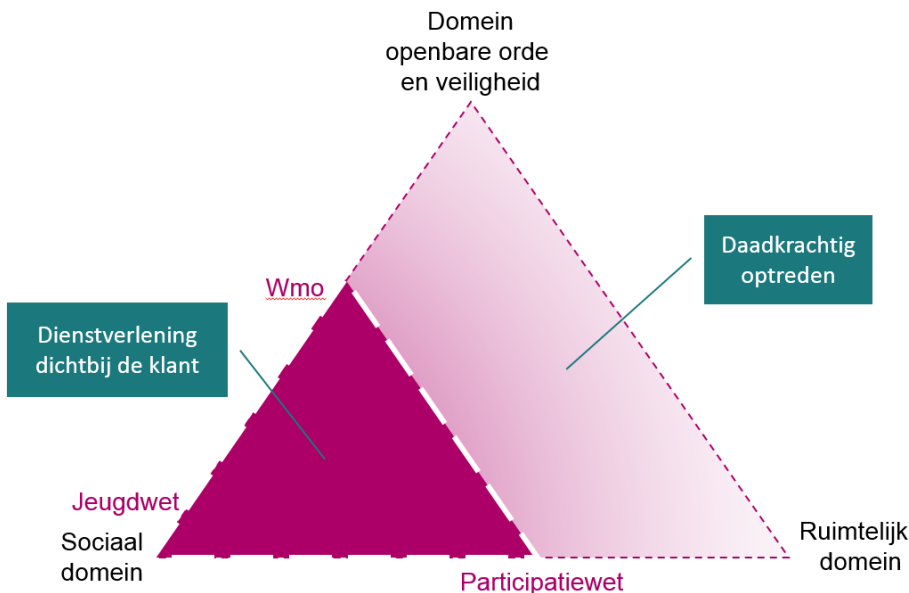


Maar effectief toezicht en handhaving hebben een veel bredere meerwaarde dan alleen het tegengaan van fraude. Daarom schetsen we twee andere voorbeelden die het belang van integraal toezicht en handhaving onderstrepen in het realiseren van grote gemeentelijke opgaven.

Dienstverlening dichtbij de inwoner

Gemeenten werken volop aan de transformatie in het sociaal domein. Dienstverlening vanuit het perspectief van de inwoner, versterken van eigen regie en zelfredzaamheid, ruimte geven aan professionals, integraal werken binnen het sociaal domein (o.a. Wmo, Jeugdwet en Participatiewet), ontwikkelen van nieuwe vormen van sturing, werken op basis van vertrouwen, et cetera. zijn daarbij sleutelbegrippen. Cruciaal hierin is de beweging naar meer maatwerk voor de inwoner. Dit staat op gespannen voet met de traditionele opvattingen over toezicht en handhaving, waarbij rechtsgelijkheid het uitgangspunt is. Als algemene beleidsregels niet langer de legitimering kunnen zijn voor beslissingen in de uitvoering, is een nieuw afwegingskader nodig om de juistheid van afwegingen van de professional te toetsen, en te borgen dat maatwerk geen willekeur wordt. De focus van handhaafbaarheid van de uitvoering hoort hierbij te verschuiven naar een focus op het te behalen maatschappelijke resultaat. Dit moet uiteraard wel in balans zijn met de geldende wet- en regelgeving die daarvoor wellicht op onderdelen meer passend gemaakt zal moeten worden. Dit alles vraagt om een nauwe afstemming en samenwerking tussen frontoffice, backoffice en toezicht en handhaving over hoe zij gezamenlijk kunnen handelen in het belang van de inwoner.

Een goed ingericht systeem van toezicht en handhaving binnen het sociaal domein draagt bij aan het beschermen van (kwetsbare) burgers tegen het maken van fouten en daarmee tegen onrechtmatige inzet van middelen en voorzieningen. In een hoogwaardige samenleving mag van een dienstverlenende overheid verwacht worden dat de afgesproken kaders worden gerespecteerd en waar nodig worden bewaakt. Binnen het sociaal domein is dikwijls sprake van burgers die aanspraak maken op meerdere voorzieningen (bijvoorbeeld Participatiewet en Wmo). Samenwerking vanuit toezicht en handhaving binnen het sociaal domein creëert inzicht in het leven van de burger waardoor hij beter geholpen kan worden. Tevens zorgt die samenwerking ervoor dat wordt voorkomen dat regels al dan niet bewust worden overtreden. We typeren dit als **'het sluiten van de kleine driehoek'** (zie de figuur). Door verbinding aan te gaan met andere (rijks)toezichthouders kunnen kennis en expertise worden gedeeld en worden dubbelingen voorkomen.



