

Evaluatie stimulerings- regeling intensivering opsporing en controle



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Evaluatie stimuleringsregeling
intensivering opsporing en controle

- eindrapport -

drs. S.T. Slotboom
drs. F.A. Rosing

Amsterdam, december 2009
Regioplan publicatienr. 1910

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Aanpak.....	2
1.4	Leeswijzer	3
2	Opsporingssamenwerkingsverband	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Gebruik van de TSO	5
2.3	Effect van de TSO.....	6
3	Capaciteitsuitbreiding controle en opsporing	9
3.1	Inleiding.....	9
3.2	Gebruik van subsidie voor extra formatie	9
3.3	Effect van subsidiegebruik voor extra formatie.....	11
3.4	Financiële opbrengst extra formatie.....	14
4	TSIOC in relatie tot andere ontwikkelingen	17
4.1	Inleiding.....	17
4.2	Switch in capaciteitsinzet.....	17
4.3	Subsidie en Wwb-systematiek	18
5	Conclusies en aanbevelingen	21
5.1	Effect	21
5.2	Behoefte.....	23
5.3	Geschiktheid	23
5.4	Aanbevelingen	24
Bijlagen	27
Bijlage 1	Methodische verantwoording resultaten enquête.....	29
Bijlage 2	Tabellen met enquêteresultaten	33
Bijlage 3	Overzicht van respondenten	39

1 INLEIDING

In 2003 is de 'Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw' (TSIOC-Abw, verder: TSIOC) ingevoerd. Via deze regeling konden gemeenten tot 1 januari 2008 subsidie krijgen voor het opzetten of uitbreiden van een opsporingssamenwerkingsverband of voor het financieren van extra controle- en/of opsporingscapaciteit. De regeling is inmiddels verlengd tot eind 2010. Om te beslissen over eventuele voortzetting van de subsidie na dit moment, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Regioplan de opdracht gegeven de TSIOC te evalueren. De kernvraag hierbij is of er nog noodzaak bestaat om gemeenten financiële of facilitaire ondersteuning te bieden bij het uitvoeren van het gemeentelijk handhavingsbeleid met betrekking tot de bijstandswetten. In deze rapportage doen we verslag van het evaluatieonderzoek.

1.1 Achtergrond

De TSIOC bestaat uit drie regelingen, elk met een eigen doelstelling. We vatten deze kort samen.

Box 1.1 Overzicht subsidieregelingen TSIOC

TSO

Subsidie voor de vorming of uitbreiding van een gemeentelijk opsporingssamenwerkingsverband, met als doelstellingen:

- een meer effectieve en doelmatige opsporing van bijstandsfraude;
- een minder kwetsbare opsporing van bijstandsfraude bij gemeenten met minder dan 50.000 inwoners;
- vereenvoudiging van de coördinatie van de opsporing van bijstandsfraude door het Openbaar Ministerie;
- een landelijk dekkend netwerk van gemeentelijke opsporingssamenwerkingsverbanden.

TS-fte-controle

Uitbreiding van de controlecapaciteit met maximaal vijf fte's en daardoor een structurele uitbreiding van het aantal controles middels huis- of bedrijfsbezoek.

TS-fte-opsporing

Uitbreiding van de opsporingscapaciteit met maximaal één fte en daardoor een intensivering van de opsporing van vermoede bijstandsfraude.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende vragen zijn de basis geweest voor het onderzoek:

1. In welke mate zijn de beoogde effecten van de TSIOC opgetreden en welke financiële opbrengsten heeft de regeling opgeleverd?
2. Is er, gelet op de 'switch' in beleid en capaciteitsinzet ten gevolge van de Wwb en Hoogwaardig Handhaven, nog in dezelfde mate behoefte aan voortzetting van de subsidie voor extra fte's voor controle en opsporing?
3. Is het in de context van de Wwb-systematiek passend dat gemeenten financiële en/of facilitaire steun van SZW ontvangen?

1.3 Aanpak

Gelet op de onderzoeksvragen hebben we drie soorten metingen onderscheiden:

- a. effectiviteitsmeting, ter beantwoording van onderzoeksvraag 1;
- b. behoeftemeting, ter beantwoording van onderzoeksvraag 2;
- c. geschiktheidsmeting, ter beantwoording van onderzoeksvraag 3.

Elk van de drie metingen vraagt om een eigen aanpak.

Ad a. Effectiviteitsmeting

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag is het van belang onderscheid te maken tussen het directe effect van de verkregen subsidie (output) en de effecten op langere termijn (outcome). De output staat in dit onderzoek centraal.

We zijn uitgegaan van een model waarbij gemeenten die hebben deelgenomen aan de TSIOC worden vergeleken met niet-deelnemers (controlegroep). Om zowel ervaringen van gemeenten als cijfermatige informatie bij de beantwoording te betrekken, hebben we gekozen voor een enquête onder gemeenten en voor een analyse van kernkaartgegevens.¹ De rol van het Openbaar Ministerie bij de coördinatie van de opsporing van bijstandsfraude is niet nagegaan, terwijl dit wel in de doelstellingen van de TSIOC is opgenomen. In dat opzicht zijn de resultaten niet helemaal volledig.

De enquête is uitgezet onder alle 441 gemeenten. Via het ministerie hebben we bij aanvang van het onderzoek overzichten ontvangen van gemeenten die subsidie in het kader van de TSIOC hebben aangevraagd. Via een brief van SZW zijn afdelingshoofden Sociale Zaken uitgenodigd om schriftelijk of via internet een vragenlijst in te vullen. De vragen gingen over bekendheid met de TSIOC, motieven om wel of niet aan de regeling deel te nemen en over

¹ De Kernkaart is een jaarlijks overzicht per gemeente van de belangrijkste resultaten in de uitvoering van de Wwb.

ontwikkelingen in het handhavingsbeleid sinds 2003. Voorafgaand aan de constructie van de vragenlijst zijn enkele gemeenten telefonisch geïnterviewd over het gebruik van de TSIOC. Het doel hiervan was om de inhoud van de vragenlijst zo goed mogelijk op de doelgroep af te stemmen.

Wat betreft de analyse van kernkaartgegevens zijn TSIOC-gemeenten en niet-TSIOC-gemeenten met elkaar vergeleken op fraudecijfers. Het is niet mogelijk gebleken om cijfers vanaf 2002 op betrouwbare wijze in het onderzoek te betrekken. Uiteindelijk is de analyse beperkt tot de jaren 2006 tot en met 2008.

Een overzicht van respondenten alsmede een toelichting op de kwaliteit van de kernkaartgegevens is te vinden in bijlage 3, respectievelijk bijlage 1.

Ad b. Behoeftemeting

Via de enquête zijn respondenten gevraagd of zij bereid zouden zijn tot een aanvullend gesprek. Een ruim percentage (38%) was hiertoe bereid. In de aanvullende gesprekken (deels telefonisch, deels face to face) hebben we gemeenten in de eerste plaats gevraagd hun antwoorden op de enquêtevragen toe te lichten.² Daarnaast zijn we uitgebreider ingegaan op preventie in relatie tot de gewenste controle- en opsporingscapaciteit. Hierdoor kregen we beter beeld van de behoefte aan extra capaciteit.

Ad c. Geschiktheidsmeting

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag hebben we zowel gemeenten als een aantal experts gesproken over de relatie tussen subsidieverlening en het kader van de Wwb. Bij de keuze voor experts hebben we gekozen voor inhoudelijke, bestuurlijke en juridische inbreng. Experts, die geen belangen hebben bij de uitkomst van het onderzoek, kunnen een neutrale kijk geven op deze kwestie. Hoewel gemeenten wel belang hebben bij de uitkomst van het onderzoek, leek het ons zinvol dit onderwerp ook in de aanvullende gesprekken aan te kaarten.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli tot en met oktober 2009.

1.4 Leeswijzer

De effectiviteitsmeting staat centraal in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 4 komen de uitkomsten van de behoefte- en geschiktheidsmeting aan de orde. In hoofdstuk 5 ten slotte geven we antwoord op de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen.

² In bijlage 1 is beschreven op welke wijze gemeenten zijn geselecteerd voor een aanvullend gesprek.

2 OPSPORINGSSAMENWERKINGSVERBAND

2.1 Inleiding

De TSIOC bestaat uit drie regelingen. Eén hiervan is de Tijdelijke Subsidie voor de vorming of uitbreiding van een Opsporingssamenwerkingsverband, ofwel de TSO. In dit hoofdstuk geven we aan welke motieven gemeenten hadden om wel of niet aan de TSO deel te nemen en in hoeverre de regeling effectief is geweest.

2.2 Gebruik van de TSO

Omvang In totaal hebben 24 gemeenten subsidie aangevraagd voor de vorming of uitbreiding van een opsporingssamenwerkingsverband. Bij elke aanvraag zijn ook de gemeenten betrokken die participeren in het samenwerkingsverband. Deze gemeenten hebben de zogenaamde kerngemeente gemachtigd de aanvraag namens hen in te dienen. Via dossiers bij SZW hebben we in kaart gebracht welke gemeenten dit zijn. Hiermee zijn we gekomen op een totaal van 281 gemeenten die bij de TSO betrokken zijn.

