Handhavingsprogramma Sociaal Domein

2015-2019

December 2014

INLEIDING

Dit handhavingsprogramma sociaal domein gaat over de handhaving van wetten en regels op het gebied van werk en inkomen en het gebied van leerplicht. Handhaven bij werk inkomen doen we niet alleen om toe te zien op de rechtmatigheid, maar bovenal om te zorgen dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid blijft bestaan.

Werk en inkomen en leerplicht zijn twee soorten handhavingstaken die vallen onder het sociaal domein. In deze notitie wordt op beide gebieden beschreven wat de visie op handhaving is voor de periode 2015-2019.

De handhaving op de gebieden werk en inkomen en leerplicht zijn gebaseerd op verschillende wetgeving. Daarom is er voor gekozen om de twee thema's afzonderlijk te behandelen. Per thema worden de volgende onderwerpen besproken:

- De wet- en regelgeving waarop de handhavingstaak is gebaseerd;
- Context: maatschappelijke ontwikkelingen die de handhavingstaak beïnvloeden;
- De doelen van de handhaving;
- De visie op de handhaving;
- De concrete aanpak;

Voor zowel handhaving bij werk en inkomen als bij leerplicht geldt dat preventie een steeds belangrijkere rol inneemt. Dit heeft onder andere te maken met de repressieve regelgeving vanuit het rijk. Naast het opsporen en sanctioneren neemt hiermee het belang van een goede voorlichting, het nakomen en naleven van afspraken en het effectief en tijdig controleren toe.

1. HANDHAVING WERK EN INKOMEN

1.1 Wet- en regelgeving waarop de handhavingstaak is gebaseerd

Handhaving omvat alle activiteiten van de gemeente die eraan bijdragen dat de regels worden nageleefd. In geval van de Wet werk en bijstand (WWB) gaan die regels over het rechtmatig ontvangen van bijstand en over inspanningen op het gebied van werk en participatie.
Handhaving bij W&I omvat dus alles wat W&I doet om ervoor te zorgen dat de regels van de WWB worden nageleefd.

1.2 Context

De wereld om ons heen verandert.
Per 1 januari wordt de Participatiewet ingevoerd met als doel meer mensen, ook met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen. Ook wordt de landelijke wetgeving aangescherpt, deze richt zich meer en meer op (strenger) straffen en zwaardere controlemiddelen. Denk aan de invoering van de fraudewet, de wet huisbezoeken en de aanscherping van de WWB als onderdeel van de Participatiewet. Daarnaast wordt de gemeente zelf meer verantwoordelijk voor de kosten van handhaving en legt het Rijk hogere normen op. Dit zijn allemaal ontwikkelingen die het meer en meer belangrijk maken om in te zetten het voorkomen van fraude of het voorkomen van regelovertreding in het algemeen. Dus: meer 'preventief' handhaven, als antwoord op de 'repressieve' handhavingregels van het rijk.

Onze dienstverlening verandert.
De dienstverlening van Werk en Inkomen is aan verandering onderhevig. Het is belangrijk om de invulling van de organisatie rondom handhaving mee te laten bewegen met deze en andere veranderingen. In algemene zin hanteert Werk en Inkomen het (generieke) dienstverleningsprincipe “click, call, face” waarmee een zo goed mogelijke bereikbaarheid en dienstverlening wordt nagestreefd.

In het kader van de WWB heeft Werk en Inkomen een verantwoordelijkheid op het gebied van doelmatigheid (toeleiding naar werk) en op het gebied van rechtmatigheid (recht op bijstand). Ter uitvoering hiervan heeft Werk en Inkomen zicht op de situatie van alle uitkeringsgerechtigden.

- Met uitkeringsgerechtigden met een beperkte afstand tot werk is contact in het kader van de werkdienstverlening (toeleiding naar werk). Deze ondersteuning is deels groepsgewijs. Rechtmatigheid komt hier indien nodig aan bod.
- Met ingang van 2015 is de activeringsdienstverlening overgedragen aan de buurtteams. Daarmee gaan ook de klantcontactmomenten voor een deel over naar de buurtteams. Met de buurtteams worden afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie (cf privacywetgeving) zodat de dienstverlening van buurtteams en Werk en Inkaomen op elkaar aansluit. Het uitgangspunt is dat Werk en Inkomen verantwoordelijk blijft om toe te zien op de rechtmatigheid van de uitkering.
- Uitkeringsgerechtigden waarmee geen vast contact is, dus die niet deelnemen aan de werkdienstverlening of activeringsdienstverlening, worden vanaf 2015 periodiek (streven is één keer per jaar) gesproken op klantcontactdagen. Doel van deze contacten is om zicht te krijgen op de situatie van de uitkeringsgerechtigde. We richten ons dan op mogelijkheden voor werk, op behoefte aan andere ondersteuning zoals hulp bij schulden en op de rechtmatigheid van de uitkering.