Daadkrachtig optreden

Ondermijning is een steeds groter thema in de landelijke en lokale politiek en verschijnt op vele agenda's in het publiek domein. Malafide personen en organisaties bewegen zich met de ontwikkelingen mee. Denk bijvoorbeeld aan de koppelbazen in de bouw. Toen de regulering en controledruk in de bouwsector toenam, verschoven zij hun werkveld naar de uitzendbranche. Nu zien we deze personen/organisaties weer terug in het zorgdomein. We zien het ook bij het aanvragen van bijvoorbeeld een persoonsgebonden budget (pgb) of kinderopvangtoeslag. Malafide intermediairs weten burgers met een kwetsbare financiële positie te bewegen om een toeslag aan te vragen, waarvan een deel bij de intermediair blijft voor bemiddeling en het andere deel naar de burger gaat. Als later blijkt dat het pgb of toeslag niet conform de regels is besteed of aangevraagd, zit de burger met een schuld, omdat het ten onrechte uitgekeerde bedrag moet worden terug betaald.

Daadkrachtig optreden is nodig om deze malafide organisaties een stap voor te zijn. Dat vraagt om het sluiten van de geledingen binnen de gemeente. Niet alleen binnen het sociaal domein, maar juist ook met toezicht en handhaving in het fysieke/ruimtelijke domein en het domein van openbare orde en veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan huisbazen die panden verhuren als voorziening voor beschermd wonen aan cliënten met een pgb.

In praktijk blijkt dat als er twijfels zijn over de kwaliteit van geleverde ondersteuning er dikwijls ook andere problemen spelen, zoals de afwezigheid van vereiste vergunningen of brandgevaarlijke situaties. Bundeling van inzet van toezichthouders en handhavers vanuit verschillende gemeentelijke domeinen, draagt bij aan een effectieve aanpak van signalen. We typeren deze binnengemeentelijke, domeinoverstijgende aanpak als **'het sluiten van de grote driehoek'** (zie de figuur op de vorige pagina).

3. Waar liggen de kansen en opgaven?

We zien op veel plaatsen beleidsadviseurs, gemeentelijke toezichthouders en uitvoerders met enthousiasme en energie aan het werk om toezicht en handhaving dichtbij de inwoner en in verbinding tussen de gemeentelijke domeinen te organiseren. Dit gebeurt op uiteenlopende manieren. We zien een enorme variëteit aan initiatieven en acties. Soms gaat het om het afstemmen van inzet van de toezichthouder met de uitvoering van een van de wetten in het sociaal domein; in andere gemeenten wordt juist gezocht naar domeinoverstijgende samenwerking van handhavers. Op basis van alle gesprekken, de online dialoog en bestudeerde documenten komen wij tot een aantal kansen en opgaven waar gemeenten voor staan. We beschrijven deze in het vervolg aan de hand van voorbeelden die we in praktijk zijn tegengekomen.

1. Bestuurlijke aandacht is beperkt

Uit ons onderzoek komt duidelijk naar voren dat de bestuurlijke aandacht voor toezicht en handhaving binnen het sociaal domein zeer beperkt is. Vanuit de uitvoeringspraktijk worden met veel energie initiatieven gestart. Het goed verankeren van werkende elementen uit de uitvoeringspraktijk vraagt om een stevig bestuurlijk commitment. Naast het feit dat het mogelijk is om vanuit toezicht en handhaving een positieve businesscase op te stellen, is het voor bestuurders ook goed om de meerwaarde van toezicht en handhaving te zoeken in het beschermen van de kwetsbare burger.