Uit de enquête is gebleken dat de TSO-subsidie vaker is gebruikt voor de vorming van een samenwerkingsverband dan voor de uitbreiding ervan. Bestaande samenwerkingsverbanden zijn relatief vaak uitgebreid, zonder dat hiervoor subsidie is aangevraagd.

Motieven Van de deelnemers aan de TSO geeft 33 procent aan dat eerdere plannen dankzij de subsidie konden worden gerealiseerd. Voor ongeveer twintig procent van de deelnemers heeft de subsidie er (daarnaast) voor gezorgd dat juist nieuwe ideeën om samen te werken zijn ontstaan. Subsidie heeft het in sommige gevallen makkelijker gemaakt om gemeenten over te halen tot samenwerking.

De plannen voor samenwerking kwamen vaak voort uit de omvorming van een repressieve naar een meer preventieve rol in de opsporing van bijstands-fraude. Door de invoering van de Wwb heeft dit idee gestalte gekregen. Sindsdien zetten gemeenten steeds vaker opsporingscapaciteit in aan de poort. Met name grotere gemeenten zetten de extra opsporingsformatie, die mogelijk is geworden door de subsidieregeling, voor preventieve taken in. Kleinere gemeenten, waarvoor het niet rendabel is om apart iemand voor deze taak aan te stellen, kunnen door samenwerking profiteren van de formatie van de centrumgemeente. Meestal bestaat de samenwerking eruit dat kleine gemeenten, die vaak geen eigen sociale recherche hebben, formatie inhuren bij grotere gemeenten, bijvoorbeeld wanneer zij versterking nodig hebben bij huisbezoeken.

De meest voorkomende reden voor gemeenten om niet deel te nemen aan de TSO, was dat zij al deel uitmaakten van een goed werkend samenwerkingsverband en geen behoefte hadden aan uitbreiding (44%). In andere gevallen bestond geen behoefte aan samenwerking omdat de opsporing naar tevredenheid functioneerde (14%). Andere redenen die zijn genoemd om geen TSO-subsidie aan te vragen, zijn:

- de tijdelijkheid van de subsidie is een belemmering;
- de baten wegen niet op tegen de kosten;
- de opsporing wordt door de politie uitgevoerd;
- geen overeenstemming bereikt met andere gemeenten;
- de gemeente heeft zelf voldoende omvang;
- er bestond binnen het rijk geen financiële ruimte voor nieuwe toezeggingen;
- door gebruikmaking van subsidie voor extra controle- of opsporingsformatie was samenwerking niet meer nodig.

2.3 Effect van de TSO

Informatie Effectiviteit van een regeling is deels afhankelijk van de communicatie over de regeling. De resultaten van de enquête wijzen uit dat zo'n dertig procent van de gemeenten niet of nauwelijks door SZW is geïnformeerd over de inhoud en doelen van de TSO. De vraag is of dit gegeven samenhangt met het gebruik van de regeling. Dit blijkt het geval. TSO-gemeenten geven vaker dan niet-deelnemende gemeenten aan dat zij goed zijn geïnformeerd over de regeling. Ook zijn de deelnemers beter op de hoogte van het doel en de inhoud van de regeling. Het ligt voor de hand dat bekendheid met de regeling een gevolg is van het gebruik van de regeling en niet andersom. Deelnemers zijn in dat geval goed op de hoogte, juist omdat zij hebben deelgenomen.

Voor en na 2003 We hebben alle gemeenten via de enquête gevraagd naar de situatie vóór en na mei 2003, als het gaat om het gezamenlijk opsporen van bijstandsfraude. Tabel 2.1 laat zien dat ongeveer twee derde van alle gemeenten vóór 2003 al deel uitmaakte van een structureel opsporingssamenwerkingsverband. Na mei 2003 is dit gestegen tot 82 procent. Van alle responderende gemeenten werkt momenteel achttien procent niet structureel samen met andere gemeenten in het kader van opsporing. Het gaat hier om kleine gemeenten; 75 procent van de niet-samenwerkende gemeenten heeft minder dan 50.000 inwoners.¹

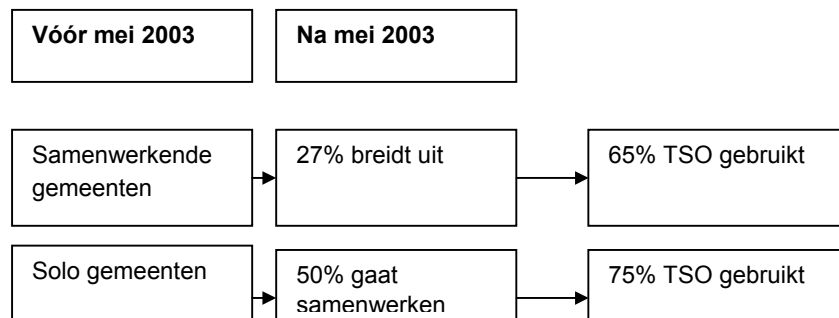
Tabel 2.1 Samenwerkende gemeenten vóór en na mei 2003

	Vóór mei 2003	Na mei 2003
Opsporing in samenwerkingsverband	65%	82%
Solo opsporing	35%	18%
Totaal aantal gemeenten	100%	100%

¹ In absolute aantallen betreft dit achttien gemeenten.

Invloed TSO De vraag is wat de rol van de TSO is geweest bij het gestegen percentage opsporings Samenwerkingsverbanden sinds mei 2003. Met andere woorden: was de samenwerking zonder TSO ook van de grond gekomen? Via figuur 2.1 laten we zien hoeveel procent van de samenwerkingsverbanden tot stand is gekomen met behulp van de subsidieregeling.

Figuur 2.1 Samenwerking in relatie tot gebruik TSO



We zien dat de meerderheid (65%) van de samenwerkende gemeenten die na 2003 zijn uitgebreid, gebruik heeft gemaakt van de TSO. Van gemeenten die vóór 2003 niet structureel samenwerkten, is de helft dit na 2003 wel gaan doen. Zo'n 75 procent heeft hierbij van de subsidieregeling gebruikgemaakt.

De meeste TSO-gemeenten (58%) geven zelf aan dat de samenwerking zonder de subsidie niet tot stand was gekomen. Het is lastig om vast te stellen of met name kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) van de TSO geprofiteerd hebben. Immers, omdat grotere gemeenten vaak aanvrager van de subsidie zijn geweest, zijn de meeste enquêtevragen over de TSO door deze gemeenten beantwoord.

3 CAPACITEITSUITBREIDING CONTROLE EN OPSPORING

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de TSO besproken. De twee andere regelingen waaruit de TSIOC bestaat, hebben betrekking op extra formatie op het gebied van controle en opsporing. Het gaat om de Tijdelijke Subsidie voor extra fte's voor controle (TS-fte-controle) en de Tijdelijke subsidie voor extra fte's voor opsporing (TS-fte-opsporing).

In dit hoofdstuk behandelen we het gebruik en het effect van beide regelingen. De belangrijkste reden dat we de regelingen samen behandelen is dat slechts twee gemeenten TS-fte-opsporing hebben aangevraagd, zonder gebruik te hebben gemaakt van TS-fte-controle. Dit was al bekend bij de start van het onderzoek, op basis van de overzichtsbestanden van SZW. Op basis van twee gemeenten kunnen we het effect van TS-fte-opsporing niet apart meten. Wel hebben we gekeken of het mogelijk was om te onderzoeken of TS-fte-opsporing iets toevoegt aan het bestaan van TS-fte-controle. Ook hebben we apart voor beide regelingen gevraagd in hoeverre gemeenten waren geïnformeerd over de doelen en de inhoud.

3.2 Gebruik van subsidie voor extra formatie

Omvang In totaal hebben 126 gemeenten gebruikgemaakt van de mogelijkheid om te beschikken over extra controlecapaciteit. Hiervan hebben 36 gemeenten ook subsidie aangevraagd voor extra opsporingsformatie. Zoals eerder gezegd, hebben slechts twee gemeenten alleen van TS-fte-opsporing gebruikgemaakt. Tabel 3.1 laat de overlap tussen beide regelingen zien. De meeste gemeenten hebben noch subsidie voor extra controle-, noch voor extra opsporingscapaciteit aangevraagd. Deze gemeenten zullen bij de effectmeting de controlegroep vormen.

Tabel 3.1 Aantal gemeenten met subsidie voor extra formatie

	Extra fte controle	Geen extra fte controle	Totaal
Extra fte opsporing	36	2	38
Geen extra fte opsporing	90	313	403
Totaal	126	315	441

Motieven Uit de enquête onder gemeenten en de aanvullende interviews is gebleken dat de behoefte aan extra formatie voor het uitvoeren van de preventietaak een belangrijk motief is geweest voor het aanvragen van de subsidie. De meeste gemeenten wilden extra capaciteit inzetten voor het uitvoeren van

huisbezoeken aan de poort, met name voor het opsporen van partnerfraude en leefvormfraude. Door toename van het aantal huisbezoeken ontstond daarbij behoefte aan extra capaciteit voor het uitvoeren van administratieve controles (veelal als vooronderzoek voor de huisbezoeken).