De praktijk vraagt om een visie en aanpak rond handhaving.
In het Dienstverleningsconcept 2010 (DVC) heeft W&I al uitgesproken dat preventieve handhaving een belangrijk onderdeel moet zijn van de dienstverlening. Maar de praktijk blijkt weerbarstig en

handhaven gaat nog voornamelijk over controleren en sanctioneren ('repressie'). De handhavingsactiviteiten staan op zichzelf en hebben te weinig verbinding. Er is dus behoefte aan een bredere context rondom handhaving, waarbinnen de projecten en activiteiten uitgevoerd worden en waarmee we conform het DVC meer inzetten op preventie. Uit het onlangs gepubliceerde onderzoek 'handhaving tijdens de dienstverlening' van de inspectie SZW blijkt ook, dat een brede visie op handhaving noodzakelijk is.

1.3 De doelen van de handhaving

Er zijn meerdere redenen om te handhaven. De belangrijkste reden is het rechtmatig en doelmatig verstrekken van uitkeringen – dit draagt bij aan een zo efficiënt mogelijke bijstandverstrekking. Maar handhaving is ook nodig om:

- de vertrouwensrelatie met de klant te versterken;
- de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden;
- de uitkeringsgelden te beheersen.

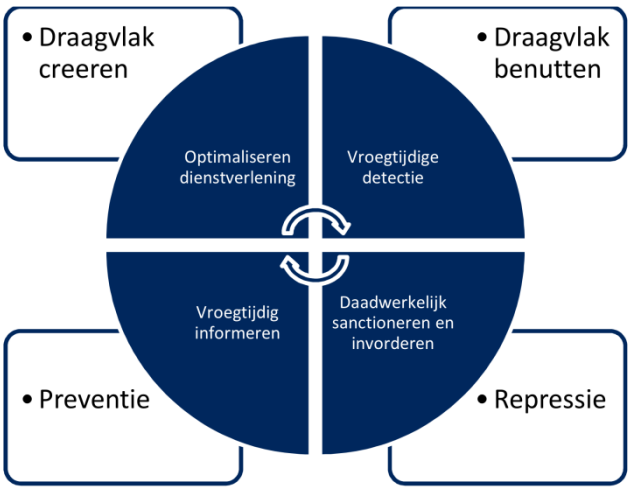
1.4 De visie op handhaving: hoogwaardig handhaven

De gedachte dat preventief handhaven even belangrijk is als repressief handhaven komt tot uitdrukking in het landelijk gehanteerde concept van 'hoogwaardig handhaven'. Vanwege de goede resultaten die andere gemeentes ervan ondervinden, kiezen we ervoor onze vernieuwde aanpak handhaving en onze veranderopgave aan te laten sluiten bij dit concept.

Uitgangspunt van hoogwaardig handhaven is dat voorlichting, dienstverlening, controle en sancties alle vier voldoende voorkomen en goed op elkaar afgestemd zijn om effectief en efficiënt te kunnen handhaven. Het biedt een mix van preventie en repressie, in balans met elkaar.

Het concept hoogwaardig handhaven bevat vier visie-elementen, die ieder op hun beurt bijdragen aan het vergroten van de 'nalevingbereidheid' van onze klanten. We noemen dit de 'cirkel van naleving'.

Figuur 1: Cirkel van naleving



Tijdige en duidelijke voorlichting
Veel fraude en daaropvolgende sancties zijn het gevolg van onwetendheid. Onwetendheid met de regels en met de consequenties van het niet naleven ervan. Als we klanten regelmatig en op maat – dus

gericht op de doelgroep en de vraag van de klant – voorlichten, kunnen we voorkomen dat klanten onbedoeld de fout ingaan.