“Onze gemeente maakt meer fte vrij voor toezicht en handhaving. Dit komt onder meer omdat we zien dat de businesscase positief is; meer inzet loont in de opsporing van fraude binnen het sociaal domein” (gesprekspartner).

2. Toenemende aandacht voor toezicht in de toegang

Gemeenten zijn zich er steeds meer van bewust dat de handhaafbaarheid van de uitvoering begint bij de toegang tot gemeentelijke dienstverlening. We zien een verschuiving van het moment waarop toezicht plaatsvindt: van controle achteraf naar meer toezien vooraf. Dat betekent dat het belangrijk is om in de fase van toekenning van uitkeringen en beschikkingen aan burgers alert te zijn op signalen en risico's van fouten en mogelijke fraude. Dit blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig. Er is sprake van een cultuurbotsing van professionele standaarden tussen hulpverleners en handhavers.

“Als de koelkast leeg is, zegt de hulpverlener dat mensen geen geld hebben en de handhaver dat mensen niet op dat adres verblijven” (online dialoog).

Gemeenten proberen op verschillende manieren die belevingswerelden bij elkaar te brengen. Bijvoorbeeld door het vergroten van de risicoalertheid van wijkteammedewerkers door middel van trainingen of het toevoegen van sociaal rechercheurs aan het wijkteam.

“Wat niet helpt, is als de wijkteams in een coöperatie georganiseerd zijn, op afstand van de gemeente. De gemeente kan dan onvoldoende sturen op de risicoalertheid van de medewerkers; zij hebben geen meldplicht” (gesprekspartners). “Deze ervaringen hebben we ook 15 jaar geleden gehad in de samenwerking tussen

inkomensconsulenten en werkcoaches. Ook daarin zijn goede stappen gezet en begrip voor elkaars werkveld” (online dialoog).

Een volgende stap kan zijn om binnen de gemeente een omgeving te creëren waar professionals op basis van intervisie van elkaar kunnen leren en tools/competenties kunnen doorontwikkelen. Gesprekspartners wijzen erop dat in de toegang de ‘beste mensen’ moeten zitten. Coachingskwaliteiten, risicoalertheid, verantwoordelijkheidsgevoel, gespreksvaardigheden, kennis van en ervaring met gedragsbeïnvloeding en bereidheid tot informatiedeling, worden daarbij als competenties genoemd die een plaats zouden moeten krijgen in de functieprofielen voor nieuwe medewerkers.

Het vergroten van de aandacht voor toezicht ‘aan de voorkant’ zien we ook terug in de relatie tussen gemeenten en hun gecontracteerde partners. Daarbij verkennen gemeenten nieuwe vormen van en eisen aan de contractering om tot meetbare contractafspraken te komen. Ook aanbieders kunnen in samenwerking met de (lokale) overheid met initiatieven komen om de transparantie van het stelsel verder te verbeteren. Hierbij kan nieuwe technologie een belangrijke rol spelen.

“Doe gedegen (voor)onderzoek naar een zorgaanbieder. Dus ook bij omliggende gemeenten. Bekijk KvK-inschrijving, internet et cetera. Ga in gesprek op de locatie van de aanbieder.” (online dialoog).

Zo zijn er gemeenten die werken met ‘harde en zachte eisen’ ten aanzien van contractering. Harde eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op de opleiding van het personeel, bankgaranties, certificaten, en de aanwezigheid van VOG’s. “Het is een soort wasstraat waar de aanbieders eerst doorheen moeten”, aldus een gesprekspartner. Zachte eisen gaan bijvoorbeeld over een inhoudelijke beoordeling van de visie van de aanbieder op hun dienstverlening, hun inzet op samenwerking met andere aanbieders en ketenpartners, en hun bijdrage aan de transitiebeweging.

“Het zou wenselijk zijn om de wet Bibob te kunnen hanteren bij contractering van nieuwe aanbieders” (gesprekspartner).

Zorgverzekeraars hebben al een jarenlange ervaring met contractering en contractmanagement van zorgaanbieders. Door de samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars die in verschillende regio’s ontstaat, kunnen beide opdrachtgevers ook op dit onderwerp leren van elkaars werkwijzen, dubbelingen voorkomen en afspraken maken over onderlinge informatieoverdracht bij signalen van fouten en fraude. Daarnaast kunnen gemeenten gebruikmaken van de rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) over het opstellen van kwaliteitscriteria.