Ruim veertig procent van de gemeenten die extra controleformatie hebben aangevraagd, zegt al bezig te zijn geweest met extra huisbezoeken. Meerdere gemeenten hadden door de invoering van Hoogwaardig Handhaven en de komst van de Wwb een fraudepreventiemedewerker aangesteld. Deze functionaris bleek geschikter voor het doen van huisbezoeken in de preventiesfeer dan een sociaal rechercheur. De subsidieregeling kwam voor veel gemeenten op een goed moment en maakte het makkelijker om de fraudepreventiemedewerker te behouden en door te gaan op de ingeslagen weg.

Een kleiner aandeel van de gemeenten zegt extra controleformatie te hebben aangevraagd voor deelname aan interventieteams of multidisciplinaire fraudeteams of voor het uitvoeren van thematische onderzoeken. De behoefte aan extra formatie voor opsporingszaken vloeide veelal direct voort uit de toename van het aantal controles. Deelname aan multidisciplinaire opsporingsprojecten of fraudeteams zijn ook motieven geweest om extra opsporingsformatie aan te vragen. Gemeenten die fungeren als centrumgemeente in een opsporingssamenwerkingsverband geven daarnaast aan behoefte te hebben aan extra capaciteit in de controle en opsporing om de samenwerkingsgemeenten te ondersteunen. De samenwerking heeft er als het ware voor gezorgd dat centrumgemeenten meer en participerende gemeenten juist minder behoefte hebben aan extra capaciteit.

Gevraagd naar de motieven om geen gebruik te maken van subsidie voor extra capaciteit, geeft ongeveer een derde van de gemeenten aan hier geen behoefte aan te hebben. Bij kleinere gemeenten heeft dit vaak te maken met het feit dat zij deel uitmaken van een opsporingssamenwerkingsverband, waardoor zij gebruik kunnen maken van de formatie van de centrumgemeente. Controle-activiteiten van kleine gemeenten worden ook steeds vaker door de centrumgemeente overgenomen.

Enkele gemeenten geven aan de tijdelijkheid van de regeling een bezwaar te vinden en hierom niet te hebben deelgenomen. Hoewel de behoefte wel bestaat, weten zij op voorhand dat ze de extra formatie niet structureel kunnen maken. Deze zienswijze vormt een uitzondering. De meerderheid heeft niet zo geredeneerd.

Activiteiten

Gevraagd naar de wijze waarop de extra controleformatie is ingezet, geeft zestig procent van de gemeenten aan dat hiermee meer huisbezoeken zijn verricht. Verder is de extra formatie vooral gebruikt voor administratieve controles (57%) of voor deelname aan een multidisciplinair fraudeteam (16%). Extra opsporingsformatie is primair ingezet voor het verrichten van

opsporingsonderzoeken naar vermoede bijstandsfraude. Het gaat hier voornamelijk om bijstandsfraude door zwartwerken en partnerfraude. Daarnaast hebben sommige gemeenten de extra opsporingsfunctionaris ingezet aan de poort, voor het uitvoeren van huisbezoeken.

3.3 Effect van subsidiegebruik voor extra formatie

Om zowel ervaringen van gemeenten als cijfermatige informatie bij de effectmeting te betrekken, baseren we ons op zowel de uitkomsten van de enquête als op de analyse van kernkaartgegevens. Bij deze analyse hebben we ons ook gericht op de financiële opbrengst van de regeling. Helaas beschikken we niet over cijfers die aangeven hoeveel aanvragen voor een uitkering bij de poort niet zijn toegekend.¹ Juist dit gegeven kan een belangrijk effect zijn van de TSIOC.

Alvorens de resultaten van de effectmeting te beschrijven, merken we op dat, evenals bij de TSO het geval was, gemeenten die beter op de hoogte zijn van de regeling, significant vaker van de regeling gebruik hebben gemaakt. Ook hier geven de gebruikers vaker dan de niet-gebruikers aan, destijds goed geïnformeerd te zijn over de regeling. Dit geldt voor zowel de TS-fte-controle als voor de TS-fte-opsporing.

Enquête

In de enquête zijn een paar vragen gesteld om het effect te onderzoeken van de twee subsidievormen voor extra capaciteit. We wilden gemeenten die de enquête hebben ingevuld onderverdelen in drie groepen, op basis van wel of geen deelname aan de TS-fte-controle en/of TS-fte-opsporing (zie tabel 3.1). De twee gemeenten die alleen extra opsporingsformatie hebben aangevraagd, vormen geen aparte groep.

Box 3.1 Indeling op basis van wel of geen subsidie voor formatie

Groep 1: extra fte voor controle én extra fte voor opsporing
Groep 2: extra fte voor controle, zonder extra fte voor opsporing
Groep 3 (controlegroep): geen extra formatie

Helaas bleek groep 1 (fte-controle én fte-opsporing) in de responsgroep te klein (n=13) om op betrouwbare wijze in de effectmeting te betrekken. Dan blijft over de vergelijking tussen groep 2 (alleen fte-controle) en groep 3 (de controlegroep). We geven een opsomming van de effectvragen waarop deze twee groepen significant van elkaar verschillen. Voor een totaaloverzicht van

¹ Het CBS registreert wel hoeveel Wwb-aanvragen die gemeenten krijgen, uiteindelijk niet worden toegekend (preventiequote). De laatste cijfers geven aan dat 39 procent van de potentiële Wwb-klienten die door UWV WERKbedrijf aan gemeenten zijn overgedragen, uiteindelijk geen uitkering toegekend heeft gekregen. Redenen om de uitkeringen niet toe te kennen, worden hierbij niet vermeld. Bron: CBS.

de effectvragen (ook die waarop de twee groepen niet significant van elkaar verschillen), verwijzen we naar bijlage 2.

Tabel 3.2 Significante verschillen in percentages 'sterke toename' op effectvragen

Sterke toename sinds mei 2003	Extra fte's voor controle (groep 2)	Geen extra fte's (groep 3)
Fysieke controles	58%	28%
Administratieve controles	63%	22%
Opsporingsonderzoeken	13%	7%
Terugvorderingen	13%	6%
Opgespoorde zwarte fraudegevallen	11%	1%
Opgespoorde gevallen van partnerfraude	22%	11%

De grootste verschillen tussen de groepen 2 en 3 zijn te zien als het gaat om de ontwikkeling in het aantal fysieke en administratieve controles. Gemeenten die extra controle-informatie hebben gekregen, geven beduidend vaker aan dat sindsdien sprake is van een sterke toename in het aantal fysieke en administratieve controles.

We hebben gemeenten ook een aantal uitspraken voorgelegd en gevraagd in hoeverre deze van toepassing zijn (vanaf mei 2003). Ook hier verwijzen we voor een totaaloverzicht van de uitspraken naar bijlage 2. Uitspraken waarop groep 2 significant afwijkt van groep 3, staan in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Significante verschillen in percentages 'helemaal van toepassing' op een aantal uitspraken

'Helemaal van toepassing'	Extra fte's voor controle (groep 2)	Geen extra fte's (groep 3)
Controles op naleving bijstandswetten zijn efficiënter geworden.	37%	15%
De pakkans is gestegen.	26%	11%
Door invoering van de Wwb is de gemeente controles anders gaan uitvoeren.	24%	3%
De gemeente is steeds meer aan fraudepreventie gaan doen.	32%	12%
De opsporing is consequenter geworden.	27%	6%
De opsporing is deskundiger geworden.	30%	9%

Deelnemers aan de TS-fte-controle spreken, in vergelijking met de controlegemeenten, van een efficiënter en consequenter handhavingsbeleid. Dit uit zich onder meer in een grotere pakkans en meer aandacht voor fraudepreventie.

Kernkaart

Uit de enquête en de interviews blijkt welke ontwikkelingen gemeenten zelf hebben waargenomen de afgelopen jaren. Het effect van de subsidieregeling

is lastig te meten, temeer omdat weinig gemeenten goed geregistreerd hebben op welke manier de subsidie is gebruikt en wat het concreet heeft opgeleverd. Voor meer objectiviteit, hebben we kernkaartgegevens voor de jaren 2006, 2007 en 2008 geanalyseerd.² De volgende fraudecijfers hebben we in de analyse betrokken (per gemeente, voor elk van de jaren):

- Aantal geconstateerde fraudegevallen;
- Fraudebedragen;
- Procenten opgespoorde fraudeurs met een lopende uitkering (op basis van het totaal aantal bijstandsklanten).

Voor elk van deze indicatoren (en de ontwikkeling door de tijd) hebben we onderzocht of gemeenten die subsidie hebben aangevraagd voor controle- en/of opsporingsformatie ('deelnemers') verschillen van gemeenten die dit niet hebben gedaan ('niet-deelnemers').