Optimale dienstverlening
Een goede service en optimale dienstverlening is van groot belang om de klant te stimuleren de regels na te leven. Nemen we de hobbels en bureaucratie in onze dienstverlening weg, dan kunnen we een hoop frustratie van de klant voorkomen. Uit het rapport 'handhaving tijdens de dienstverlening' van de inspectie SZW blijkt ook, dat de beste vorm van fraudepreventie, integratie van handhaving in de dienstverlening is.

Controle op maat
Het loont om zowel moedwillige als onbewuste overtreding van de regels zo vroeg mogelijk op te sporen. Zo minimaliseren we de periode van overtreding en minimaliseren we de sanctie (dienstverlening). Naast vroeg opsporen handelen we ook direct (lik op stuk). Een efficiënte controle houdt in dat we op maat controleren. Daar waar de risico's groot zijn, is de controle groot. Zijn de risico's klein, dan is de controle minimaal.

Consequent sanctioneren
Dit is het sluitstuk van het geheel, en net zo belangrijk als de andere elementen. We doen alles om overtredingen te helpen voorkomen, maar áls de regels worden overtreden, dan handelen we ook consequent. Onze voorlichting over regels en consequenties snijdt immers pas hout als we ook daadwerkelijk doen wat we zeggen, en hier open en helder over zijn. Vooraf bekendheid met de sancties én met het feit dat we deze consequent uitvoeren, maakt dat klanten niet de fout in willen gaan.

Het totale concept van hoogwaardig handhaven verbetert dus de dienstverlening en vergroot de nalevingbereidheid. Het is dan noodzakelijk dat alle aspecten in onze organisatie naar voren komen en met elkaar in balans zijn.

1.5 De concrete aanpak: Welke handhavingsacties voeren we de komende jaren uit?

Onze nieuwe aanpak handhaving kent de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten handhavingsaanpak

- Onze handhaving activiteiten zijn gericht op het voorkomen van problemen- zowel de klant als wijzelf hebben daar baat bij.
- We steken de handhavingsaanpak in vanuit de gedachte van de klant.
- Alle 4 de aspecten van hoogwaardig handhaving komen in balans met elkaar naar voren in onze organisatie en dienstverlening.
- Handhaving is onderdeel van de gehele dienstverlening en is daarmee een taak van alle medewerkers.

De komende jaren willen we het volgende bereiken:

1. De informatie die we klanten bieden, draagt daadwerkelijk bij aan de kennis van de klant van regels die voor hem relevant zijn. Dat betekent:

- Dat we niet alleen algemene informatie bieden, maar ook informatie die gericht is op bepaalde klanten en klantsituaties. De vraag van de klant moet leidend zijn voor de informatie die we bieden, en die vraag verschilt per situatie (nieuwe klanten, bestaande klanten, klanten in groepsbijeenkomsten, klanten met een wijziging in woonsituatie, enz.). We moeten dus weten

welke vragen er spelen bij verschillende klantgroepen en situaties, en daar onze informatie op aanpassen.
- Dat we de antwoorden op de vragen die (kunnen gaan) leven bij de klant, proactief brengen. Dat betekent dat we niet alleen de informatie zelf, maar ook de communicatiemiddelen aanpassen aan de behoefte en situatie. De verschillende dienstverleningsmomenten die we hebben om informatie te brengen, vragen om verschillende aanpak. We brengen dus, bijvoorbeeld, bij groepsbijeenkomsten andere informatie op een andere manier dan bij een eerste gesprek met een nieuwe klant.
- Dat we niet alleen open zijn over regels, maar ook over de gevolgen van niet naleven van regels: de sancties en boetes. Én het waarom ervan. Zo komt de klant niet voor verrassingen te staan.
- Dat alle medewerkers en andere partijen die dienstverlening aan onze klanten bieden, zich bewust zijn van hun rol in het voorlichten van klanten én zelf altijd beschikken over de juiste informatie.