Tot slot geven gesprekspartners aan dat ook inwoners en cliënten zelf kunnen bijdragen aan het voorkomen en/of tijdig op het spoor komen van fouten en ondermaatse dienstverlening. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van een laagdrempelig meldpunt, en het versterken van de positie van cliëntondersteuners en adviesraden sociaal domein.

3. Risicosturing staat nog in de kinderschoenen

Verschillende gesprekspartners zeggen kansen te zien in het inzetten van risicogericht toezicht, gebaseerd op de veelheid aan data die gemeenten aangeleverd krijgen.

“Er is zoveel nuttige informatie te halen uit big data die worden ingezet om bepaalde zaken te voorspellen of te voorkomen” (online dialoog). “Het voorkomt dat personen bij verschillende instanties iedere keer hun slag kunnen slaan en weggomen met een ander verhaal” (online dialoog). “Voor de burger is het ook helder dat ze binnen de gemeente op de hoogte zijn wat er speelt rondom die burger” (online dialoog).

De ontwikkeling van risicoprofielen – iets waar rijksstoezichthouders al langer mee werken – biedt veel kansen in het sociaal domein. Dit roept bij gemeenten wel ethische en morele vragen op hoever zij hiermee mogen en willen gaan.

“Het is wrang; alle informatie is beschikbaar, maar we mogen er niets mee” (gesprekspartner). “Ik weet niet of mijn cliënt [Participatiewet] ook een Wmo-voorziening heeft of in de schuldhulpverlening zit” (gesprekspartner).

Ondanks de strikte eisen van AVG zoeken gemeenten naar manieren om tot uitwisseling van gegevens te komen. In een gemeente is bijvoorbeeld een app ontwikkeld waarop gemeenteambtenaren uit verschillende domeinen zijn aangesloten. Als een cliënt zich meldt voor een bepaalde voorziening, kunnen de ambtenaren zien of deze persoon al ergens anders in beeld is. Als dat zo is, zoeken de professionals elkaar op.

Volgens meerdere gesprekspartners vraagt het visie en lef van bestuurders om te bepalen wat nodig is. Het gaat ook om framing: vanuit het oogpunt van dienstverlening aan de burger is wellicht meer mogelijk dan vanuit het perspectief van handhaving. Zo zet een gemeente blockchain in bij schuldhulpverlening gericht op het ontzorgen van de cliënt. De budgetbeheerder fungeert daarbij als coach en maakt gebruik van *mobility mentoring*².

De IGJ en het UWV werken met onderzoek- en analyseteams die risico's in kaart brengen op basis van klantreizen en ervaringen. Deze inzichten leiden tot adviezen aan medewerkers waarop zij moeten letten in hun dienstverlening. Gemeenten kunnen hiervan leren, ook als het gaat om de manier waarop deze toezichthouders omgaan met de dilemma's van risicogestuurd toezicht.

4. Zoektocht naar het slim organiseren van toezicht en handhaving

We zien gemeenten worstelen met de vraag hoe zij de functies van toezicht en handhaving in de gemeentelijke organisatie moeten inbedden. In hoeverre moet toezicht en handhaving als een organisatievraagstuk benaderd worden of is het juist wenselijker om die functies onderdeel te laten zijn van de (voortdurende) werkprocessen toezien en handhaven?

² *Mobility Mentoring* is een methode om mensen die hun financiële en sociale problemen willen oplossen, te begeleiden. De aanpak combineert het onderwerp armoede met de laatste inzichten vanuit de hersenwetenschap over de effecten van chronische stress, veroorzaakt door schulden en armoede, op het vermogen om doelgericht en probleemoplossend te handelen. Bron: www.platform31.nl

“Binnen het management en het bestuur moet besef komen dat de mindset over de inrichting van de organisatie veel beter moet worden afgestemd op de (nieuwe) buitenwereld” (online dialoog).