Dit levert de volgende resultaten op³:

- Deelnemers en niet-deelnemers verschillen in 2006 en in 2007 van elkaar als het gaat om het percentage opgespoorde fraudeurs met een lopende uitkering. Het percentage opgespoorde fraudeurs is bij de deelnemers hoger dan bij de niet-deelnemers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een hoog percentage opgespoorde fraudeurs juist één van de motieven was om subsidie voor extra formatie aan te vragen. In dat geval zien we een effect van de subsidie. In 2008 is het verschil tussen deelnemers en niet-deelnemers namelijk verdwenen. Van 2007 naar 2008 is het percentage opgespoorde fraudeurs met een lopende uitkering voor deelnemers gedaald, terwijl dit voor niet-deelnemers juist is gestegen.
- Tussen 2007 en 2008 zien we dat deelnemers vaker een afname in het aantal geconstateerde fraudegevallen hebben gerealiseerd dan niet-deelnemers (54% tegenover 31%). Logischerwijze gaat een daling in het aantal geconstateerde fraudegevallen samen met afname van het fraudebedrag. Wanneer we het fraudebedrag echter relateren aan het aantal bijstandsklanten per gemeente, zien we dat het gemiddelde fraudebedrag in de deelnemende gemeenten hoger is dan in de niet-deelnemende gemeenten.
- Wanneer we 2006 vergelijken met 2008, is op geen van de indicatoren een verschil waar te nemen tussen deelnemers en niet-deelnemers. In deze periode geldt voor alle gemeenten, dat ongeveer de helft afname in het aantal geconstateerde fraudegevallen heeft gerealiseerd. Bij ongeveer een derde is sprake van een toename en de rest is stabiel gebleven.

² Vanwege onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van een deel van de kernkaartgegevens, is deze analyse beperkter uitgevoerd dan gepland. Zie de bijlage voor nadere toelichting.

³ Alleen significante verschillen tussen gemeenten die van TS-fte-controle en/of TS-fte-opsporing gebruik hebben gemaakt en controlegemeenten.

Uit het bovenstaande blijkt dat verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers pas merkbaar zijn na 2006. Dit duidt op een effect van de subsidieregeling, aangezien veel gemeenten pas in 2006 voor het eerst subsidie hebben ontvangen (2003: 22 gemeenten; 2004: 41 gemeenten; 2005: 75 gemeenten; 2006 en verder: 126 gemeenten).

3.4 Financiële opbrengst extra formatie

Wat levert de extra formatie de gemeenten financieel gezien op? Dit is niet exact vast te stellen, vanwege het ontbreken van een aantal relevante gegevens.

Zo is het aantal beëindigde bijstandsuitkeringen als gevolg van fraude niet bekend (alleen het totale aantal beëindigde uitkeringen). Zoals eerder vermeld, hebben we ook geen gegevens over het aantal potentiële uitkeringen dat is tegengehouden aan de poort, als gevolg van handhaving. Bovendien houden gemeenten zelf vaak niet bij wat de extra formatie financieel heeft opgeleverd. Ook hoeven gemeenten hierover niet of nauwelijks verantwoording af te leggen aan het rijk (55 procent van de deelnemers zegt dat dit niet of in zeer beperkte mate is gebeurd).

Minimale opbrengst Hoewel het niet mogelijk is de financiële opbrengst van de subsidie voor extra formatie exact te geven, kunnen we wel een indicatie geven van de opbrengst. Hiertoe hebben we voor deelnemers en niet-deelnemers de kosten van de subsidie afgezet tegen de besparing. De besparing hebben we uitgedrukt in toename van het fraudebedrag per bijstandsklant en in afname van de bijstandspopulatie tussen 2006 en 2008. De uitkomsten zijn gerelateerd aan het aantal inwoners per gemeente.

We hebben in paragraaf 3.3 aangegeven dat het gemiddelde fraudebedrag in de deelnemende gemeenten hoger is dan in de niet-deelnemende gemeenten. Het gaat hier om het jaar 2007. Per bijstandsklant hebben gemeenten met subsidie gemiddeld zestig euro meer opgehaald aan fraudegelden dan gemeenten zonder subsidie. Op een gemiddeld aantal bijstandsklanten in de deelnemende gemeenten van 3400 in 2007, levert dit de gemeenten gemiddeld een besparing op van ruim €200.000. Het gemiddelde subsidiebedrag voor controle en opsporing van €80.000 per gemeente is hiermee al ruimschoots terugverdiend. Dan hebben we het nog niet gehad over de afname in het bijstandsvolume 2006-2008.

Voor alle gemeenten hebben we de ontwikkeling in het percentage bijstandsuitkeringen (het aantal bijstandsuitkeringen in het betreffende jaar ten opzichte van het aantal inwoners per gemeente) bekeken voor de periode 2006-2008. Het blijkt dat in de deelnemende gemeenten het bijstandspercentage in deze periode is afgenomen met 0,4 procentpunt en in de niet-deelnemende gemeenten met 0,3 procentpunt. Dit verschil tussen

deelnemers en niet-deelnemers is significant. TSIOC-gemeenten laten een sterkere afname in het bijstandsvolume zien dan niet-TSIOC-gemeenten. Uiteindelijk levert dit een besparing op die in sommige gevallen kan oplopen tot een miljoen euro.

Startpositie Een kanttekening is hier op zijn plaats. Het is goed mogelijk dat niet-deelnemende gemeenten minder daling in bijstandsvolume hebben gerealiseerd, simpelweg omdat het bijstandsvolume al erg laag was (gerelateerd aan het aantal inwoners). Er blijkt een significant verschil te zijn tussen deelnemers en niet-deelnemers als het gaat om het bijstandsvolume (zie tabel 3.4). Het is dus inderdaad zo dat deelnemers een slechtere startsituatie hadden bij aanvraag van de subsidie dan niet-deelnemers. Dit geldt voor elk van de drie jaren. De financiële opbrengst is in dit geval relatief te noemen.

Tabel 3.4 Bijstandspercentage deelnemers subsidie voor extra capaciteit versus niet-deelnemers

	Deelnemers (% t.o.v. inwonersaantal)	Niet-deelnemers (% t.o.v. inwonersaantal)
2006	3,1	2,1
2007	2,8	1,9
2008	2,6	1,8

4 TSIOC IN RELATIE TOT ANDERE ONTWIKKELINGEN

4.1 Inleiding

Op het moment dat gemeenten gebruik konden maken van de TSIOC, hebben ook andere ontwikkelingen op het gebied van bijstandsuitvoering gespeeld. Zo is het concept Hoogwaardig Handhaven door gemeenten breed omarmd en is in 2004 de Wwb ingevoerd. Door deze ontwikkelingen in de handhaving is de nadruk steeds meer op preventie komen te liggen. In dit hoofdstuk bespreken we welke gevolgen dit heeft gehad voor de behoefte aan subsidie voor extra capaciteit op het gebied van handhaving. Vervolgens gaan we in op de vraag of ondersteuning door het rijk passend is in de systematiek van de Wwb.

4.2 Switch in capaciteitsinzet

Zowel door de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven (TS-HH) als door de invoering van de Wwb, heeft een verschuiving plaatsgevonden van de capaciteitsinzet van repressie naar preventie. De vraag is wat dit betekent voor de behoefte aan subsidie voor extra controle- en opsporingscapaciteit.

Verschuiving Op basis van de interviews met gemeenten constateren we dat fraudedetectie weliswaar 'naar voren is gehaald' in het uitvoeringsproces, maar dat deze verschuiving juist ook vraagt om controle- en opsporingsfunctionarissen. De afgelopen jaren laten gemeenten meer preventietaken door klantmanagers vervullen. Hiervoor is coaching nodig door controle- of opsporingsfunctionarissen. Daarnaast gebeurt het steeds vaker dat juist dit type functionarissen aan de poort wordt ingezet vanwege hun specifieke ervaring. Gemeenten hebben gemerkt dat het zorgvuldig uitvoeren van huisbezoeken, ook in de preventieve sfeer, een vak apart is, dat niet zomaar door klantmanagers kan worden overgenomen. Er is dus niet zozeer sprake van minder, maar van anders gepositioneerde inzet van controle- en opsporingsmedewerkers. De behoefte aan subsidie voor extra controle- en opsporingsformatie zal wat dat betreft niet afnemen.

Extra behoefte Gemeenten zelf vinden dat door invoering van de Wwb en Hoogwaardig Handhaven juist behoefte is ontstaan aan subsidie voor extra controle- en opsporingsformatie. De TSIOC kwam voor veel gemeenten op een goed moment en werd gezien als een logisch vervolg op de invoering van Hoogwaardig Handhaven. Eén gemeente verwoordt dit als volgt:

“De TSIOC en Hoogwaardig Handhaven komen beide voort uit de constatering dat gemeenten niet altijd voldoende prioriteit geven aan handhaving.

Hoogwaardig Handhaven zorgde voor bewustwording en de TSIOC heeft ervoor gezorgd dat gemeenten de faciliteiten hadden om met Hoogwaardig Handhaven aan de slag te gaan.”

Toen de Wwb in 2004 werd ingevoerd, vonden gemeenten het eigenlijk wel logisch dat het rijk subsidie gaf voor extra formatie. Naast de eerder genoemde coaching van bestaande klantmanagers, ontstond immers ook behoefte aan een ander type medewerker, een die zelfstandig huisbezoeken kon afleggen. Daarbij was sinds de Wwb intensievere samenwerking met ketenpartners vereist. Ook hiervoor waren extra mensen nodig. Subsidie kwam simpelweg goed van pas om in deze formatiebehoefte te voorzien.