2. We stemmen onze dienstverlening af op de situatie en behoefte van de klant en we doen dat proactief. Dit betekent:

- Dat medewerkers, in alle dienstverlenings- en contactmomenten, zich bewust zijn van wat in hun eigen handelen kan leiden tot frustratie of juist bereidheid bij de klant. En hun handelen hierop aanpassen door bijvoorbeeld duidelijk en open te zijn over wat we doen en waarom. Door een antwoord op een vraag of verzoek toe te lichten. Door bereikbaar te zijn en afspraken tijdig na te komen.
- Dat we onnodige bureaucratie zoals overdracht momenten of te lange doorlooptijden tegengaan, omdat dit voor frustratie bij de klant kan zorgen.
- Dat we bereikbaar zijn voor klanten, en voor klanten inzichtelijk maken wie ze waarvoor kunnen benaderen en wanneer.
- Dat we naast schriftelijk contact met klanten, alle klanten regelmatig zien en daarbij dienstverlening bieden die inspeelt op de behoefte en situatie van de klant. We werken generiek, maar ook dan kan onze dienstverlening meer afgestemd worden op wat de klant nodig heeft en mag verwachten. We hebben dus niet alleen dienstverlening die de klant bij ons kan 'halen' maar bieden de dienstverlening ook actief. Dat kan ook via andere partijen die contact hebben met onze klanten.

3. We werken vanuit vertrouwen in de klant en controleren dus alleen risico- en signaal gestuurd en via thematische controles. We werken momenteel al met deze onderzoeksmethoden. Waar vooral de opgave zit, is om deze activiteiten in te steken vanuit fatsoenlijke dienstverlening.

Dat doen we:
Door fraudesignalen zo vroeg mogelijk op te pakken en af te handelen, zodat onwenselijke situaties niet te lang doorlopen. Dit vraagt van ons dat we fraudealert zijn in alle teams met klantcontact, en fraudesignalen direct en via een efficiënt proces doorspelen en verwerken. Het vraagt ook van ons dat klanten in het zittend bestand niet te lang ongezien, en mogelijk onbewust, frauderen. We behoren de klant en zijn situatie te kennen en dat kan alleen door klanten in beeld te houden en dus álle klanten met regelmaat te zien.

- Door klanten mee te nemen in het hoe en waarom van onderzoeken. Individuele controles verrichten we alleen als er een verhoogd risico is, en áls dat er is, benaderen we de klant beleefd en geven we altijd aan, waarom we bepaalde informatie nodig hebben.
- Door de klant bij ieder contact, dus ook bij controles, met respect en begrip te benaderen.

- Door de klant bij ieder contact, dus ook bij controles, te informeren over mogelijk recht op (armoede-)regelingen. Ook dat is (proactieve) dienstverlening.

4. We zijn open en duidelijk over gevolgen van fraude en we doen wat we zeggen, consequent. We voeren sancties dus consequent en eenduidig uit en minimaliseren de verschillen in uitvoering van sancties:

- Door volgens een helder en eenduidig toegepast beoordelingskader te werken, waar uit blijkt wanneer maatwerk verleend wordt en hoe dit beoordeeld wordt. Veel voorkomende klantsituaties staan centraal bij het beoordelingskader, zodat het goed toegespitst is op de klant en de praktijk.
- Door medewerkers met regelmaat cases aan de hand van het beoordelingskader te laten bespreken. Zo komen we tot een eenduidige, gezamenlijke interpretatie van het kader.
- Door sturing op opgelegde sancties, aan de hand van objectieve stuurinformatie.
- Zaken die niet direct met een sanctiewaardige gedraging te maken hebben, zoals werkdruk of de relatie met de klant, mogen geen belemmering zijn bij het opleggen van een sanctie
- Mocht onverhoopt blijken dat we door eigen toedoen een misser hebben begaan in onze handhaving, dan nemen we zelf het initiatief om de eventuele schade voor de burger terug te draaien.

1.6 Budget en personele inzet

Handhaving vindt plaats op alle plekken en situaties waar we – onze medewerkers, maar ook onze partners – dienstverlening bieden. De gehele organisatie heeft een rol in de vernieuwde handhavingsaanpak. Meer specifiek zijn er per 1 januari 2015 21,5 fte werkzaam bij Team Handhaving. De uitvoering van het handhavingsbeleid wordt gefinancierd vanuit het programma Werk en Inkomen.