We zien diverse gemeenten werken met vormen van casustafels waar een multidisciplinair team van beleidsadviseurs, contractmanagers, toezichthouders en uitvoerders – soms zelfs sociaal domeinoverstijgend – met elkaar komen tot maatwerkoplossingen in specifieke casuïstiek. In veel gemeenten gaat het om incidentele overlegstructuren die nog niet zijn geborgd in bestaande structuren en netwerken.

Daarnaast gaan in sommige gemeenten toezichthouders Participatiewet en Wmo-pgb samen op huisbezoek of trekken handhavers bouw- en woningtoezicht samen op met toezichthouders BRP en toezichthouders Wmo/Jeugdwet. Ook hier is sprake van incidentele afspraken.

De meningen van gemeenten lopen uiteen over de meerwaarde van een gemeentebreed team van toezichthouders en handhavers met eigen specialisaties. Storytelling helpt in elk geval om van elkaar te leren. Sociaal onderzoekers uit de Participatiewet kunnen bijvoorbeeld leren van toezichthouders Wmo/Jeugdwet als het gaat om toezicht op bedrijven en instellingen.

“Voor een goed team fraudebestrijding heb je een divers team nodig met mensen met verschillende capaciteiten: medische kennis, ervaring met klantcontact, planning & control, financiële kennis, ervaring met contacten met bedrijfsleven, etc.” (gesprekspartner).

5. Het ontbreekt aan visie en operationalisering in doelen en kaders

Om de kansen optimaal te benutten, geldt wel een belangrijke voorwaarde: er moet een bestuurlijke visie en een operationalisering van de rol/functie van toezicht en handhaving onder liggen die richting geeft. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met de spanning tussen gelijkheid en maatwerk. In de meeste gemeenten zijn initiatieven ontstaan vanuit de uitvoering, die gehoor vinden bij beleidsadviseurs en middenmanagement. De meerwaarde van dit bottom-up proces is dat inzicht ontstaat tegen welke vraagstukken professionals in de praktijk aanlopen en wat zij nodig hebben om elkaar beter te vinden. Of om tot doorzettingsmacht te komen in concrete casuïstiek. Bij al deze gemeenten blijkt gaandeweg behoefte te ontstaan aan kaders en richtlijnen en aan commitment en rugdekking van bestuurders en directie.

“We hebben duidelijke criteria nodig om te kunnen toetsen. Het gaat om kaders waarop wij een beslissing kunnen maken” (gesprekspartner). “Wat is bijvoorbeeld de ondergrens van dienstverlening?” (gesprekspartner). “Er is vaak een verschil te zien hoe de uitvoering erover denkt en wat het bestuurlijk niveau ervan vindt” (online dialoog). “Er is nog weinig vastgelegd over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden” (online dialoog).

Bij de ontwikkeling van een bestuurlijke visie en de operationalisering in doelen en kaders gaat het om vragen als:

- Wat zijn de waarden en/of leidende principes voor de uitvoering van taken in de Wmo, Jeugdwet en/of Participatiewet (idealiter sociaal domein breed)³?
- Hoe zet de gemeente het instrument van toezicht en handhaving in om de doelen in het sociaal domein te realiseren? Waar liggen de prioriteiten?
- Waar / bij wie ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid? Ligt die bij de burgemeester, de vakinhoudelijke wethouders, bij één wethouder of is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van het gehele college?
- Welk instrumentarium is beschikbaar voor toezicht en handhaving? Onder welke voorwaarden kunnen deze instrumenten worden ingezet? Welk budget is beschikbaar?
- Wat moet (integraal) toezicht en handhaving opleveren? Hoe wil de gemeente de resultaten en maatschappelijke effecten meten⁴?
- Welke afspraken worden gemaakt met andere gemeenten en/of ketenpartners in de uitvoering van toezicht en handhaving? Welke programma's dragen bij aan de doelstellingen die de gemeente wil bereiken?

We zien nog weinig gemeenten waar een bestuurlijke visie en heldere kaders zijn ontwikkeld. Laat staan dat sprake is van een integrale visie. Een nieuw afwegingskader is nodig om professionals handelingsperspectief te bieden in hun dienstverlening aan de burger. Complicerende factor bij de ontwikkeling van een afwegingskader zijn de verschillende paradigma's in de wetten in het sociaal domein. De Fraudewet biedt bijvoorbeeld weinig ruimte voor maatwerk en 'dwingt' gemeenten al snel om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit kan echter een contraproductieve maatregel zijn in het licht van het wenselijke maatschappelijke resultaat waarin de burger weer in staat is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Het opstellen van een (integraal) afwegingskader is ook nodig in de relatie tussen de gemeente en haar contractpartners, waarbij de kanteling aan de orde is van sturen op output naar sturen op prestaties en vertrouwen.