4.3 Subsidie en Wwb-systematiek

Sinds de Wwb zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun budget. Vanuit de structuur van de Wwb ligt de verantwoordelijkheid bij gemeenten, maar het rijk heeft een toezichhoudende en inspecterende taak. De vraag is of subsidie in deze context passend is. We hebben dit gevraagd aan zowel gemeenten als aan twee onafhankelijke experts, elk verbonden aan een universiteit. Daarnaast hebben we twee juristen naar hun standpunt gevraagd. Deze waren beide van mening dat de Wwb te complex in elkaar zit om hier zomaar een zinnige uitspraak over te kunnen doen.

Zoals verwacht lopen de opvattingen uiteen over de vraag of subsidie bij de Wwb past. Op basis van gesprekken met gemeenten en experts komen we tot de volgende drie mogelijkheden:

- a. Subsidie past bij de Wwb.
Deze zienswijze is afkomstig van gemeenten.
- b. Subsidie past niet bij de Wwb.
Dit standpunt wordt verdedigd door experts en enkele gemeenten.
- c. Subsidie past onder voorwaarden bij de Wwb.
Dit is de opvatting van experts.

Ad a. Subsidie past bij de Wwb (visie van gemeenten)

Vrijwel alle gemeenten zijn van mening dat subsidieverlening goed past binnen het kader van de Wwb. Zij gebruiken hiervoor de volgende argumenten:

- Handhaving is als kerntaak in de Wwb beschreven. Het rijk moet ervoor zorgen dat gemeenten deze taak goed kunnen vervullen. Dit betekent dat subsidie past wanneer het budget niet toereikend is. Aangezien de Wwb extra capaciteit vergt en uitvoeringskosten niet uit het Wwb-budget worden betaald, past subsidie juist om het tekort aan formatie aan te vullen.
- In principe is handhaving wel een taak van de gemeente, maar subsidie

past hier goed bij, want het rijk laat hiermee zien belang te hechten aan handhaving. Handhaving blijft binnen gemeenten een vak apart en de ervaring leert dat de eigen prioriteiten van gemeenten niet vaak in het voordeel van fraudebestrijding uitvallen.

Ad b. Subsidie past niet bij de Wwb (visie van experts en gemeenten)

Argumenten om aan te geven dat subsidieverlening niet binnen het kader van de Wwb zou passen, komen allen op hetzelfde neer, namelijk dat sturing in de wet is geregeld, evenals budget en toezicht. In de systematiek van de Wwb zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun budget.

Experts geven hierbij nadrukkelijk aan dat inspectie en toezicht duidelijk taken zijn die binnen de systeemverantwoordelijkheid van het rijk vallen. In het kader van de Wwb zou dit betekenen dat het rijk moet ingrijpen, wanneer blijkt dat handhaving onder de norm blijft.

Ad c. Subsidie past onder voorwaarden bij de Wwb (visie van experts)

Het blijkt moeilijk om stellig te beweren dat subsidie wel of juist niet past binnen het kader van de Wwb. Het beeld is genuanceerder. Uit de gesprekken met experts komt naar voren dat het rijk terughoudend zou moeten zijn met het verlenen van subsidie. Als men toch besluit hiertoe over te gaan, zal moeten worden voldaan aan bepaalde voorwaarden. Eén van de belangrijkste voorwaarden hierbij is dat de financiële prikkel van de Wwb overeind blijft.

Contraire prikkel

Eén van de experts geeft aan dat subsidieverlening in principe strijdig is met de Wwb, maar dat sprake is van een contraire prikkel binnen het systeem. Binnen het budgetsysteem van de Wwb zit namelijk een remming op samenwerking, aangezien bij samenwerking het W-deel voor gemeenten wordt samengevoegd. De Wwb heeft daarbij voor een zekere concurrentie tussen gemeenten gezorgd. Ook dit nodigt niet uit tot samenwerking en werkt dus contraproductief wanneer je als rijk samenwerking wilt aanmoedigen. Subsidie is in dat geval zeer geschikt; het geeft gemeenten een prikkel om een samenwerkingsverband te starten.

Tijdelijk

Subsidie is vooral geschikt om iets op te starten, met de bedoeling een blijvende structuurverandering voor elkaar te krijgen. Dit impliceert dat subsidie per definitie tijdelijk is. Hierbij is van belang dat bij het ophouden van de subsidie de meerwaarde blijft bestaan. Dit is duidelijk het geval bij de vorming van een opsporingssamenwerkingsverband. Met andere woorden: tijdelijke subsidie met blijvend effect.

“Om iets goed neer te zetten heb je vaak subsidie nodig. Om iets te ontwikkelen is hulp nodig, als iets draait moet je het zonder subsidie kunnen doen.” (gemeente)

Geormerkt Juist vanwege de tijdelijke aard van subsidie is het goed als het om een geormerkt budget gaat. Gemeenten hebben ervaren (bij programmatisch handhaven) dat niet-gelabeld geld snel 'verdwijnt'. Hierbij is het goed wanneer het ministerie steeds een ander speerpunt neemt. Wanneer subsidie een specifiek doel dient, worden gemeenten gedwongen erover na te denken.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het bereik van de TSIOC is groot. Van alle gemeenten heeft zeventig procent van één van de drie subregelingen gebruikgemaakt. We zijn het onderzoek gestart met de volgende kernvraag:

Bestaat er nog noodzaak om gemeenten financiële of facilitaire ondersteuning te bieden bij het uitvoeren van het gemeentelijk handhavingsbeleid met betrekking tot de bijstandswetten?

Op basis van de onderzoeksbevindingen concluderen we dat veel gemeenten hun handhavingsbeleid *op dit moment* niet op dezelfde wijze kunnen voortzetten zonder extra ondersteuning van het rijk. Voor de korte termijn is het antwoord op de kernvraag dan ook 'ja, de noodzaak bestaat zeker'. Deze situatie is echter ten dele juist dóór de subsidieregeling gecreëerd. Als het gaat om de langere termijn concluderen we dat er voor gemeenten geen noodzaak bestaat om financiële of facilitaire ondersteuning van het rijk te ontvangen. Wel zouden gemeenten baat hebben bij andere vormen van ondersteuning dan subsidieverlening.

Met de antwoorden op de drie onderzoeksvragen in dit laatste hoofdstuk onderbouwen we deze conclusie. Tot slot geven we enkele aanbevelingen.

5.1 Effect

In welke mate zijn de beoogde effecten van de TSIOC opgetreden en welke financiële opbrengsten heeft de regeling opgeleverd?

Bij het beantwoorden van deze vraag hebben we ons gericht op de doelstellingen, zoals beschreven in hoofdstuk 1. We benadrukken hierbij dat het expliciet gaat om de rol van de subsidie bij het bereiken van de doelen. Met andere woorden: het effect van de subsidie staat centraal en niet het effect van samenwerking of formatie op zichzelf.

TSO

Wat betreft de subsidie voor vorming of uitbreiding van een opsporingssamenwerkingsverband (TSO) concluderen we dat de beoogde effecten grotendeels zijn bereikt. Hoewel veel gemeenten al deel uitmaakten van een opsporingssamenwerkingsverband, is het aantal sinds de regeling fors toegenomen. Het resultaat is dat ruim tachtig procent van de gemeenten momenteel opsporing naar bijstandsfraude in samenwerkingsverband verricht. Niet alle kleine gemeenten zijn via de TSO bereikt; van de gemeenten die niet structureel samenwerken met andere gemeenten in het kader van opsporing, heeft driekwart minder dan 50.000 inwoners.

De TSO is met name geschikt gebleken voor de vorming van een samenwerkingsverband. Uitbreiding van bestaande samenwerkingsverbanden was vaak zonder subsidie ook wel ontstaan.

Het gebruik van de TSO heeft met name voor kleine gemeenten voor een meer efficiënte en minder kwetsbare opsporing van bijstandsfraude gezorgd. Kleine gemeenten kunnen dankzij de samenwerking toe met minder formatie. Voor grotere gemeenten (die vaak de regie over een samenwerkingsverband voeren) geldt juist dat zij door de samenwerking behoefte hebben aan extra controle- en opsporingscapaciteit. Dit is mogelijk door het bestaan van de TS-fte-controle en TS-fte-opsporing.

Extra formatie Gemeenten die van de TS-fte-controle en/of TS-fte-opsporing gebruik hebben gemaakt, hebben de extra formatie goed benut, met name voor preventieve taken. Evenals bij de TSO geldt echter ook hier dat gemeenten vaak al bezig waren met extra huisbezoeken en dat de subsidie een mooie bijkomstigheid was. De kans is groot dat veel gemeenten zonder de subsidieregeling ook verder waren gegaan op de ingeslagen weg. In dat geval waren zij gedwongen geweest de uitvoering anders in te richten of te bezuinigen op andere terreinen, om te zorgen dat extra huisbezoeken mogelijk zouden blijven.

De subsidieregeling beoogde een structurele uitbreiding van het aantal fysieke controles. Hoewel dit niet makkelijk in cijfers is uit te drukken, concluderen we op basis van de overige bronnen dat de extra formatie grotendeels voor dit doel is ingezet.