2. HANDHAVING EN LEERPLICHT

2.1 Wet- en regelgeving waarop de handhavingstaak is gebaseerd

De leerplichtwet bestaat om het recht op en de plicht tot onderwijs te regelen voor alle jongeren. In deze wetten staan de verantwoordelijkheden van de jongeren ouders en/ of verzorgers, de scholen en de gemeente beschreven.
De ouder(s) en/of verzorger(s) van een leerplichtig jongere moet(en) ervoor zorgen:

1. dat de jongere als leerling van een instelling staat ingeschreven
2. dat de jongere deze instelling na inschrijving regelmatig bezoekt

Scholen zijn verplicht:

1. in- en uitschrijvingen binnen een week aan de gemeente door te geven
2. het schoolverzuim zorgvuldig bij te houden èn verzuim zonder geldige reden aan de leerplichtambtenaar te melden. Onder schoolverzuim wordt verstaan het zonder gegronde reden afwezig zijn. Scholen zijn wettelijk verplicht direct een melding te doen indien een jongere 16 uur verzuimt binnen een periode van vier weken
3. een eigen beleid te formuleren over preventie en aanpak van verzuim

Schoolverzuim valt onder te verdelen in:

1. signaalverzuim (waarbij het schoolverzuim een signaal kan zijn voor achterliggende problematiek zoals pesten, onvoldoende capaciteiten, gezinsproblematiek)
2. absoluut verzuim (niet ingeschreven op een school bij b.v. principieel verzuim). Ouders zijn verantwoordelijk voor inschrijving van hun kind en alleen zij kunnen hiervoor geverbaliseerd worden.
3. luxe verzuim (verzuim ten behoeve van bijvoorbeeld langere vakantie).

De gemeente houdt toezicht op de naleving van de leerplichtwet. In Utrecht wordt deze taak uitgevoerd door het team Leerlingzaken van de afdeling Ontwikkeling.
Kerntaak van het team is het voorkomen en terugdringen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.

2.2 Handhavingsproblematiek Leerplicht

Hoe vaak komt schoolverzuim voor in Utrecht? De Utrechtse aanpak is succesvol. Utrecht kent de laatste jaren lage cijfers op het gebied van voortijdig schoolverlaten in vergelijking met andere grote steden. Bij de cijfers kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst. Leerplicht werkt in een keten van samenwerkingspartners. Dat betekent dat voor een adequate handhaving van de wet ketenpartners op de hoogte dienen te zijn van de leerplichtwet en de doelstellingen van het team Leerlingzaken.
Ter illustratie: indien een school niet meldt dat een leerling verzuimt kan leerplicht geen actie ondernemen. Leerplicht verwacht van scholen dat zij op de hoogte zijn van de problematiek van de verzuimende leerling. Daarna kan leerplicht de betreffende situatie snel en doeltreffend analyseren. Scholen zijn niet altijd in staat om dit goed te doen, een adequaat verzuim begeleidingsproces ontbreekt soms.

Werken in een keten betekent afhankelijkheid van partners. Indien bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie onvoldoende snel opvolging geeft aan een proces verbaal komt de geloofwaardigheid van de leerplichtambtenaar onder druk te staan.

Hieronder volgen enkele cijfers die de handhavingsproblematiek rondom leerplicht in Utrecht illustreren. Deze cijfers zijn gebaseerd op het schooljaar 2013-2014.

Aantal leerplichtige jongere in Utrecht	43341 (peildatum 2-12-2014)
Aantal meldingen wettelijk signaalverzuim	6153
Aantal meldingen absoluut verzuim	132
Aantal meldingen luxe verzuim	264
Aantal processen verbaal	289

2.3 Context

De maatschappelijke tendens neigt naar meer handhaving in de vorm van straffen, zowel naar scholen als naar leerlingen en naar ouders. Het is daarom van belang actief te blijven informeren over de Utrechtse aanpak die gericht is op preventie. (zie ook visie op de handhaving).

2.4 De doelen van de handhaving

Zoveel mogelijk leerlingen behalen een startkwalificatie of diploma naar vermogen: o.a. door schoolverzuim en schooluitval terug te dringen.