Gemeenten kunnen voor de ontwikkeling van een visie op toezicht en handhaving in het sociaal domein gebruikmaken van de leidende principes die een toezichthouder als het IGJ en UWV al hebben opgesteld. Ook het Programma Sociaal Domein is bezig met het ontwikkelen van uitgangspunten voor toezicht en handhaving waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

³ Hierbij speelt onder meer het uitgangspunt van *social justice*: de overheid kan de burger alleen aan de wet houden als zij zelf ook steeds rechtmatig en rechtvaardig handelt. Onderzoeksplicht en motiveringseis bij aanvragen voor voorzieningen zijn beginselen van behoorlijk bestuur. *Social justice* vormt een bouwsteen van beleid en een toetssteen bij de uitvoering in de praktijk.

⁴ Uit het onderzoek van Pro Facto (*Toezicht en handhaving door gemeenten*, 2016) blijkt dat de rapportages van gemeenten geen duidelijk beeld geven of het gevoerde toezichts- en handhavingsbeleid doelmatig en doeltreffend is. Van verslaglegging over toezicht en handhaving op het sociaal domein is niet of nauwelijks sprake.

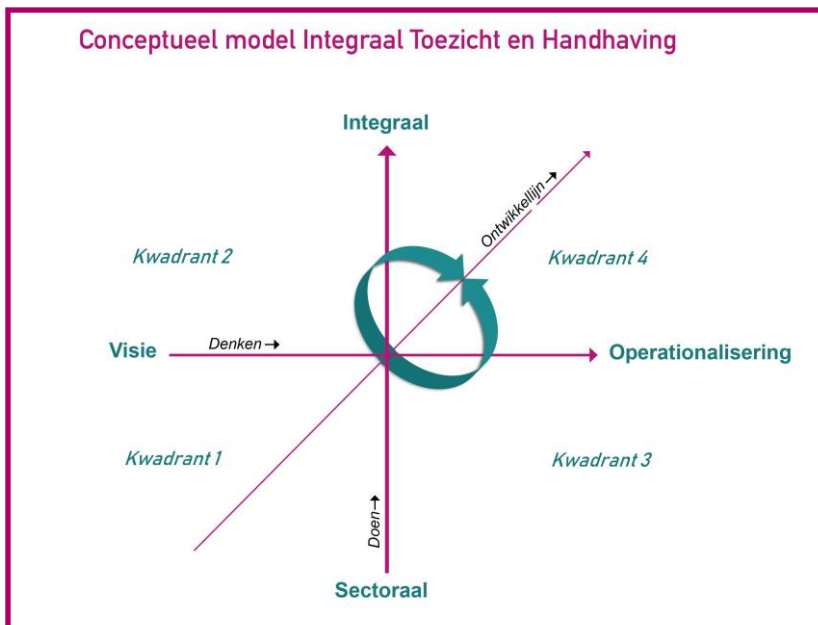
4. Waar staat uw gemeente?

Op basis van de gepresenteerde kansen en opgaven stellen we vast dat in de voorbeelden een enorme potentie ligt voor gemeenten om van elkaar te leren. Door gebruik te maken van elkaars kennis en kunde, en meer gestructureerd, afgestemd en stap-voor-stap aan de slag te gaan, gaat minder energie verloren in zelf het wiel uitvinden. Energie die kan worden benut om integraal toezicht en handhaving effectiever en efficiënter in te zetten, binnen gemeenten, tussen gemeenten onderling en in samenwerking met ketenpartners.

Maar waar moet een gemeente beginnen? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag hebben wij een conceptueel ontwikkelingsmodel ontwikkeld (zie de figuur).