Ondanks eerder genoemde beperkingen bij het vaststellen van de effectiviteit van de TS-fte-controle en de TS-fte-opsporing, wijzen de cijfers erop dat gemeenten die van de subsidie voor extra formatie gebruik hebben gemaakt, efficiënter zijn gaan werken dan gemeenten die geen extra formatie hebben ingezet. Dit komt onder meer tot uitdrukking in minder geconstateerde fraudegevallen, die in totaal hogere fraudebedragen opleveren. Bovendien is het bijstandspercentage in de deelnemende gemeenten in de periode 2006-2008 sterker afgenomen dan in gemeenten die geen subsidie hebben ontvangen. Deze besparing kan oplopen tot een miljoen euro per jaar.

Het effect van de TS-fte-opsporing is niet afzonderlijk te meten. In de eerste plaats hebben vrijwel alle gemeenten met deze subsidie ook gebruikgemaakt van de TS-fte-controle. In de tweede plaats is het goed functioneren van opsporing afhankelijk van een goed functionerend controleapparaat.

5.2 Behoeft

Is er, gelet op de 'switch' in beleid en capaciteitsinzet ten gevolge van de Wwb en Hoogwaardig Handhaven, nog in dezelfde mate behoefte aan voortzetting van de subsidie voor extra fte's voor controle en opsporing?

Er heeft een verschuiving in capaciteitsinzet binnen gemeenten plaatsgevonden van repressie naar preventie. Mede door invoering van de Wwb en het concept Hoogwaardig Handhaven is de capaciteitsbehoefte eerder toegenomen dan afgenomen. De behoefte aan subsidie voor extra capaciteit staat hier echter los van.

Veel gemeenten die aan de TSIOC hebben deelgenomen, verkeren in de status quo dat zij door hun taakinfilling niet meer zonder de extra formatie kunnen, maar er geen structureel formatiesaldo beschikbaar is. Hierdoor blijft de behoefte aan subsidie bestaan. We concluderen dan ook dat de behoefte aan subsidie niet komt door de verschuiving in capaciteitsinzet ten gevolge van andere ontwikkelingen. Deze twee zaken staan los van elkaar.

Nadere analyse

Zowel gemeenten zelf als het rijk hadden deze situatie, waarin gemeenten afhankelijk zijn van de subsidie, kunnen voorkomen. Zo hebben veel gemeenten het formatieprobleem vooruitgeschoven. In wezen bestond al een tekort aan capaciteit. In plaats van te bezuinigen, hebben gemeenten van de subsidieregeling gebruikgemaakt, terwijl ze wisten dat het om een tijdelijke regeling ging. Aan de andere kant is de regeling vanuit het rijk wellicht te vrijblijvend geweest. Het rijk had gemeenten meer kunnen sturen in het omzetten van tijdelijke naar structurele formatie.

5.3 Geschiktheid

Is het in de context van de Wwb-systematiek passend dat gemeenten financiële en/of facilitaire steun van SZW ontvangen?

Op basis van het onderzoek concluderen we dat subsidieverlening in bepaalde situaties en onder strikte voorwaarden binnen het kader van de Wwb past.

Voorop staat dat de financiële prikkel van de Wwb te allen tijde overeind moet blijven. Deze prikkel gaat ten dele verloren wanneer gemeenten hun W-deel samenvoegen. Het rijk kan in dat geval subsidie verlenen om gemeenten tot een beleidsrichting (in deze context: samenwerken) te bewegen die binnen het kader van de Wwb niet voor de hand ligt. De subsidie zal in dat geval tijdelijk moeten zijn en een specifiek doel moeten dienen.

In relatie tot de TSIOC betekent dit dat de subsidie binnen de Wwb-systematiek bij uitstek geschikt is voor het starten van een samenwerkingsverband. Ook voor het tijdelijk extra coachen van klantmanagers is subsidie een legitiem middel. In het geval van uitbreiding van een samenwerkingsverband is in economische termen meer sprake van een 'windfallsubsidie'; het verband was immers toch wel ontstaan. Subsidie voor uitbreiding van een samenwerkingsverband is dan ook minder geschikt.

Op basis van bovenstaande redenering past subsidie voor extra controle-en/of opsporingscapaciteit niet binnen het kader van de WWB. Subsidie is niet bedoeld voor het uitbreiden van formatie, vanwege het gevaar dat deze subsidie onderdeel wordt van de bedrijfsvoering. Daarbij komt dat subsidie voor extra formatie in sommige gevallen een averechts effect heeft gehad op de behoefte tot samenwerking met andere gemeenten.

5.4 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek willen we SZW enkele aandachtspunten meegeven.

- Gemeenten hebben er baat bij wanneer het rijk gemeenten meer zou sturen bij het uitvoeren van het handhavingsbeleid. Dit kan door middel van subsidieverlening voor een bepaald doel, maar ook door middel van een organisatie die is opgezet om kennis te delen. Een voorbeeld hiervan is het Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF). Een dergelijke organisatie zou namens het rijk erop kunnen toezien dat gemeenten handhaving meer op de agenda plaatsen. Het opzetten of uitbreiden van een ondersteunende organisatie zal gemeenten ten goede komen.
- Wanneer wordt besloten tot voortzetting van subsidieverlening aan gemeenten op het gebied van handhaving, adviseren wij het rijk er in de eerste plaats op toe te zien dat de subsidie tijdelijk is, een specifiek doel dient en een blijvend effect beoogt. Verder doet het rijk er goed aan om bij het verlenen van subsidie meer toezicht te houden en de resultaten te monitoren.
- Wanneer wordt besloten tot afschaffing van de TSIOC, kan het rijk overwegen om het geld dat hiermee wordt uitgespaard, te laten terugvloeien naar het gemeentebudget. Gemeenten worden op die manier niet direct financieel benadeeld. Een andere mogelijkheid zou zijn om de afschaffing geleidelijk te laten verlopen, bijvoorbeeld met twintig procent per jaar.

- Gemeenten hebben een duidelijk signaal gegeven dat het huidige budget niet toereikend is voor het uitvoeren van het gemeentelijk handhavingsbeleid. Aan de andere kant geven gemeenten aan dat de extra formatie veel financieel voordeel heeft opgeleverd. Zo geredeneerd kunnen gemeenten de formatie ook zelf bekostigen. Het rijk zou gemeenten kunnen helpen de uitvoeringskosten laag te houden, door deze kosten in het Wwb-budget op te nemen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Methodische verantwoording resultaten enquête

Respons Alle 441 gemeenten zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek via het invullen van een enquête. Hiervan hebben 157 gemeenten de enquête volledig ingevuld en verstuurd. Dit betekent een respons van 36 procent. Zoals te zien is in tabel B1.1, hebben relatief weinig echt kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) gerespondeerd. De groep gemeenten met 50.000 tot 250.000 inwoners daarentegen, is oververtegenwoordigd ten opzichte van alle gemeenten in Nederland.

Tabel B1.1 Responsgroep enquête in vergelijking met totale populatie, uitgesplitst naar gemeentegrootte

Aantal inwoners	Responderende gemeenten (percentage ten opzichte van totaal, n=157)	Aangeschreven gemeenten (percentage ten opzichte van totaal, n=441)
< 20.000	27,4	41,7
[20.000 - 50.000>	41,4	43,1
[50.000 – 100.000>	17,8	9,5
[100.000 – 250.000>	10,8	4,8
>= 250.000	1,9	0,9
Totaal	100,0	100,0

Ongeveer zeventig procent van het totaal aantal gemeenten heeft aan ten minste één van de drie subregelingen van de TSIOC deelgenomen. Volgens verwachting zijn deelnemers eerder geneigd aan de evaluatie mee te werken dan niet-deelnemers. In tabel B1.2 is te zien dat de responsgroep voor bijna tachtig procent bestaat uit gemeenten die aan ten minste één van de drie subsidieregelingen hebben deelgenomen.

Tabel B1.2 Deelnemers TSIOC in de responsgroep enquête in vergelijking met totale populatie

Deelname TSIOC (ten minste één van de drie subregelingen)	Responderende gemeenten (percentage t.o.v. totaal, n=157)	Aangeschreven gemeenten (percentage t.o.v. totaal, n=441)
Ja	79,6	69,4
Nee	20,4	30,6
Totaal	100,0	100,0

Weging De resultaten zijn gewogen voor wat betreft het inwonersaantal en deelname aan de TSIOC. De weegfactor per categorie voor elk van de twee variabelen wordt bepaald door het populatiepercentage te delen op het percentage in de responsgroep. Zo hebben gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in de responsgroep een gewicht toegekend gekregen van 1,52 (41,7/27,4).

Gewichten voor beide variabelen zijn per gemeente tot één weegfactor gecombineerd door middel van vermenigvuldiging.

Analyse De enquêteresultaten zijn met behulp van het statistisch softwarepakket SPSS geanalyseerd. De schriftelijk ingevulde vragenlijsten zijn gescand en opgeslagen in een bestand. Dit bestand is gekoppeld aan de enquêtes die via internet zijn ingevuld. Vervolgens zijn de inwonersaantallen per gemeente aan het bestand gekoppeld. Voor de effectmeting is gebruikgemaakt van kruistabellen en discriminantanalyse.