2.5 De visie op handhaving

De handhaving, middels een proces verbaal en een Halt-afdoening, fungeert als een middel om het doel te bereiken. Namelijk dat de jongere onderwijs volgt en een startkwalificatie of diploma behaalt naar vermogen. De methodiek van Leerlingzaken Utrecht is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. elk verzuim/gedrag heeft een reden; het is van belang de ware oorzaak van het verzuim te achterhalen om tot effectieve interventies te komen die het verzuim stoppen
2. elke jongere heeft het recht, maar ook de plicht om onderwijs te volgen; de school of route kan variëren. Het is van belang om de juiste school of route bij de jongere te vinden
3. altijd zal er een analyse van de problemen op de verschillende leefgebieden op het gebied van onderwijs, de thuissituatie en de vrijetijdsbesteding van de jongere gemaakt worden
4. de contextuele benadering betekent in de praktijk dat er met alle (mogelijke) betrokkenen wordt geprobeerd samen te werken en dat er verwezen kan worden naar de benodigde vormen van ondersteuning of hulpverlening.
5. Steun waar nodig, maar niet vrijblijvend. Leerplicht werkt vanuit een verplichtend kader, dit betekent dat er soms oplossingen geforceerd moeten worden, bijvoorbeeld middels een proces-verbaal, HALT straf, de inhouding van de kinderbijslag of zorgmelding aan Bureau Jeugdzorg
6. soms is leren en werken of een passende arbeidsplek het maximaal haalbare

2.6 De concrete aanpak: welke handhavingsacties voeren we de komende jaren uit?

Handhaving van de leerplicht wordt in Utrecht uitgevoerd door team Leerlingzaken en kent de volgende stappen:

Sluitende leerlingenadministratie.

Om te weten of leerplichtige jongeren op school zitten – en op welke school – wordt een sluitende leerlingenadministratie bijgehouden. Hierin zijn alle jongeren uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van Utrecht van 0 – 23 jaar opgenomen. Van alle Utrechtse leerlingen is de actuele schoolinschrijving en de schoolloopbaan bekend.

Direct contact met betrokkenen (school, ouders / verzorgers, leerling, buurtteam, hulpverlening of bureau jeugdzorg) bij verzuimmeldingen.

Zodra er een melding van school bij Leerlingzaken binnenkomt, neemt de leerplichtambtenaar binnen vijf werkdagen contact op met de school.

Creëren totaal beeld van het verzuim.
Er wordt een compleet beeld van het verzuim ontwikkeld en er wordt gezamenlijk bekeken in welke richting de oplossing voor het probleem gezocht kan worden. De leerplichtambtenaar houdt hierbij de regie. Om de achtergronden van het verzuim aan de weet te komen vinden de volgende acties plaats:

- Er wordt informatie opgevraagd bij de school.
- Er vindt een gesprek plaats met de jongere en/of ouders
- Er wordt contact gelegd met betrokken hulpverlening (in de wijk of specialistische zorg)

Controle scholen.
Vanuit een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie van het Onderwijs controleert leerlingzaken de betrouwbaarheid van de verzuimadministratie van scholen en of verzuim tijdig wordt gemeld. Indien een school deze zaken niet op orde heeft kan er na een aantal aanwijzingen een bestuurlijk boete volgen.

Als schoolverzuim is geconstateerd probeert Leerlingzaken in eerste instantie door middel van Interventies, zoals een waarschuwingsbrief of gesprek, het verzuim te stoppen. Vanuit het verplichtend karakter van de Leerplichtwet is er een wettelijke basis om actief op te treden.

Optreden en sanctioneren indien nodig.
Werken de interventies niet dan kan de leerplichtambtenaar de jongere aanmelden bij bureau Jeugdzorg of bureau Halt, de kinderbijslag inhouden of een proces verbaal opmaken tegen de ouders en/of jongere. In het laatste geval moeten de ouders en/of jongeren voorkomen bij de kantonrechter of kinderrechter en wordt er een afdoeningsaanbod gedaan door het OM.
Uit de aanpak blijkt dat er geen kwantitatieve handhavingsdoelstelling is of wordt geformuleerd. De activiteiten zijn erop gericht om iedere jongere, met een aanpak op maat, op school te houden dan wel te krijgen.
Wel zijn er specifieke acties rondom schoolvakanties, bij het zogenaamde luxeverzuim. Dan wordt in samenwerking met scholen gericht gecontroleerd op verzuim. Bij luxeverzuim acties wordt bij een eerste overtreding die niet meer dan één dag betreft een waarschuwing gegeven. De tweede overtreding wordt bestraft met een proces-verbaal.

2.7 De personele inzet voor de handhaving
Per 1 januari 2014 is de formatie voor leerplicht-handhaving in 17,7 . Dit is inclusief leiding, leerplichtambtenaren medewerkers registratie, medewerkers administratie en overige.