Een conceptueel ontwikkelingsmodel

Het ontwikkelingsmodel laat op twee assen – **denken** en **doen** – de ontwikkeling zien die nodig is om te komen tot integraal toezicht en handhaving. De horizontale as benoemt de ontwikkeling van het formuleren van een visie / van leidende principes tot en met de operationalisering naar concrete doelstellingen, SMART-geformuleerde resultaten en methoden om dit te meten. De verticale as geeft de wijze aan waarop de uitvoering binnen een gemeente tot stand komt. Dit loopt van een



enkelvoudige sectorale aanpak tot en met een brede integrale aanpak waarbinnen de noodzakelijke gemeentelijke afdelingen en de ketenpartners worden betrokken.

De verticale ontwikkellijn kenmerkt zich door een voortdurend en dynamisch proces. Dit proces loopt van de individuele onderdelen binnen het sociaal domein tot een volledige integrale benadering over alle gemeentelijke domeinen heen waar toezicht en handhaving een

prominente rol spelen.

Typering van de kwadranten van het ontwikkelingsmodel

Welke acties nodig zijn en het beste passen, vraagt om een lokale afweging. Dat begint met de vraag: waar staat mijn gemeente nu? Hieronder lichten we de vier kwadranten van het conceptueel model toe. Per kwadrant schetsen we een beeld van de manier waarop toezicht en handhaving wordt ingevuld. Als meerdere gemeenten inzichtelijk hebben waar ze zich bevinden in het ontwikkelingsmodel, kan er kennisdeling tot stand kan komen tussen deze gemeenten.

Kwadrant 1: weinig denken, sectoraal doen

- Er ligt geen visie ten grondslag aan (integraal) toezicht en handhaving. Het ontbreekt aan een afwegingskader dat aansluit op de doelen in het sociaal domein.
- Toezicht en handhaving op de Wmo, Jeugdwet en P-wet zijn afzonderlijk georganiseerd. Er is geen/nauwelijks afstemming tussen de toezichthouders.
- Er zijn geen/op kleine schaal afspraken gemaakt met andere gemeenten over invulling van het toezicht.
- Er is geen/nauwelijks sprake van afstemming van toezicht en handhaving met andere ketenpartners.
- Toezicht en handhaving binnen het sociaal domein is niet/nauwelijks verbonden met de toezicht en handhaving binnen de andere gemeentelijke domeinen.

Kwadrant 2: weinig denken, integraal doen

- Er ligt geen visie ten grondslag aan (integraal) toezicht en handhaving. Het ontbreekt aan een afwegingskader dat aansluit op de doelen in het sociaal domein.
- Er vindt afstemming plaats tussen toezichthouders Wmo, Jeugdwet en P-wet.
- Er wordt gewerkt met casustafels waarbij verschillende betrokkenen binnen de gemeente (uitvoering, beleid, toezichthouders, contractmanagers, kwaliteitsadviseurs) een specifieke situatie rondom een klant of een organisatie bespreken. In sommige gevallen schuiven ook toezichthouders of handhavers uit de andere gemeentelijke domeinen (fysiek / openbare orde en veiligheid) aan.
- Hulpverleners uit de wijkteams (=toegang) en handhavers / sociaal rechercheurs zoeken elkaar op of werken met elkaar samen.
- Er liggen afspraken met andere gemeenten over invulling van (integraal) toezicht en handhaving.
- Er is sprake van afstemming van toezicht en handhaving met andere ketenpartners.

Kwadrant 3: denken en sectoraal doen

- Er is een bestuurlijke visie op toezicht en handhaving voor één of meerdere wetten in het sociaal domein.
- Toezicht en handhaving zijn bestuurlijk belegd.
- Toezicht en handhaving zijn per wet in het sociaal domein geoperationaliseerd en concreet meetbaar.
- Gemeente heeft keuzes gemaakt over meerwaarde aansluiting bij landelijke programma's en initiatieven, zoals het Informatieknooppunt Zorgfraude, de Landelijke Stuurgroep Interventieteams en de Landelijke Aanpak Adresfraude.
- Het toezicht op de Wmo, Jeugdwet en P-wet is afzonderlijk georganiseerd. Er is geen/nauwelijks afstemming tussen de toezichthouders.
- Toezicht en handhaving binnen het sociaal domein is niet/nauwelijks verbonden met de toezicht en handhaving binnen de andere gemeentelijke domeinen.