Kernkaartgegevens

Beperkingen De kernkaart is een jaarlijks overzicht per gemeente van de belangrijkste resultaten in de uitvoering van de Wwb. Voor de kernkaart wordt gebruikgemaakt van door de gemeenten geleverde gegevens. De meerderheid van deze gegevens is door de gemeenten in het kader van de Wwb-statistieken (uitkerings-, re-integratie-, debiteuren- en fraudestatistiek) aan het CBS geleverd. De kernkaart geeft inzicht in gemeentelijke resultaten en maakt het mogelijk gemeentelijke resultaten onderling te vergelijken.

De fraudecijfers op de kernkaart ontstaan op basis van een koppeling die het CBS maakt tussen de Bijstandsfraudestatistiek (BFS) en de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDF). Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat deze koppeling niet volledig betrouwbare gegevens oplevert. De BFS-BDS is hiermee geen valide statistiek. Dit heeft met name gevolgen voor de betrouwbaarheid van de totaalbedragen van de geconstateerde bijstandsfraude. Publicaties op basis van de BFS-BDS-koppeling en daarmee ook van de kernkaartcijfers, vallen niet onder de verantwoordelijkheid van het CBS.

Besluit Het is onzeker in welke mate de onbetrouwbaarheid van de kernkaartgegevens invloed heeft op de bruikbaarheid voor het onderzoek. Ook is het onzeker of dezelfde vertekening heeft plaatsgevonden voor alle gemeenten. Voor het onderzoek is met name van belang of TSIOC-gemeenten verschillen van niet-TSIOC-gemeenten. We hebben daarom het volgende besluit genomen:

We gebruiken de kernkaartgegevens voor de effectiviteitsanalyse, maar alleen voor gemeenten waarvan de fraudecijfers over drie aaneengesloten jaren bekend zijn. In dat geval bestaat er geen vertekening als gevolg van ontbrekende gegevens (naast de vertekening door onbetrouwbaarheid). Bij het berekenen van de financiële opbrengst van de subsidie voor extra formatie, maken we gebruik van de totaalbedragen geconstateerde fraude. Aan de resultaten die hieruit volgen, zullen we geen harde conclusies verbinden.

Selectie Via het ministerie van SZW hebben we kernkaartgegevens van alle gemeenten ontvangen voor 2006, 2007 en 2008. Voor de analyse hebben we gemeenten geselecteerd waarvoor fraudecijfers over deze jaren bekend waren. Dit leverde een analysebestand op van 209 gemeenten, waarvan 97 subsidie hadden ontvangen voor extra capaciteit.

Selectie gemeenten

Voor de enquête zijn alle gemeenten aangeschreven. Uiteindelijk hebben 58 gemeenten aangegeven bereid te zijn tot een aanvullend interview. Volgens de onderzoeksopzet zouden we hiervoor twaalf gemeenten selecteren, vier uit de controlegemeenten en acht uit de TSIOC-gemeenten. Ongeveer de helft van de gesprekken zouden we face to face uitvoeren, de andere helft telefonisch. De gemeenten zijn als volgt geselecteerd:

Controlegemeenten:

- aan geen van de drie TSIOC-regelingen deelgenomen;
- via enquête aangegeven bereid te zijn tot deelname aan een gesprek;
- extreme antwoorden op enquêtevraag 41 ('sterke afname' of 'sterke toename').

TSIOC-gemeenten:

- aan in elk geval één van de drie TSIOC-regelingen deelgenomen;
- via enquête aangegeven bereid te zijn tot deelname aan een gesprek;
- extreme antwoorden op enquêtevraag 41 ('sterke afname' of 'sterke toename');
- gemeenten die subsidie voor meerdere doeleinden hebben ingezet (vraag 17, 26 en 38 van de enquête).

Vanuit het resultaatbestand hebben we random tien procent van de gemeenten geselecteerd. Deze hebben we benaderd tot we het gewenste aantal afspraken hadden bereikt. Bij de TSIOC-gemeenten hebben we daarbij erop gelet dat elk van de drie regelingen in voldoende mate was vertegenwoordigd.

BIJLAGE 2
Tabellen met enquêteresultaten
Tabel B2.1 Bekendheid met doel en inhoud van de drie regelingen

	Niet	Nauwelijks	Voldoende	Goed	Zeer goed	Totaal
In hoeverre bent u bekend met de inhoud van de TSO?	11,4%	28,0%	46,5%	12,9%	1,1%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over de mogelijkheden van de TSO?	6,5%	23,8%	55,3%	13,9%	,6%	100,0%
In hoeverre bent u bekend met de doelen van de TSO?	10,7%	21,9%	53,3%	13,0%	1,1%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over de doelen van de TSO?	6,5%	24,1%	57,5%	11,7%	,3%	100,0%
In hoeverre bent u bekend met de inhoud van de TS-fte-controle?	19,9%	26,0%	37,0%	14,9%	2,3%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over de mogelijkheden van de TS-fte-controle?	8,5%	26,1%	51,8%	12,7%	,9%	100,0%
In hoeverre bent u bekend met het doel van de TS-fte-controle?	16,0%	30,2%	41,9%	10,6%	1,4%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over het doel van de TS-fte-controle?	8,5%	27,2%	53,0%	10,4%	,9%	100,0%
In hoeverre bent u bekend met de inhoud van de TS-fte-opsporing?	20,1%	29,8%	40,2%	9,1%	,8%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over de mogelijkheden van de TS-fte-opsporing?	9,1%	26,8%	53,9%	9,9%	,3%	100,0%
In hoeverre bent u bekend met het doel van de TS-fte-opsporing?	17,6%	28,8%	44,8%	7,7%	1,1%	100,0%
In hoeverre is uw gemeente indertijd door het ministerie van SZW geïnformeerd over het doel van de TS-fte-opsporing?	9,1%	28,0%	54,6%	8,1%	,3%	100,0%

Tabel B2.2 Motieven om deel te nemen aan de TSO

	Nee	Ja	Totaal
De mogelijkheid tot subsidie zorgde voor nieuwe ideeën tot samenwerking	80,3%	19,7%	100,0%
Eerder gemaakte plannen tot de vorming of uitbreiding van een samenwerkingsverband konden nu gerealiseerd worden	66,9%	33,1%	100,0%
De gemeente werd door andere gemeente(n) benaderd om deel te nemen aan een nieuw of een bestaand opsporingssamenwerkingsverband	83,0%	17,0%	100,0%
Anders	95,3%	4,7%	100,0%

Tabel B2.3 Motieven om niet deel te nemen aan de TSO

	Nee	Ja	Totaal
De gemeente maakte al deel uit van een opsporingssamenwerkingsverband en had geen behoefte aan uitbreiding	55,7%	44,3%	100,0%
De gemeente had de indruk dat de baten niet zouden opwegen tegen de kosten	92,4%	7,6%	100,0%
De gemeente was niet op de hoogte van het bestaan van de regeling	98,8%	1,2%	100,0%
De inhoud van de regeling was onduidelijk	98,8%	1,2%	100,0%
De doelen van de regeling waren onduidelijk	100,0%	,0%	100,0%
De opsporing door de gemeente functioneerde goed, daarom had de gemeenten geen behoefte aan een opsporingssamenwerkingsverband met andere gemeenten	86,5%	13,5%	100,0%
De aanvraagprocedure was onduidelijk	100,0%	,0%	100,0%
De gemeente wilde financieel onafhankelijk zijn van het Rijk	100,0%	,0%	100,0%
De gemeente kwam niet in aanmerking	98,2%	1,8%	100,0%

Tabel B2.4 Motieven om deel te nemen aan de TS-fte-controle

	Nee	Ja	Totaal
De gemeente wilde extra capaciteit voor het uitvoeren van fysieke controles	49,4%	50,6%	100,0%
Door de extra aandacht voor huisbezoeken had de gemeente behoefte aan extra capaciteit voor administratieve controles	68,2%	31,8%	100,0%
De gemeente was al bezig met extra fraudecontroles en kon extra capaciteit daarbij goed gebruiken	64,1%	35,9%	100,0%
De gemeente wilde de extra capaciteit gebruiken voor deelname aan interventieteams	90,5%	9,5%	100,0%
De gemeente wilde een signaal afgeven naar het Rijk dat de huidige controlecapaciteit niet toereikend was	92,7%	7,3%	100,0%
Anders	93,5%	6,5%	100,0%

Tabel B2.5 Motieven om niet deel te nemen aan de TS-fte-controle

	Nee	Ja	Totaal
De gemeente kwam niet in aanmerking	91,7%	8,3%	100,0%
De gemeente had de indruk dat de baten niet zouden opwegen tegen de kosten	87,4%	12,6%	100,0%
De gemeente had geen behoefte aan extra capaciteit voor fysieke controles	75,2%	24,8%	100,0%
De inhoud van de regeling was onduidelijk	95,1%	4,9%	100,0%
Het doel van de regeling was onduidelijk	97,6%	2,4%	100,0%
De aanvraagprocedure was onduidelijk	100,0%	,0%	100,0%
De gemeente wilde financieel onafhankelijk zijn van het Rijk	98,9%	1,1%	100,0%
Anders	68,3%	31,7%	100,0%