Kwadrant 4: denken en integraal doen

- Er ligt een integrale visie op toezicht en handhaving binnen het sociaal domein (en domeinoverstijgend). De visie is geoperationaliseerd naar een beleids- en handelingskader voor de uitvoering, en is meetbaar gemaakt via indicatoren.
- Toezicht en handhaving zijn bestuurlijk belegd.
- De gemeentelijke organisatie en systemen zijn ingericht om gericht en snel informatie te kunnen delen en tot een risicogestuurde aanpak te komen.
- Er zijn samenwerkingsafspraken met andere gemeenten gericht op een gezamenlijke efficiënte inzet van toezicht en handhaving in het sociaal domein.
- De samenwerking met ketenpartners is vastgelegd in afspraken; inzet van partners op het gebied van toezicht en handhaving sluiten op elkaar aan.
- Toezichthouders en handhavers werken samen met poortfunctionarissen sociaal domein breed en domeinoverstijgend.
- Toezichthouders en handhavers zoeken in hun aanpak afstemming met andere gemeenten en ketenpartners, zoals bijvoorbeeld IGJ, ISZW, SVB en de Belastingdienst.
- Medewerkers binnen de toegang (i.c. klantmanagers en wijkteams) zijn vaardig om risicosignalen te herkennen; er zijn korte lijnen met de toezichthouders en handhavers.

5. Hoe nu verder?

Opzetten leer- en ontwikkelprogramma

Onze bevindingen geven alle aanleiding om een leer- en ontwikkelprogramma op te zetten dat gemeenten helpt om onderling kennis, ervaringen en werkwijzen uit te wisselen en dat bijdraagt aan de behoefte aan nieuwe standaarden en/of afspraken met ketenpartners. Uitgangspunt is dat gemeenten zelf bereid zijn en verantwoordelijkheid nemen om stappen voorwaarts te zetten in het ontwikkelen naar integraal toezicht en handhaving. VNG KCHN faciliteert gemeenten vervolgens in het realiseren van hun leer- en ontwikkelbehoeften. Dat betekent:

- Het opzetten en uitvoeren van een nulmeting onder gemeenten die de ambitie hebben om door te ontwikkelen op 'denken' en/of 'doen'. De nulmeting geeft inzicht waar de gemeente nu staat, welke kansen er liggen om te ontwikkelen (korte en middellange termijn) en waar de behoeften van de gemeente liggen.
- Het monitoren van de voortgang van de deelnemende gemeenten in hun ontwikkeling naar integraal toezicht en handhaving.
- Het makelen en schakelen tussen gemeenten en ketenpartners om kennis, ervaringen en goede voorbeelden uit te wisselen.
- Het faciliteren van leren en ontwikkelen door het inzetten van uiteenlopende werkvormen, zoals (bestuurlijke) intervisie, intergemeentelijke visitaties en *action learning*.
- Het ontwikkelen van nieuwe standaarden en producten.

Deelname aan het leer- en ontwikkelprogramma

Het leer- en ontwikkelprogramma staat voor alle gemeenten open, ongeacht in welk kwadrant van het conceptueel model de gemeente zich nu bevindt. We starten het programma met een aantal gemeenten en zorgen ervoor dat de invulling van het programma aansluit bij de lokale opgaven en wensen. In de sliptestream van de deelnemende gemeenten kunnen ook anderen gebruikmaken van de opgedane kennis en ervaringen. Uiteindelijk ontstaat een vliegwiel dat alle gemeenten verder brengt, passend bij de lokale context.

Bijlage

We hebben in acht gemeenten ideeën en praktijkvoorbeelden opgehaald die richting hebben gegeven aan en inspiratie hebben geboden voor dit whitepaper. In de volgende gemeenten hebben wij gesprekken gevoerd met bestuurders, beleidsadviseurs, toezichthouders, handhavers en medewerkers in de uitvoering van gemeentelijk beleid:

- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Enschede
- Gemeente Etten-Leur
- Gemeente Groningen
- Gemeente Oss
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Zaanstad
- Gemeente Zwolle