Tabel B2.6 Motieven om deel te nemen aan de TS-fte-opsporing

	Nee	Ja	Totaal
De gemeente wilde extra capaciteit voor het opsporen van vermoede bijstandsfraude	60,0%	40,0%	100,0%
De gemeente wilde extra capaciteit voor deelname aan multidisciplinaire opsporingsprojecten	86,1%	13,9%	100,0%
Door intensievere controles steeg het aantal opsporingszaken of werd verwacht dat dit zou gaan gebeuren	87,8%	12,2%	100,0%
De gemeente wilde een signaal afgeven naar het Rijk dat de huidige opsporingscapaciteit niet toereikend was	97,7%	2,3%	100,0%
Anders	95,6%	4,4%	100,0%

Tabel B2.7 Motieven om niet deel te nemen aan de TS-fte-opsporing

	Nee	Ja	Totaal
De gemeente kwam niet in aanmerking	87,8%	12,2%	100,0%
De gemeente had de indruk dat baten niet zouden opwegen tegen de kosten	89,2%	10,8%	100,0%
De gemeente had geen behoefte aan extra opsporingscapaciteit	71,7%	28,3%	100,0%
De gemeente had voldoende financiële middelen om op eigen kosten extra opsporingsfunctionarissen aan te stellen	97,0%	3,0%	100,0%
De inhoud van de regeling was onduidelijk	96,7%	3,3%	100,0%
De doelen van de regeling was onduidelijk	98,2%	1,8%	100,0%
De aanvraagprocedure was onduidelijk	99,3%	,7%	100,0%
De gemeente wilde financieel onafhankelijk zijn van het Rijk	99,0%	1,0%	100,0%
Anders	59,5%	40,5%	100,0%

Tabel B2.8 Verantwoording en registratie van de drie regelingen

	Niet	Zeer beperkt	Niet beperkt, niet uitgebreid	Uitgebreid	Zeer uitgebreid	Totaal
In welke mate heeft uw gemeente geregistreerd welke eenmalige kosten indertijd met de TSO-subsidie zijn bekostigd?	36,5%	19,7%	13,6%	23,4%	6,8%	100,0%
In welke mate heeft uw gemeente indertijd aan het ministerie van SZW verantwoording afgelegd over de wijze waarop de TSO-gelden zijn ingezet?	36,3%	8,3%	18,8%	26,9%	9,7%	100,0%
In welke mate legt u aan het ministerie van SZW verantwoording af over de financiële opbrengst van de TS-fte-controle voor uw gemeente?	44,1%	10,6%	23,4%	20,5%	1,4%	100,0%
In welke mate legt u aan het ministerie van SZW verantwoording af over de financiële opbrengsten van de TS-fte-opsporing voor uw gemeente?	42,5%	11,5%	21,0%	25,0%	,0%	100,0%

Tabel B2.9 Toename of afname op aspecten met betrekking tot ontwikkelingen in het handhavingsbeleid vanaf mei 2003

	Sterke afname	Geringe afname	Gelijk	Geringe toename	Sterke toename	Totaal
Fysieke controles	2,2%	2,4%	31,0%	24,1%	40,2%	100,0%
Administratieve controles	2,6%	1,2%	29,5%	31,2%	35,5%	100,0%
Opgelegde sancties	,8%	3,7%	50,6%	38,0%	6,8%	100,0%
Opsporingszaken	2,6%	10,7%	38,6%	37,9%	10,2%	100,0%
Terugvorderingen	1,5%	5,4%	40,9%	42,9%	9,4%	100,0%
Boetes	13,2%	7,5%	59,7%	16,5%	3,0%	100,0%
Opgespoorde zwarte fraudegevallen	2,0%	10,0%	43,6%	40,8%	3,6%	100,0%
Opgespoorde witte fraudegevallen	6,6%	5,8%	51,8%	26,1%	9,6%	100,0%
Opgespoorde gevallen van partnerfraude	,6%	6,6%	41,0%	36,6%	15,2%	100,0%

Tabel B2.10 Uitspraken met betrekking tot ontwikkelingen in het handhavingsbeleid vanaf mei 2003

	Helemaal van toepassing	Van toepassing	Neutraal	Niet van toepassing	Helemaal niet van toepassing	Totaal
Controles op naleving bijstandswetten zijn efficiënter geworden	23,9%	48,3%	25,4%	2,5%	,0%	100,0%
De pakkans is gestegen	17,4%	52,8%	29,5%	,3%	,0%	100,0%
De gemeente voert meer lik-op-stuk-beleid	20,9%	47,0%	29,0%	1,6%	1,5%	100,0%
Door invoering van de Wwb in 2004 is de gemeente controles anders gaan uitvoeren	12,1%	49,1%	31,0%	5,4%	2,4%	100,0%
De gemeente is steeds meer aan preventie van fraude en andere overtredingen gaan doen	21,0%	60,5%	17,3%	1,2%	,0%	100,0%
De gemeente beschikt over voldoende opsporingscapaciteit om elk gemeld fraudevermoeden op te sporen	7,9%	37,9%	32,1%	20,4%	1,7%	100,0%
De opsporing is sinds mei 2003 consequenter geworden	15,0%	47,9%	34,5%	2,6%	,0%	100,0%
De opsporing is sinds mei 2003 deskundiger geworden	17,9%	46,3%	35,1%	,6%	,0%	100,0%

BIJLAGE 3

Overzicht van respondenten

Eerste fase

Telefonische interviews met de volgende gemeenten:

- Apeldoorn
- 's-Hertogenbosch
- Midden-Drenthe
- Zwolle

Tweede fase

Telefonische interviews met de volgende gemeenten:

- Helmond
- Dalfsen
- Deventer
- Tilburg
- Bergen op Zoom
- Etten-Leur
- Nijmegen

Face-to-face-interviews met de volgende gemeenten:

- Schiedam
- Zoeterwoude
- Amersfoort
- Almere
- Den Haag
- De Ronde Venen
- Breda

Experts:

- Hoogleraar Sociologie van Arbeid en Organisatie, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Decaan TU Delft (Faculteit Techniek Bestuur Management)

Tabel B3.1 Deelnemende gemeenten enquête

's-Gravenhage	Edam-Volendam
's-Hertogenbosch	Ede
Abcoude	Emmen
Achtkarspelen	Enkhuizen
Alkmaar	Enschede
Almelo	Etten-Leur
Almere	Franekeradeel
Alphen aan den Rijn	Geertruidenberg
Amersfoort	Goes
Amstelveen	Goirle
Amsterdam	Grave
Andijk	Groesbeek
Apeldoorn	Groningen
Asten	Groote gast
Baarle-Nassau	Haaren
Barendrecht	Haarlem
Barneveld	Haarlemmerliede en Spaarnwoude
Bedum	Haarlemmerliede en Spaarnwoude
Beek	Hardenberg
Bergen	Heemskerk
Bergen Op Zoom	Heemstede
Bernisse	Heerde
Bloemendaal	Heerhugowaard
Borger-Odoorn	Heerlen
Boxtel	Hellendoorn
Breda	Helmond
Brielle	Hengelo
Brummen	Heusden
Bunschoten	Hilversum
Capelle aan den IJssel	Hoogeveen
Castricum	Hoogezand-Sappemeer
Cuijk	Horst aan de Maas
Dalfsen	Hulst
De Ronde Venen	Isd Bol
De Wolden	Isd Bol
Delft	Isd De Rijnstreek
Delfzijl	Katwijk
Deurne	Kerkrade
Deventer	Leiden
Diemen	Leidschendam-Voorburg
Druten	Lith
Duiven Zevenaar Rijnwaarden Westervoort	Losser

Vervolg tabel B3.1 Deelnemende gemeenten enquête

Maasgouw	Son en Breugel
Maassluis	Steenbergen
Maastricht	Stein
Marum	Terneuzen
Medemblik	Tiel
Meerlo-Wanssum	Tilburg
Menaldumadeel	Tynaarlo
Menterwolde	Tytsjerksteradiel
Meppel	Uden
Mill en Sint Hubert	Uithoorn
Neerijnen	Urk
Nieuwegein	Utrecht
Nieuwerkerk aan den IJssel	Utrechtse Heuvelrug
Nijkerk	Vianen
Nijmegen	Vlaardingen
Noord-Beveland	Vlagtwedde
Noordenveld	Vlist
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	Voorst
Nunspeet	Vught
Oisterwijk	Waalwijk
Oldebroek	Weert
Onderbanken	Weesp
Oosterhout	Werkendam
Opsterland	Westland
Putten	Wieringen
Renkum	Wijchen
Rhenen	Wymbritseradiel
Rijssen-Holten	Zaanstad
Roosendaal	Zaltbommel
Rotterdam	Zeist
Rozenburg	Zoetermeer
Rucphen	Zoeterwoude
Scheemda	Zuidhorn
Schiedam	Zwijndrecht
Sevenum	Zwolle
Simpelveld	
Sint-Oedenrode	
Sittard-Geleen	
Skarsterlân	
Sluis	
Smallingerland	
Sneek	
Sneek	
Soest	

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl