



Impuls voor de Interventieteams Rapportage

In opdracht van: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

© Zenc/Kennisland oktober 2007

Auteurs:

Peter Castenmiller (Zenc)

Yvette Bommeljé (Zenc)

Abdelilah Azouz (Zenc)

Lobke van der Meulen (Stichting Nederland Kennisland)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1. Inleiding.....	2
1.2. Opzet van het onderzoek.....	3
2. Structuur en organisatie van de interventieteams	5
2.1. Beschrijving oorspronkelijke opzet.....	5
2.2. Inzichten uit de praktijk	8
2.3. Balans en aanbevelingen.....	11
3. De uitvoeringspraktijk	12
3.1. Beschrijving oorspronkelijke doelstellingen en opzet.....	12
3.2. Inzichten uit de praktijk	12
3.3. Balans en aanbevelingen.....	16
4. Conclusies en aanbevelingen.....	19
Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde en bezochte projecten	22
Bijlage 2: Deelnemers discussiebijeenkomst 15 oktober	23
Bijlage 3. Lijst van door de LSI geconstateerde knelpunten, voorjaar 2007	24

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Sinds 2003 bestaat er een landelijk dekkend netwerk van interventieteams dat zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude aanpakt. In deze interventieteams werken de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Arbeidsinspectie (AI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeenten en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) met elkaar samen.

Het functioneren van deze interventieteams is een succes, zo is de algemene mening bij de betrokken organisaties. Deze organisaties zijn een nieuwe, intensieve vorm van samenwerking aangegaan. Ervaren wordt dat deze samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties een belangrijke meerwaarde genereert, die een direct en positief effect heeft op de resultaten. Deze resultaten hebben voor een belangrijk deel een maatschappelijk karakter; de interventieteams leveren een bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid (met name in grootstedelijke gebieden) en aan het terugdringen van overlast en criminaliteit. Vanzelfsprekend is er daarnaast sprake van directe financiële resultaten.¹

Het gevoel dat de interventieteams een succes zijn, is gebaseerd op de ervaringen van de direct betrokkenen. De medewerkers van de organisaties die actief zijn in de interventieteams, zijn van mening dat de samenwerking goed ingevuld wordt en dat op basis van de samenwerking resultaten worden behaald die elke organisatie afzonderlijk niet had kunnen realiseren. Het feit dat in een periode van vier jaar de samenwerking over het algemeen 'soepel' en 'als vanzelfsprekend' verloopt, draagt bij aan de positieve gevoelens over de interventieteams.

Tegelijkertijd worden in de praktijk soms knelpunten in het functioneren van de interventieteams geconstateerd. Gaandeweg zijn hiervoor al verbeteringen voorgesteld en geïmplementeerd, die de context van het functioneren van de interventieteams veranderen en versterken.

Nu de interventieteams ongeveer vier jaar functioneren, achten de organisaties, vertegenwoordigd in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (hierna LSI), het nuttig om een evaluatie te laten uitvoeren. Op basis van de evaluatie kunnen eventuele aandachtspunten worden vastgesteld. Vervolgens kunnen aanbevelingen worden geformuleerd om het functioneren van de teams te optimaliseren. Verdere professionalisering, mede op basis van deze evaluatie, is ook doelstelling in het Jaarplan 2007.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheidsbeleid (SZW), dat het voorzitterschap en het secretariaat van de LSI vervult, heeft Zenc samen met Stichting Nederland Kennisland (KL) gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

Dit rapport bevat de resultaten. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de inrichting en doelstelling van het onderzoek. In paragraaf 1.3 wordt de organisatie en werkwijze van de interventieteams nader beschreven.

¹ Volgens het *Jaarplan Interventieteams 2007* werd geschat dat de teams eind 2005 voor ongeveer tien miljoen euro aan boetes, naheffingen en bespaarde of beëindigde uitkeringen hebben gerealiseerd. De opbrengsten in 2006 worden geraamd op 21,8 miljoen euro.

1.2. Opzet van het onderzoek

Onderzoeksvragen

In het voorjaar van 2007 heeft de LSI een bijeenkomst georganiseerd om het functioneren van de interventieteams te evalueren. Naar aanleiding daarvan is een lijst met knelpunten vastgesteld. Deze lijst is in bijlage 3 opgenomen. Naar aanleiding van deze exercitie heeft de LSI de behoefte uitgesproken aan een externe validatie van deze inventarisatie. Bovendien is gevraagd naar een verkenning van eventuele samenhang tussen de verschillende knelpunten. Immers, als meer inzicht wordt verkregen in samenhang en oorzaken van knelpunten, kan gericht invulling worden gegeven aan maatregelen om problemen te verhelpen.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Welke knelpunten ervaren de betrokken actoren voor het optimaal functioneren van de interventieteams?
2. Wat zijn de oorzaken van deze knelpunten; op welke wijze hangen zij samen?
3. Zijn de knelpunten te beoordelen in mate van complexiteit en urgentie?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de knelpunten te verminderen en het functioneren van de interventieteams te verbeteren en te versterken?

Werkwijze

De door Zenc en Kennisland gehanteerde werkwijze was als volgt:

1. Oriëntatie

Voor een goed begrip van de doelstellingen, werkwijzen en het functioneren van de interventieteams heeft een oriëntatie op de uitgangspunten, achtergronden en werkwijze van de interventieteams plaatsgevonden. Daarvoor zijn de beschikbare notities uit de oprichtingstijd geraadpleegd, alsmede jaarplannen en rapporten die meer in het algemeen het onderwerp handhaving betreffen.

2. Verdieping

Door middel van interviews met vertegenwoordigers uit de betrokken organisaties zijn de processen van de Interventieteamstructuur geanalyseerd op sterke punten, knelpunten en verbeterpunten en mogelijke oplossingen.

3. Veldonderzoek

Om een beter begrip te krijgen van de werkwijze van de teams hebben de onderzoekers meegelopen met één van de uitvoerende teams.

4. Terugkoppeling in discussiebijeenkomst met sleutelpersonen

Aan de hand van de analyse en resultaten heeft op 15 oktober 2007 een discussiebijeenkomst (hardvuursessie) plaatsgevonden. Deze bijeenkomst heeft tot doel de eerder verkregen informatie te valideren en om vervolgens in de discussie de aanbevelingen voor verbeteringen aan te kunnen scherpen en te toetsen op haalbaarheid. De deelnemers aan deze bijeenkomst zijn vermeld in bijlage 2.

5. Eindrapportage

Tot slot is een korte afsluitende rapportage opgesteld met de bevindingen en de aanbevelingen.

De kernpunten van het onderzoek laten zich samenvatten in het streven om het inzicht in de uitvoeringspraktijk van de interventieteams te verdiepen, alsmede om meer gestructureerd eventuele aandachtspunten te onderscheiden. Immers, zoals aangegeven bestaat hiervan al een eerdere inventarisatie. Door middel van de verdieping kunnen nu door de LSI gericht concrete aanbevelingen worden gedaan om de uitvoeringspraktijk te versterken.

Gedurende het functioneren van de teams worden met enige regelmaat verbeteringen in de werkwijze en het functioneren voorgesteld en geïmplementeerd. Voor een aantal geldt dat deze gedurende de looptijd van het onderzoek hebben plaatsgevonden. Daardoor is ook de context van het onderzoek veranderd; soms zijn in de inventarisatiefase knelpunten gesignaleerd, die later al verholpen waren. In sommige gevallen heeft dit de consequenties voor de actualiteit van geformuleerde aanbevelingen.

Opzet van de rapportage

Over de tijdens het onderzoek opgedane inzichten wordt in de twee volgende hoofdstukken verslag gedaan. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de structuur en organisatie van de interventieteams, hoofdstuk 3 concentreert zich op de bevindingen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Beide hoofdstukken worden steeds afgesloten met een overzicht van conclusies en suggesties van verbeterpunten. Voor de verbeterpunten in het tweede en derde hoofdstuk geldt dat deze vrijwel direct gekoppeld zijn aan door betrokkenen in de praktijk ervaren problemen (onderzoeksvraag 1). Deze aanbevelingen zijn veelal praktisch van aard. De samenhang tussen ervaren problemen, de urgentie en complexiteit komen in het vierde hoofdstuk aan de orde. Dit gebeurt door meer algemene factoren te benoemen die het functioneren van de interventieteams beïnvloeden. Daaraan gekoppeld worden in dit hoofdstuk ook meer algemene verbeterpunten voorgesteld, die naar alle waarschijnlijkheid eerst om een gedachtenwisseling en standpuntbepaling binnen de LSI zullen vragen, alvorens zij geconcretiseerd en geïmplementeerd kunnen worden.

2. Structuur en organisatie van de interventieteams

2.1. Beschrijving oorspronkelijke opzet

De interventieteams zijn in 2003 in het leven geroepen als opvolger van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's)². Met deze interventiestructuur is een landelijk dekkende structuur van multidisciplinaire teams opgezet om zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheids- en fiscale fraude te bestrijden.

De interventieteams zijn in zeker opzicht te beschouwen als de 'opvolger' van de Rif's. Belangrijk daarbij is echter de constatering dat de interventieteams wezenlijk verder gaan, aangezien de fraude ook concreet wordt aangepakt.

De kracht van de aanpak van de interventieteams is gelegen in den brede, interdisciplinaire benadering. Iedere betrokken organisatie brengt zijn eigen informatie en expertise in. Door informatie uit verschillende bronnen en van verschillende instanties te combineren wint deze aan diepgang. Tevens komen door de combinatie van informatie uit verschillende bestanden samenhangen en inconsistenties eerder aan het licht. Vervolgens kan door de inzet van verschillende disciplines een situatie meer integraal worden aangepakt.

Structuur

Om snel en flexibel op alle plaatsen in het land in te kunnen springen op signalen, is gekozen voor een structuur met teams die projectmatig werken, met een concrete doelstelling, gerichte taakverdeling, een vastgestelde tijdsplanning en vastgesteld budget.

De partijen die deelnemen aan de Interventieteams zijn:

- De Belastingdienst (BD),
- De Arbeidsinspectie (AI),
- Het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV),
- De Sociale Verzekeringsbank (SVB),
- Gemeenten (met name de Gemeentelijke Sociale Diensten),
- Het Openbaar Ministerie,
- De Politie, waaronder de Vreemdelingendienst.

De SIOD is betrokken bij de voorbereidende werkzaamheden van de teams. De Dienst voert risicoanalyses uit.

Er is een organisatiestructuur ingericht bestaand uit twee lagen:

1. LSI

Op landelijk niveau is de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (hierna: LSI) verantwoordelijk voor het functioneren van de teams. Iedere deelnemende organisatie is in de LSI vertegenwoordigd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voorzitter en verzorgt het secretariaat.

De LSI stelt het jaarplan vast. Dit betreft een planning in grote lijnen. Gedurende het hele jaar kunnen vanuit de betrokken organisaties of vanuit de regionale overlegplatforms (zie hieronder) projectvoorstellen aan de LSI worden gedaan. De

² De taak van de Rif's was in de eerste plaats het detecteren van fraudestructuren.

LSI accordeert deze voorstellen.

Voor de planning en uitvoering van de projecten is Nederland verdeeld in negen regio's. Projecten worden uitgevoerd in één regio, in meerdere regio's of hebben een landelijke insteek.

Binnen de LSI zijn zowel landelijke organisaties vertegenwoordigd, met name het UWV, de SVB en de Arbeidsinspectie, als gemeenten, op stuurgroepniveau vertegenwoordigd door de VNG. Om op het niveau van de negen regio's de contacten tussen deze qua complexiteit verschillende organisaties en de opgedane expertise te waarborgen, zijn *Regionale Platforms Fraudebestrijding* (RPF) en *Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding* (RCF) ingericht. In de Regionale Platforms Fraudebestrijding worden de projectvoorstellen die door de partners op regionaal niveau zijn voorbereid en afgestemd, ingebracht om draagvlak te creëren. Het ministerie heeft per regio budget ter beschikking gesteld waarmee de Coördinatiepunten (RCF's) vier doelen kunnen realiseren, te weten:

- het ondersteunen van de regionale platforms bij het indienen van projectvoorstellen van het gemeentelijk veld in de LSI;
- het fungeren als gemeentelijk projectleider indien het project door het gemeentelijk Stuurgroep lid is geadopteerd;
- het vervullen van de linking-pinfunctie tussen het gehele gemeentelijke veld (alle gemeenten in de desbetreffende regio's) en de projectleiders (werkzaam in de regio) benoemd door één van de landelijke partners; Het uitbouwen en onderhouden van regionale contacten en expertise ter bevordering van de integrale, multidisciplinaire handhaving.

In de oorspronkelijke structuur is tevens een plaats ingeruimd voor de *Werkgroep Analyse*. Deze werkgroep stelt in opdracht van de LSI analyses op ten behoeve van de projectkeuze. Deze werkgroep bestaat uit de SIOD en de overige aan de interventieteams deelnemende organisaties.

2. Projecten en teams

De operationele aansturing van een project wordt gedelegeerd aan één van de leden van de LSI.³ Rond ieder project wordt een team geformeerd met uitvoerders uit de deelnemende organisaties. Het verantwoordelijke stuurgroep lid benoemt een projectleider afkomstig uit de eigen organisatie, is verantwoordelijk voor het functioneren van het team en legt verantwoording af in de LSI.

Werkwijze van onderop

Bij de instelling van de interventieteams is gekozen voor een werkwijze "van onderop", waarbij de organisaties de onderwerpen aandragen waarop actie door de teams is gewenst. Het proces van planvorming tot en met uitvoering is als volgt.⁴

➤ *Ideevorming en opstellen projectvoorstellen door de deelnemende landelijke organisaties en de RPF's*

Zowel de landelijke organisaties als de gemeenten kunnen projectvoorstellen indienen. Een idee wordt op basis van een afgesproken format uitgewerkt en na bespreking in het (of de) Regionale Platforms Fraudebestrijding ingediend bij de LSI. Voor de onderbouwing heeft de LSI een afwegingskader.

³ *Samenwerkingsovereenkomst Interventieteams*; 8 oktober 2003

⁴ *Stroomschema Interventieteams*, Landelijke Stuurgroep 2004/69, 2004/71

- *Selectie door de LSI*
De LSI maakt een keuze uit de aangeboden voorstellen. Dit doet zij mede op grond van de landelijke beleidsontwikkelingen, landelijke analyses en onderzoeken, eerder door de Interventieteams behaalde resultaten en het maatschappelijk belang. Zo wil de LSI in haar nieuwe programma ook inspelen op de wijkaanpak van het kabinet (de 40 “prachtwijken”).⁵ Daarnaast wordt rekening gehouden met een spreiding over de regio’s en over de onderwerpen. Indien een voorstel wordt afgewezen, wordt dit gemotiveerd teruggekoppeld aan de indiener.
- *Uitwerking tot Projectplan*
De organisatie die het planvoorstel heeft ingediend werkt het, ook weer op basis van een format, uit tot een Projectplan, voorzien van de benodigde disciplines, capaciteit, in te zetten instrumenten, bevoegdheden, de te hanteren wettelijke grenzen en het privacykader. De planvorming gebeurt onder verantwoordelijkheid van het betreffende Stuurgroep lid, dat daarvoor een projectleider aanwijst. In deze fase van het project kan ervoor gekozen worden een risicoanalyse te laten uitvoeren door de SIOD. De deelnemende partners leveren de benodigde bestanden aan. Door deze bestanden waar nodig en mogelijk met elkaar in verband te brengen en vervolgens te analyseren, is de SIOD in staat om op basis van risicoprofielen een lijst op te stellen van woningen of bedrijven naar urgentie van controle. Het is een *mogelijkheid* om het interventieproject analysegestuurd uit te voeren, het is niet verplicht om de SIOD in te schakelen. Indien in een project de risico-analyse achterwege blijft, moet dit wel gemotiveerd en onderbouwd gebeuren.
- *Vaststellen Projectplan door de LSI*
Het Projectplan, voorzien van een Communicatieplan, wordt door de LSI beoordeeld en vastgesteld.
- *Uitvoering Projectplan*
De projectleider geeft samen met het eerder samengestelde team uitvoering aan het Projectplan. Het team werkt gedurende de uitvoeringsperiode vanuit een vaste lokatie in een van de negen regio’s. De interventie wordt gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd. De projectleider onderhoudt contact met “zijn” Stuurgroep lid en doet verslag van de uitvoering aan de LSI via het verantwoordelijke Stuurgroep lid.
- *Afhandeling door de organisaties*
Na de fase van de gezamenlijke uitvoering zorgen de betrokken organisaties voor de afhandeling binnen de eigen organisatie.
- *Eindrapport*
De operationeel projectleider verzorgt de eindrapportage met een kosten-batenanalyse. Voor de eindrapportages is een format beschikbaar alsmede voor de geraamde financiële opbrengsten van het project.
- *Goedkeuring eindrapport (opbrengsten) door de LSI*
Het eindrapport wordt door de LSI beoordeeld. Zo nodig vindt daarover externe communicatie plaats en worden leerpunten en eventueel aanbevelingen geformuleerd.

⁵ *Intensivering wijkgerichte aanpak door interventieteams*; brief Landelijke Stuurgroep Interventieteams dd. 22 juni 2007.

➤ *Jaarplan*

Aan het begin van een nieuwe planvorming houdt de Stuurgroep op basis van de resultaten een evaluatie, formuleert beleidsaanbevelingen en formuleert leerpunten voor de betrokken organisaties, departementen en voor de nieuwe cyclus.

2.2. Inzichten uit de praktijk

In deze paragraaf komt aan de orde hoe de organisatie en beoogde werkwijze in de praktijk gestalte hebben gekregen.

Over het algemeen geldt dat de samenwerking profiteert van de geschetste lichte structuur. Hierdoor is er veel ruimte voor ideeën van ‘onderop’. Tevens hebben de uitvoerders veel ruimte voor de inrichting van hun projecten (‘maatwerk’). Deze structuur zorgt voor grote flexibiliteit alsmede voor betrekkelijk weinig overhead en bureaucratie. De structuur levert een positieve bijdrage aan de samenwerking tussen de betrokken organisaties. In plaats van dat de samenwerking ‘opgelegd’ wordt, kunnen zij zelf daarin, gemotiveerd en betrokken, hun keuzes maken.

Naast de voordelen van deze lichte structuur, ervaren betrokkenen in de praktijk onduidelijkheden of afwijkingen van de in de vorige paragraaf beschreven opzet.

- Positie en functie LSI

Er is bewust gekozen voor een werkwijze van ‘onderop’; de deelnemende organisaties kunnen voorstellen doen voor ideeën voor projecten. Deze voorstellen worden ingebracht bij de LSI die hiermee al dan niet instemt. In de praktijk blijkt de LSI zelden tot nooit een voorstel af te wijzen.

Uit de interviews blijkt dat er afstand wordt ervaren tussen de LSI en de operationeel projectleiders. Een aantal operationeel projectleiders geeft aan dat zij graag hun plan in de LSI zouden willen toelichten. Dit ondanks het feit dat bijna nooit een project wordt afgewezen. Projectleiders willen feitelijk meer inzicht in het ‘gevoel’ binnen de LSI met betrekking tot het voorgestelde project. De LSI wordt in dat kader door betrokkenen in de uitvoeringspraktijk soms ervaren als een ‘black box’; het traject tussen voorstel en beslissing is voor hen niet altijd zichtbaar.

De LSI beperkt zich echter bewust tot een ‘lichte’ invulling van hun rol en kiest er voor louter aan te geven of ingestemd wordt met het voorstel. Het is vervolgens aan het voor het project verantwoordelijke stuurgruplid om invulling te geven aan de verdere communicatie over het project. Hierbij kan dus sprake zijn van een persoonlijke invulling (en daardoor van verschillen) met betrekking tot de communicatie tussen LSI en uitvoerend niveau. Daarnaast worden verslagen van de vergaderingen verspreid via de website van de interventieteams en per mail aan direct betrokkenen.

Desalniettemin is duidelijk dat de communicatie tussen LSI en de betrokkenen in de uitvoeringspraktijk niet als optimaal wordt ervaren.

- Positie, functie en analyses SIOD

In de oorspronkelijke beschrijving van de structuur is sprake van een werkgroep Analyse. Voor zover bekend is deze werkgroep in de praktijk niet tot nauwelijks in actie geweest. Het ontbreken van deze werkgroep betekent dat de SIOD de enige organisatie is die analyses verricht. De rol en meerwaarde van de SIOD zijn, in ieder geval tot voor kort, betrekkelijk onduidelijk gebleven voor andere betrokken instanties.

De SIOD bevond zich, mede vanwege het wegvallen van eventuele andere

betrokkenen in de voorziene werkgroep Analyse, in een lastige uitgangspositie. Het bleek lastig om de vraag om informatie (analyse en risicoprofielen) vanuit de betrokken instanties scherp te krijgen. Door dit gebrek aan scherpte kon het voorkomen dat eventuele overzichten en bevindingen door de ontvangers als onvoldoende werden ervaren. Voorts bleken de analyses om een aantal redenen geen sinecure. De inhoudelijke kwaliteit van de analyses en de daarin te gebruiken indicatoren stonden ter discussie, zowel bij medewerkers van de SIOD zelf als bij de afnemers. Organisaties die zelf beschikken over grote databestanden en gewend zijn deze te analyseren, waren tot voor kort van mening dat hun eigen analyses tenminste even waardevol waren als die van de SIOD. De SIOD heeft juist in de afgelopen maanden sterk geïnvesteerd in het aanscherpen van selectiemethodieken en voorspellende risicofactoren. De resultaten van deze ontwikkeling bij de SIOD is nog niet bij alle organisaties zichtbaar geworden.

Daarnaast is de SIOD voor de analyses voor een belangrijk deel afhankelijk van de levering van informatie door andere organisaties. De in het team samenwerkende organisaties leveren de SIOD de bestanden aan. Vervolgens voert de SIOD op basis van deze bestanden de analyses uit. Bij de aanlevering doen zich verschillende problemen voor. In sommige gevallen is het de vraag of bepaalde gegevens uit privacy-overwegingen wel beschikbaar mogen worden gesteld. Maar het kan ook zijn dat de levering op technische problemen stuit, of dat het formaat waarin de gegevens worden geleverd door de SIOD moeilijk te verwerken is. Ook kan het zijn dat de betrokken partijen vooraf niet scherp geformuleerd hebben welke problemen en misstanden ze willen aanpakken. Dit maakt het voor de SIOD lastig om te bepalen welke analyses nu concreet moeten plaatsvinden.

Al met al is de verkrijging van gegevens door de SIOD een intensief, complex en vaak langdurig proces. Een effect hiervan is dat de projectteams betrekkelijk lang op de resultaten moeten wachten, voordat zij concrete en gerichte plannen voor acties en interventies kunnen opstellen. Mede vanwege het feit dat sommige deelnemers in de projectteams geen zicht hebben op de rol en de (on)mogelijkheden van de SIOD, wekt dit nog wel eens wrevel. In sommige gevallen leidt dit er toe dat de in een team vertegenwoordigde organisaties elk voor zich, op basis van de eigen informatie, analyses gaan maken. Dit resulteert daarmee dus in dubbel en wellicht kwalitatief minder werk.

- *Visie op en communicatie van de doelen*

Hierboven is aangegeven dat naast directe fraudebestrijding, de interventieteams ook doelstellingen hebben met betrekking tot preventie, vergroting van de leefbaarheid en bestrijding van eventuele overlast. Tevens is het intensiveren van de samenwerking tussen betrokken organisaties een belangrijk doel. De 'beleving' van de opbrengsten beperkt zich daarmee niet uitsluitend tot de financiële resultaten. Het versterken van de samenwerking, de preventie van fraude en het verbeteren van de leefbaarheid zijn eveneens positieve opbrengsten. Niet alle uitvoerders in de praktijk zijn zich hiervan bewust, waardoor hun beleving van de opbrengsten van hun activiteiten soms minder positief is.

- *Gebruik maken van ervaringen met andere fraudebestrijdingsactiviteiten*

Naast de interventieteams die onder de vlag van de LSI werken, zijn er vele andere projecten ter bestrijding van fraude. Deze worden bijvoorbeeld in gemeenten ontwikkeld, of door gemeenten in samenwerking met organisaties die ook vertegenwoordigd zijn in de LSI, maar waarbij de projecten niet via de LSI lopen. Deze projecten 'passen' niet in de structuur van de LSI, onder meer omdat de doelstelling anders kan zijn. Het kan ook zijn dat andere partijen betrokken zijn, dan de partijen die het convenant Interventieteamstructuur hebben getekend. Het spreekt

voor zich dat de partijen die actief zijn binnen de LSI kunnen leren van ervaringen die in dergelijke projecten worden opgedaan. Eventueel – bij duidelijke raakvlakken – kan gekeken worden of samenwerking mogelijk is, of een gezamenlijke evaluatie of verwerking van de resultaten.

- *Evaluatie, leren en vernieuwen*

- In de procesbeschrijving is aangegeven dat na afronding van een project een eindverslag inclusief geraamde financiële opbrengsten wordt opgesteld dat wordt aangeboden aan de LSI. Volgens de beschrijving wordt het eindrapport door de LSI beoordeeld. Zo nodig vindt daarover externe communicatie plaats en worden leerpunten en eventueel aanbevelingen geformuleerd. Deze leerpunten en aanbevelingen worden onder meer benut bij het opstellen van het jaarplan van de LSI.

Ten tijde van onze praktijkverkenningen bleek deze leercyclus onbekend te zijn. Net zoals de accordering van projectvoorstellen voor uitvoerders een 'black box' is, geldt dit ook voor de evaluatie. De getrokken lessen en aanbevelingen vinden niet tot nauwelijks hun weg terug naar de betrokkenen in de praktijk. Daarbij moet wel worden aangetekend dat lessen en aanbevelingen vaak per project een verschillend karakter kunnen hebben. Sommige zijn heel praktisch van aard, andere hebben wellicht veeleer betrekking op de algemene structuur van projecten.

Sinds kort is er sprake van een structureel streven naar 'leren en verbeteren', in de vorm van de 'leercirkel'. Dit project is opgenomen in het jaarplan 2007 van de LSI. De leercirkels worden ontwikkeld door de SIOD. Het doel is om kennis en ervaring die wordt opgedaan in de interventieprojecten beschikbaar te stellen voor deelnemers aan andere/nieuwe interventieteams en voor de participerende organisaties.

Om een effectieve implementatie van de leercirkel mogelijk te maken, is het voornemen van degenen die betrokken zijn bij het inrichten van de leercirkel dat geïnvesteerd zal worden in bepaalde instrumenten. Hierbij moet gedacht worden aan: het inrichten van een kennisbank, het vaststellen van een leercyclus, het aanscherpen van het interventieteamproces en het aanwijzen van actoren. Afhankelijk van de besluitvorming in de LSI zal de leercirkel verder ingericht worden.

Al met al is er *op dit moment* geen sprake van een plek, een instantie of een moment in het proces waarin de bestaande initiatieven en projecten worden beoordeeld en waar structureel wordt nagedacht over vernieuwing.⁶ Tijdens de uitvoering van het onderzoek is een start gemaakt met het project leercirkel, dat naar verwachting in deze lacune zal voorzien.

⁶ Overigens zijn er al wel Intervisiebijeenkomsten die 2x per jaar worden georganiseerd voor projectleiders. De doelstelling hiervan is tweeledig:

- De projectleiders kunnen cases met elkaar bespreken om zo van elkaar denk- en werkwijze te kunnen leren:
- Het onderhouden van netwerkrelaties. Door elkaar regelmatig te ontmoeten en te spreken is het gemakkelijker om in team-verband zaken aan elkaar te vragen of te bespreken.

Het is momenteel het streven dat deze intervisiebijeenkomsten geïntegreerd worden in de leercirkel.

2.3. Balans en aanbevelingen

Uit de vorige paragraaf komen twee kernpunten naar voren. De eerste heeft betrekking op de rol en de positionering van de LSI. Met dit punt zijn ook constatering verbonden met betrekking tot de communicatie tussen de LSI en het uitvoerend niveau.

Als tweede is gebleken dat de oorspronkelijke rol van de werkgroep analyse niet is ingevuld. Ons inziens zijn geconstateerde onduidelijkheden rond de positie en functie van de SIOD hiermee verbonden.

Deze kernconstateringen kunnen verbonden worden met de volgende aanbevelingen:

- De communicatie en de voorlichting door en met de LSI dient te worden versterkt. Weliswaar is er veel beschikbaar, duidelijk is dat de mogelijkheden optimaal worden benut. De website, nieuwsbrieven, artikelen, vakbladen e.d. kunnen nog meer worden benut. Voorts ligt hier een taak voor de individuele leden van de LSI, die elk de verantwoordelijkheid hebben voor de communicatie met hun 'eigen' organisaties.
- De opzet en uitvoering van de risicoanalyse dienen beter geborgd te worden. In het verleden is van de risicoanalyse onvoldoende gebruik gemaakt. In de afgelopen maanden zijn hier overigens al de nodige initiatieven ontwikkeld, die op zichzelf al een goede invulling zijn van deze aanbeveling;
- evaluatie van projecten standaard invoeren; creëren en versterken van een plek waar de lessen en ervaringen worden geïnventariseerd, geanalyseerd en waar op basis daarvan structureel aanbevelingen voor verbeteringen en voor innovatie (zowel wat projecten als werkwijzen betreft) worden gedaan. Overigens geldt ook voor deze aanbeveling dat met de start van de leercirkel hieraan al een zeer adequate invulling is gegeven.

3. De uitvoeringspraktijk

3.1. Beschrijving oorspronkelijke doelstellingen en opzet

Na de fase van ideevorming en nadat de LSI heeft ingestemd met een project, is het aan de projectleider, in samenwerking met de andere betrokken instanties om het project in te richten. De projectleider stelt een uitgewerkt projectplan op, waarin de concrete aanpak wordt uitgewerkt, met de in te zetten methoden, organisaties en hulpmiddelen.

De projectleider betreft de organisaties die bij het project een rol spelen, bij het opstellen van het plan. In de planning wordt onder meer aangegeven op welk moment welke bijdrage wordt verwacht van de verschillende organisaties en welke capaciteit daarmee is gemoeid.

Voor de samenwerking is het de bedoeling dat de deelnemers uit de verschillende teams zo veel als mogelijk (en relevant) gezamenlijk optrekken. Concreet betekent dit onder meer dat de uitvoerende teams een gezamenlijk gedeelde huisvesting krijgen, meestal in een regionaal kantoor van één van de grote deelnemende partners (Belastingdienst, Arbeidsinspectie, UWV, grote gemeente). Verder worden concrete inspecties ook steeds door gezamenlijke teams uitgevoerd, zodat met de deelname door medewerkers uit de verschillende organisaties wordt geborgd dat alle benodigde bevoegdheden aanwezig zijn. Zo garandeert de deelname aan een actie door de politie niet alleen een hogere mate van veiligheid (of in ieder geval een 'gevoel van veiligheid'), daardoor kunnen medewerkers van andere deelnemende organisaties 'verder gaan' dan wanneer zij zelfstandig waren opgetreden. De integraliteit in het optreden verbreedt en verdiept de kennis van de deelnemende organisaties over de situatie ter plaatse, hetgeen hen van pas kan komen bij de verdere onderzoeken en analyse.

3.2. Inzichten uit de praktijk

Over het geheel genomen zijn de betrokken partijen tevreden over de uitvoeringspraktijk. Onder meer wordt als positief gemeld dat de organisatie die een projectidee aandraagt, al in een vroegtijdig stadium heeft gezorgd voor draagvlak bij en betrokkenheid van de relevante partners. De instemming door de LSI met het project bevestigt nog eens de medewerking van betrokken organisaties. Al met al is er steeds veel enthousiasme voor de uitvoering van de projecten.

Deelnemers van de betrokken organisaties stellen de samenwerking in de teams op prijs, profiteren van elkaars kennis en ervaring en zijn van mening dat de effectiviteit van hun optreden daardoor groter is. Bovendien wordt het ervaren als een investering in kennis over en toegang tot andere organisaties, waarvan zij ook in andere activiteiten en projecten (al dan niet in de context van de interventieteams) kunnen profiteren. Betrokkenen geven aan dat informatie zonder problemen wordt gedeeld. Tevens ontstaan er geen competentieproblemen of concurrentie tussen medewerkers van verschillende organisaties. Het is duidelijk dat één van de doelstellingen van de interventieteams, namelijk het bevorderen van samenwerking, door deze werkwijze wordt bevorderd.

Maar niet alles in de praktijk loopt op rolletjes. De volgende waarnemingen zijn gedaan:

- **Uitgaan van gezamenlijk belang in plaats van organisatiebelang**
De verschillende betrokken partijen die in interventieteams samenwerken hebben verschillende belangen. De ene organisatie kan meer concreet-aanwijsbare opbrengsten uit de gezamenlijke interventies halen dan de ander. Bovendien is de ene organisatie veel groter van omvang dan de andere organisatie: een grotere organisatie kan gemakkelijker capaciteit inzetten dan een kleinere (bijvoorbeeld kleine gemeenten of UWV). Dit heeft tot gevolg dat niet iedere ketenpartner altijd de capaciteit beschikbaar heeft of stelt die voor het project eigenlijk nodig is. Een verwant probleem is dat bij sommige van de deelnemende organisaties sprake kan zijn van interne ontwikkelingen (interne problemen, reorganisaties, verschuiving van prioriteiten, nieuwe politieke eisen die worden gesteld) die de gezamenlijke samenwerking kunnen belasten.

- **Betrokkenheid gemeenten**
Gemeenten vormen een samenwerkingspartner die een bijzondere positie inneemt. Vooral de wat kleinere gemeenten hebben belang bij themagerichte onderwerpen en staan soms wat onwennig tegenover een meer branchegerichte benadering. De kennis over de doelen, de werkwijze en het concrete functioneren van de interventieteams beperkt zich geregeld tot enkele personen binnen de gemeentelijke organisatie.
De regionale platforms (RPF's) zijn onder meer in het leven geroepen om in deze kennislacune te voorzien en investeren daar volop in. De verschillen in kennis, achtergrond en schaal van opereren tussen enerzijds gemeenten en anderzijds partners als Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV zorgen soms voor problemen in de aansluiting bij de projecten en de achterliggende doelstellingen. Gemeenten moeten daarbij soms, ondanks eerdere informatievoorziening en afspraken in RPF-verband, voor hun gevoel op een 'rijdende trein' springen. De problemen in de aansluiting van sommige gemeenten uiten zich op de volgende punten:
 - **onvoldoende gevoel voor de doelen en werkwijze van de interventieteams**
De interventieteams kennen doelen die niet uitsluitend een materieel, direkt-aanwijsbaar karakter hebben. Indien vertegenwoordigers van gemeenten op ad hoc basis bij brainstormen of de uitwerking van met name branchegerichte plannen worden betrokken, kan het soms (te) lang duren voordat dit begrip bij gemeentelijk vertegenwoordigers is ontstaan. Hun bijdrage aan dergelijke brainstormen of de uitwerking van plannen richt zich dan met name op themagerichte onderwerpen en het aandragen van betrekkelijk overzichtelijke, lokaal-specifieke problemen, waarvoor de aanpak met de interventieteams niet geëigend is.
 - **onvoldoende gebruik lokaal-specifieke kennis**
De interventieteams hebben de neiging om vanuit de algemene doelstellingen van een project hun activiteiten in te richten. Hieruit kan een aanpak voortkomen die – ongeacht tijd en plaats – generiek wordt ingezet. Juist ook omdat het moeite kost om vertegenwoordigers van gemeenten op een goede, inhoudelijke manier te betrekken bij projecten, vindt lokaal-specifieke kennis, die beschikbaar is bij gemeentelijk vertegenwoordigers, onvoldoende zijn weg naar de inrichting en uitvoering van het project. Daarnaast is er soms sprake van onvoldoende gevoel voor bestuurlijke verhoudingen waardoor de samenwerking moeizamer tot stand komt. In dezelfde context blijkt het lastig om databestanden en kwantitatieve gegevens die onder andere op

gemeenteniveau beschikbaar zijn, tijdig te benutten in de opzet van een project, de probleemanalyse en de concrete uitvoering. Te denken is aan gegevens uit de GBA.

- **onvoldoende capaciteit / problemen in realiseren doorlooptijd**

Daar waar op het niveau van de LSI en de RPF's de planning in grote lijnen op veel draagvlak kan rekenen, is er ook een moment dat een concrete bijdrage wordt gevraagd van individuele gemeenten. Juist vanwege de grotere afstand tot het functioneren van de interventieteams, kan het in dergelijke concrete gevallen grote moeite kosten om de noodzakelijke personele capaciteit binnen gemeenten tijdig vrij te maken. Dit kan de geplande doorlooptijden bezwaren.

➤ **Betrokkenheid politie**

De politie vormt om een aantal redenen een bijzondere partner in de interventieteams. Bij sommige concrete acties is de aanwezigheid van de politie essentieel, zowel voor de veiligheid van de betrokkenen als om de mogelijkheid om, indien nodig, concrete aanhoudingen te kunnen verrichten. De structuur waarbinnen de politie functioneert, maakt het voor hen lastig om hun deelname altijd te kunnen garanderen. De maatschappelijke eisen die aan de politie worden gesteld zijn veelzijdig, waarbij de politie, in de personen van enerzijds het Openbaar Ministerie en anderzijds het lokale gezag ook verschillende 'bazen' heeft. Bovendien wordt de politie vandaag aan de dag bijna letterlijk 'afgerekend' op concreet-aanwijsbare resultaten (prestatiecontracten). Voor deelname aan een project moet de politie daarom altijd de afweging maken of de andere eisen die aan hun gesteld worden niet zwaarwegender zijn, en of er voldoende concrete resultaten te behalen zullen zijn. Deze bijzondere positie kan afbreuk doen aan de integraliteit van de aanpak van de interventieteams.

Verder is een heel praktisch probleem bij de inschakeling van de politie dat medewerkers van deze organisaties veelal te maken hebben met weinig flexibele werkroosters. Indien bepaalde activiteiten van de interventieteams opeens in planning wijzigen, kan dit grote problemen veroorzaken voor de inzet van de medewerkers van de politie.

➤ **Verschillende beleving van doorlooptijd.**

Door sommigen wordt de doorlooptijd van een project als 'te kort' ervaren, terwijl anderen juist spraken over 'te lange' doorlooptijden. Deze verschillende beleving wordt onder meer veroorzaakt door een verschillend beeld van de werkelijke looptijd van een project. Voor sommigen begint een project als zij op basis van een geaccordeerd projectplan voor de eerste keer bijeenkomen. Het eindigt dan met een concreet uitgevoerde actie, bijvoorbeeld een grootschalige controle. In die gevallen kan het (bijvoorbeeld voor vertegenwoordigers van gemeenten die niet bij de brainstormfase betrokken zijn geweest) project soms moeilijk ingepland worden, waardoor het gevoel ontstaat dat het allemaal 'snel' moet en de doorlooptijd kort is. Andere organisaties, met name de Belastingdienst, hebben na een concrete interventie een lange doorloop van het netwerk in de vorm van het zogenaamde boekenonderzoek. Dit duurt langer dan de doorlooptijd van het 'veldonderzoek'. In de praktijk betekent dat voor veel partners dat (in ieder geval gevoelsmatig) het onderzoek wordt afgesloten zonder dat alle resultaten duidelijk zijn. Voor een belangrijk deel zit de "irritatie" die dit bij sommigen oproept, in de vraag wat als een 'resultaat' wordt gezien. Hebben 'opbrengsten' alleen betrekking op geld. Of zou het ook als resultaat kunnen worden gezien dat een bepaalde sector, gebied, bedrijf, onderzocht *wordt*, en dat dit in sfeer van preventie al veel immateriële

opbrengsten heeft. Bovendien kunnen veel ervaringen en inzichten eveneens als resultaat worden gezien en een bijdrage leveren aan het opzetten en inrichten van nieuwe projecten.

➤ **Huisvesting**

In de praktijk kan het de nodige tijd en moeite kosten om een geschikte locatie voor een concreet interventieteam te vinden. Immers, het is niet vanzelfsprekend dat elke organisatie van de ene op de andere dag ruimte beschikbaar heeft voor een groep personen. Het kost daarom soms verhoudingsgewijs veel moeite, met name voor de beoogd operationeel projectleider, om dit te realiseren, hetgeen ten koste kan gaan van andere geplande activiteiten. Omdat het soms lang duurt, kiezen sommige teams er voor om alsnog elk vanuit de eigen locatie te werken. Dit komt de beoogde synergie vanzelfsprekend niet ten goede.

➤ **Automatisering**

Er kunnen ook andere redenen zijn voor projectmedewerkers om elk vanuit hun eigen locatie te blijven werken. Omdat informatiesystemen en netwerken niet altijd (of vrijwel nooit) op elkaar aansluiten, beschikken de medewerkers op een nieuwe locatie niet altijd over hun vertrouwde informatie, systemen, programma's e.d. Specifiek informatiebeveiligingsbeleid kan eveneens beperkingen met zich meebrengen in het gebruik van de systemen en beschikbare informatie van de organisatie die hun onderdak verschaft.

➤ **Verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden en hulpmiddelen**

De interventieteams worden geacht te functioneren als een team. Dat betekent dat voor de deelnemers dezelfde uitgangspunten, werkwijzen, acties en inspanningen worden verwacht. Implicatie hiervan is dat alle teamleden op een zelfde wijze beloond zouden moeten worden. Omdat de teamleden elk vanuit verschillende organisaties komen, met verschillende secundaire arbeidsvoorwaarden, treden er in de praktijk wel degelijk verschillen op. Dit betreft bijvoorbeeld de compensatie voor overuren, de onkostenvergoeding, het beschikbare materiaal e.d. In de praktijk van het functioneren van de teams blijft dit natuurlijk niet onopgemerkt, hetgeen kan leiden tot irritatie en 'scheve ogen'.

Daarnaast geldt dat afgesproken is dat iedere partner zijn eigen uitrusting regelt die nodig is om de interventie uit te voeren. Dit zijn bijvoorbeeld: bouwhelmen of veiligheidsschoenen, etc. Dit levert problemen op bij de organisaties die dit niet in hun eigen standaarduitrusting hebben en niet het budget hebben om deze uitrusting (voor eenmalig gebruik) aan te schaffen. Daarnaast komt het voor dat de uitrusting onderling verschilt. In de praktijk proberen de partners onderling een uniforme uitrusting te regelen, maar dat lukt niet altijd.

Deze problemen zijn al geruime tijd bij de leiding van de betrokken organisaties en bij de LSI bekend is. De opvatting van de LSI is dat het creëren van een apart budget om dit soort knelpunten te verhelpen een dusdanige administratie en verantwoording met zich mee zal brengen, dat het middel uiteindelijk erger is dan de kwaal. De LSI heeft daarom al enige tijd terug expliciet besloten niet een dergelijk budget te realiseren. Dit besluit, en de onderliggende redenering lijken echter niet bekend aan de uitvoerders in de praktijk.

➤ **Privacy**

Het privacyprobleem kent verschillende facetten, waarvan sommige op structureel-organisatorisch niveau relevant zijn. Dat is het niveau van de LSI, die in dit kader ook al initiatieven heeft ontplooid. In die zin zouden zij ook in het vorige hoofdstuk aan de orde kunnen zijn gesteld. Er is voor gekozen om ze in dit hoofdstuk te bespreken, omdat in de uitvoeringspraktijk zich de problemen het meest duidelijk

uiten. In de praktijk hebben wij namelijk geconstateerd dat er veel onduidelijkheid en onbekendheid bestaan rond de mogelijkheden en beperkingen die privacywetgeving (vertegenwoordigd door het College Bescherming Persoonsgegevens – CBP) biedt. Sommige projectleiders geven zelfs aan dat zij grote aarzelingen hebben om projecten te concretiseren en uit te voeren, omdat zij vrezen dat zij ‘teruggefloten’ zullen worden door het CBP. Aarzelingen bestaan ook bij de koppeling van bestanden vanuit verschillende bronnen en organisaties, c.q. uit het verschaffen van ‘inkijkrechten’ in eigen bestanden aan teamleden uit andere organisaties. In de praktijk worden ook geregeld concrete beperkingen en ervaren problemen met de privacy gemeld.

In het functioneren van de interventieteams is de huidige praktijk dat na besluitvorming over projecten in de LSI, het project ter kennisname wordt gebracht aan het CBP. Het CBP kan er naar eigen inzicht voor kiezen om de inrichting van concrete projecten nader te onderzoeken en te toetsen. Hoewel een expliciete opvatting van het CBP geen directe consequenties voor lopende projecten hoeft te hebben, ervaren projectleiders het CBP als een potentiële bedreiging; indien het CBP van mening is dat een bepaalde aanpak op gespannen voet staat met de bescherming van de privacy van betrokkenen, zou dit wellicht tot gevolg kunnen hebben dat sommige partners in de uitvoering zich terugtrekken uit het project. Om die reden proberen projectleiders vaak vooraf meer zekerheid te krijgen over het CBP. Zolang dat niet lukt, aarzelen zij om hun project uit te voeren.

3.3. Balans en aanbevelingen

“Waar gehakt wordt, vallen spaanders.” Direct betrokkenen zijn over het algemeen tevreden en zelfs enthousiast over de uitvoeringspraktijk, maar tegelijkertijd zijn er aandachtspunten. Op zichzelf is het immers niet verwonderlijk dat bij samenwerking mensen te maken krijgen met de (on)mogelijkheden van hun eigen organisatie om datgene te leveren wat van hun verwacht wordt. Dat betreft kennis, inzet, capaciteit en een afweging van kosten en baten bij deelname. Deze zijn voor elke organisatie anders, waardoor deelnemers vanuit hun verschillende achtergrond ook een andere bijdrage leveren. De grootste problemen doen zich voor in de aansluiting van personen in de teams die in de praktijk betrekkelijk ver op afstand staan: (kleinere) gemeenten en de (vreemdelingen)politie. Daarnaast bestaat er veel ‘vrees’ voor privacyproblemen. Het merendeel van de problemen die hierdoor ontstaan wordt in de praktijk werkenderweg opgelost. De volgende meer algemene aanbevelingen zijn te doen om de uitvoeringspraktijk te versterken:

- **Verbeter de informatievoorziening over de interventieteams**
De bekendheid met het functioneren, de doeleinden en de werkwijze van de interventieteams is voor sommige partners, met name kleinere gemeenten, beperkt. De kennis blijft veelal beperkt tot een zeer klein aantal personen in deze organisaties. Via vakbladen, koepelorganisaties, nieuwsberichten e.d. zou de kennisontwikkeling kunnen worden bevorderd, waardoor de teams makkelijker ‘binnenkomen’ bij dergelijke organisaties;
- **meer aandacht voor lokale context**
Om de effectiviteit en efficiency van projecten te versterken, strekt het zeer tot aanbeveling om meer te investeren in de bijdrage en medewerking van gemeenten. Te denken is aan het intensiveren van de informatieverstrekking aan gemeenten bij de aanvang van een project. Tevens kan worden gedacht aan nader overleg met

gemeenten over de functionaris (en zijn of haar bevoegdheden) die de gemeente in het project vertegenwoordigt en aan het expliciteren van de verwachtingen over en weer. Dit kan onder meer betekenen dat de doorlooptijden van projecten worden belast, maar de winst kan groot zijn.

Samenwerken vereist investeringen van alle partijen; dat impliceert dat ook de medewerkers van de organisaties die goed bekend zijn met de inrichting en werkwijzen van de interventieteams, begrip moeten hebben voor de beperkingen die andere organisaties daarbij kennen.

➤ **Secundaire arbeidsvoorwaarden en hulpmiddelen**

In de praktijk van de teams bestaat nog steeds de behoefte aan het ter beschikking krijgen van een (bescheiden) eigen budget om de meest scherpe verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden (onkosten- en lunchvergoedingen) en beschikbaarheid van hulpmiddelen te verhelpen. Al enige tijd terug is echter door de LSI besloten hiertoe niet over te gaan. Dit besluit is bij betrokkenen in de praktijk over het algemeen onbekend. De berichtgeving verdient nog de nodige aandacht.

➤ **Huisvesting en automatisering**

Het is gewenst dat de LSI nadrukkelijker aandacht besteedt aan geconstateerde problemen rond de huisvesting. Individuele operationeel projectleiders beschikken niet altijd over de mogelijkheden om snel adequate huisvesting te realiseren. Dit kost hun vervolgens nodeloos veel energie, irritatie en frustratie.

Op het terrein van de automatisering spelen zowel hardware- als communicatieproblemen. Wat de hardware betreft, blijken systemen van de verschillende partners niet altijd met elkaar te kunnen communiceren, of krijgen interventieteammedewerkers niet altijd toegang tot elkaars systemen. Meer sturing en het creëren van betere randvoorwaarden is gewenst. Wat de communicatie betreft blijkt het Ministerie van SZW onlangs te zijn begonnen met het opzetten van een geautomatiseerd systeem voor de interventieteams. Binnen de interventieteams was niemand hiervan op de hoogte.

➤ **Privacy**

De huidige problemen rond de bescherming van de privacy van burgers zijn complex. Het is een illusie om deze simpelweg in deze aanbeveling volledig op te lossen. Deze aanbeveling heeft daardoor ook een meer algemeen karakter. Mede op basis van een uitgebreide studie naar de ontwikkelingen in de privacywetgeving die Zenc in 2007 heeft uitgevoerd, hebben wij de indruk dat de 'vrees' die in de praktijk bestaat voor de interventie door het CBP onnodig groot is. Het CBP toetst immers louter of het doel (bestrijding van bepaalde vormen van fraude) en de ingezette middelen in verhouding zijn.⁷ In die formulering is al duidelijk dat zeker niet 'elke' koppeling van bestanden voor het CBP onbespreekbaar is. Het gaat er om of voldoende expliciet is gemaakt dat het middel adequaat is voor het doel en niet nodeloos de privacy van de 'eerlijke burgers' schaadt. In sommige plannen wordt deze afweging niet of onvoldoende gemaakt of expliciet gemaakt. Het is daarom van belang om concrete afspraken te maken tussen LSI en CBP. In het bijzonder gaat het dan om de eisen die het CBP aan een dergelijke afweging wil stellen, zodat hieraan in concrete projectbeschrijvingen tegemoet kan worden gekomen. Een centraal punt van aandacht in deze aanpak is de eventuele expliciete risicoanalyse. Het CBP is van mening dat deze plaats dient te vinden, waarbij wordt beargumenteerd waarom bepaalde gegevens, bestanden en/of koppelingen relevant zijn.

Voor de projectleiders en participanten is een explicitering van de normen en

⁷ Deze redenering wordt bevestigd in het (interne) gespreksverslag van een overleg tussen LSI en het CBP, op 5 juli jl.

randvoorwaarden in het kader van de privacy dienen te worden gesteld, c.q. de beschrijving van concrete met het CBP te maken (of gemaakte) afspraken meer dan zinvol. De LSI en het CBP zijn, zoals aangegeven, sinds de zomer van 2007 in overleg om de 'spelregels' over en weer te expliciteren. Onder leiding van de SIOD wordt een model-stappenplan voor bestandskoppeling ontwikkeld. Dit wordt in november 2007 met het CBP besproken. Als overeenstemming wordt bereikt, zal toetsing van individuele projectvoorstellen door het CBP hierop worden gebaseerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

Aan het begin van het door Zenc en de Stichting Nederland Kennisland uitgevoerde onderzoek was een inventarisatie van ervaren knelpunten beschikbaar, die door de betrokken partners zelf was opgesteld. Deze lijst blijkt over het algemeen volledig. De in deze lijst genoemde punten zijn alle ook in dit project bevestigd. Er zijn in dit project geen aanwijzingen verkregen dat er knelpunten in deze lijst zijn gemist.

Een groot aantal van deze zijn in de vorige twee hoofdstukken reeds genoemd, uitgewerkt en nader onderbouwd. In dit hoofdstuk wordt de lijst herordend op een meer algemeen niveau, zodat zij aan diepgang winnen. Deze aanpak kan worden beschouwd als de beantwoording van de tweede, derde en vierde onderzoeksvraag.

Wat de beantwoording van deze vragen betreft kan om te beginnen worden vastgesteld dat het onderzoek geen urgente problemen heeft aangetoond. Immers, de algemene constatering is dat de interventieteams goed functioneren. De samenwerking verloopt goed en er worden goede resultaten geboekt.

Geconstateerd is tevens dat voor verschillende problemen al structurele oplossingen zijn ontwikkeld. Dit geldt met name de introductie van de leercirkel, die er voor zorgt dat de beleidscyclus van 'evalueren en leren' wordt versterkt. Hierdoor wordt een meer structurele basis gelegd onder de ideeën voor nieuwe projecten en onder de versterking van aanpakken en werkwijzen. Voorts is de positie van de SIOD versterkt en is de kwaliteit van de risicoanalyses sterk verbeterd. Eveneens worden op het vlak van automatisering en de verheldering van eventuele knelpunten rond privacybescherming de nodige stappen gezet.

Op basis van ons onderzoek kunnen wij een aantal meer complexe probleemgebieden onderscheiden. Deze zijn de volgende:

1. *De voor- en nadelen van de in de interventieteamstructuur gekozen werkwijze 'van onderop'.*

Deze structuur kent grote voordelen. Hiermee worden een overmaat aan bureaucratie vermeden. Deze aanpak wordt door de betrokken organisaties zeer gewaardeerd, ook omdat deze de ruimte biedt voor constante vernieuwing van ideeën en werkwijzen. Tegelijkertijd kent deze aanpak ook enkele beperkingen. Deze betreffen allereerst de communicatie. In hoofdstuk 2 is gerefereerd aan het gegeven dat uitvoerders van projecten de LSI als 'black box' ervaren. Deze typering komt voort uit enige onvrede over de informatievoorziening vanuit de LSI. Een tweede beperking betreft de betrokkenheid van meer incidentele partners, zoals met name individuele gemeenten. Deze zijn niet alle volledig bekend met de doelen en werkwijze van deze teams. Hierdoor is hun inzet niet altijd efficiënt en effectief.

Voorts impliceert de werkwijze dat veel aan de zelfwerkzaamheid van de verantwoordelijke (operationeel) projectleiders wordt overgelaten. Deze krijgen daardoor te maken met een aantal ongelijksoortige problemen, die zowel praktisch als inhoudelijk van aard zijn. Niet elke projectleider beschikt over de middelen of mogelijkheden om deze snel en efficiënt op te lossen.

Het doen van aanbevelingen luistert wat de structuur betreft nauw. De flexibiliteit die de aanpak van onderop kenmerkt, de grote ruimte voor nieuwe ideeën en vernieuwing in werkwijzen en het vermijden van bureaucratie dienen alle zo veel als mogelijk bewaard te blijven. Maar de afweging kan, en moet, zeker gemaakt

worden of met sommige aanscherpingen in de aanpak geen groter rendement in de realisatie van maatschappelijke effecten en materiële opbrengsten zijn te realiseren. Te denken zijn aan de volgende:

- Om te beginnen kan uit de ruime beschikbaarheid van relevante informatie over de LSI niet als vanzelfsprekend worden afgeleid dat deze ook bij alle betrokkenen bekend is. Eerder integendeel, in ons onderzoek zijn we keer op keer bij verschillende partners op onduidelijkheden of misvattingen gestuit. De LSI dient daarmee nog meer aandacht te hebben voor, en te investeren in, de actieve verspreiding van de informatie met betrekking tot de aanpak, de werkwijze, de doelen en de eigen positie. Daaraan gekoppeld dienen ook de verwachtingen die er zijn met betrekking tot de inbreng vanuit betrokken organisaties, meer actief over het voetlicht te worden gebracht.
- Sommige (praktische) problemen zijn voor individuele projectleiders, hoe zeer ze ook van goede wil zijn, niet op te lossen. In dergelijke situaties zou de LSI kunnen overwegen om hierin meer doortastend of zelfs directief in op te treden. Te denken is vooral aan problemen rond huisvesting en automatisering. Daarnaast strekt het tot aanbeveling om meer te investeren in de coaching en ondersteuning van (vooral beginnende) projectleiders.

2. *De borging van de beleidscyclus van de interventieteams.*

Wederom geldt dat vanwege de lichte structuur 'van onderop' weinig is voorgeschreven of vastgelegd. Dit biedt ruime mogelijkheden voor nieuwe ideeën en aanpakken. Anders gezegd, deze structuur nodigt constant nieuwe ideeën uit. Een effect hiervan is dat in brainstormen of op andere momenten allerlei suggesties worden gedaan voor nieuwe acties die ongelijksoortig van aard zijn. Of deze allemaal zouden moeten resulteren in een concreet voorstel aan de LSI, of dat er eerst een selectie zou moeten plaatsvinden is onduidelijk. Immers de uitvoeringscapaciteit is per definitie beperkt. Dat betekent dat er in de veelheid van mogelijke projecten toch expliciete keuzes dienen te worden gemaakt. De huidige praktijk is dat er geen voorstellen worden afgekeurd. Maar denkbaar is, zeker als het waargenomen succes van de huidige aanpak bijdraagt aan de vraag naar 'meer', dat er in de toekomst keuzes moeten worden gemaakt. In het kader van het onlangs aangevangen project leercirkel kan meer expliciet worden gemaakt welke aspecten van projecten bijdragen aan positieve resultaten. Dit kan de basis bieden onder een scherper afwegingskader, te beginnen op het niveau van de RPF's, voor het maken van keuzes voor nieuwe projecten.

3. *Versterken van het belang en de positionering van de risicoanalyse door de SIOD.*

Vanwege de nadruk op de lichte structuur was er tot voor kort sprake van een betrekkelijk grote vrijblijvendheid bij het al dan niet laten uitvoeren van een risicoanalyse in een project. Een effect hiervan was dat vanuit de projecten de vragen aan de SIOD soms niet scherp genoeg werden geformuleerd, waardoor de bijdrage vanuit de SIOD niet zo effectief was als die zou kunnen zijn. Geconstateerd is dat zowel aan de kant van de SIOD als bij betrokken instanties juist in de afgelopen maanden zeer is geïnvesteerd in het ophelderden van deze onduidelijkheden en het verbeteren van de kwaliteit van de informatie. De aanbeveling kan zich daarmee wat dit betreft beperken tot het verder stimuleren van deze ontwikkeling. De evaluatie van activiteiten en het trekken van lessen en aanbevelingen voor nieuwe projecten is eveneens een onderdeel dat voorheen wat zwak ontwikkeld

was, maar waar recent met het inrichten van de 'leercirkel' veel vorderingen in zijn gemaakt.

Een laatste algemeen punt betreft het volgende. De interventieteams kunnen zonder enig voorbehoud worden beschouwd als een succesvol instrument. Zoals ook in de inleiding opgemerkt hebben de successen een bredere typering dan louter de financiële opbrengsten. De gerealiseerde samenwerking tussen allerlei overheidsorganisaties en de maatschappelijke opbrengsten zijn eveneens van groot belang. Het is duidelijk dat de betrokken organisaties zich hiervan sterk bewust zijn en graag verder willen gaan met deze aanpak. Dit biedt een uitstekende basis om de beleidscyclus te verstevigen en waar nodig voor een actievere rol van de LSI. De uitdaging waarvoor de binnen de interventieteams samenwerkende partijen staan is of zij daadwerkelijk meer algemene, meer gestructureerde afspraken willen maken. *De aard van deze afspraken is in het voorgaande al herhaaldelijk genoemd; het versterken van de leercirkel, het verstevigen van de positie van de risicoanalyses, het investeren in de automatisering, het versterken van de communicatie.* Dit zal hoe dan ook in enige mate de flexibiliteit in aanpak en werkwijzen beperken. Maar het is zeker niet ondenkbaar dat de maatschappelijke effecten en opbrengsten in een dergelijke aanpak sterk zullen toenemen. Er dient al met al een nieuwe balans te worden gevonden tussen enerzijds het sterk decentraal ingerichte proces en anderzijds een meer centrale sturing op uitgangspunten en randvoorwaarden. Dit is een lastige afweging die binnen de LSI en met alle betrokken organisaties behoedzaam en met overleg zal moeten worden gedaan. De interventieteams bevinden zich op de goede weg en de vaart zit er aardig in. De uitdaging is of het verantwoord is om op die weg te schakelen naar een hogere versnelling.

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde en bezochte projecten

Arbeidsinspectie

- Han Bartelink; operationeel projectleider;
- Lex van Dijk; Lid Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI);
- M. van Heijningen; Landelijk projectleider;
- Wim van de Maas; Beleidsmedewerker;

Belastingdienst

- Harrie Boering, Landelijk projectleider;
- Hans Kwakkel, projectleider Grensoverschrijdende Arbeid;
- Rob van Suntenmaartensdijk, projectleider Wokrestaurants;
- Geert van de Waterbeemd, regionaal projectleider;
- Erik Vrolijk; Regionaal aanspreekpunt;
- Nico Blauw; Lid LSI

Gemeente

- Patricia Lemen, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsbeleid gemeente Rotterdam/Regionaal Projectleider;
- Jan Brouwer, Coördinator RCF Noord Holland Noord;
- Ronald van Gangelen, Coördinator RCF Haaglanden / Hollands Midden
- Dominic Schrijer, wethouder Rotterdam, lid LSI
- Leo Kramer, projectleider RCF Utrecht Gooi- en Vechtstreek

Ministerie van Sociale Zaken

- Gerard Riemen; Voorzitter Landelijke Stuurgroep Interventieteams
- Joeri Kapteijns; plv. voorzitter LSI
- Peter Spermon; projectleider automatisering van de interventieteams

UWV

- Bob Strang; Lid LSI.

SIOD

- Hans van Hoogstraaten, Analist
- Nico Babbeko; portefeuillehouder leercirkel; lid LSI

Verder is meegelopen met het Westland Interventieteam en is een Brainstormsessie van het RPF Haaglanden-Hollands Midden bijgewoond.

Bijlage 2: Deelnemers discussiebijeenkomst 15 oktober

- Ans Huisman (Voorzitter Kennisgroep Landelijke Acties Belastingdienst, lid LSI)
- Jan de Groot (Senior beleidsmedewerker Min. Van Financiën, plv. lid LSI)
- Leo den Ouden (liaisonmanager interventieteams UWV)
- Henk Wardenaar (liaisonmanager interventieteams UWV)
- Michel van Loon (regiomanager Zuidwest, afdeling Fraudeonderzoek & Opsporing SVB)
- Jan Brouwer (coördinator RCF Noord-Holland)
- Roland van Gangelen (coördinator RCF Haaglanden)
- Robert Los (analist SIOD)
- Sasha Koch (analist SIOD)
- Jan Visser (teamleider, Arbeidsinspectie, directie Arbeidsmarktfraude)
- Hiddo Wessels (manager strategie, Arbeidsinspectie, directie Arbeidsmarkt-fraude)
- Jan Jenezon (secretariaat LSI).

Naast bovengenoemde personen waren ook leden van de begeleidingscommissie aanwezig: mw. S. Maddoe, mw. I. Koomen en dhr. A van der Lugt.

Bijlage 3. Lijst van door de LSI geconstateerde knelpunten, voorjaar 2007

Knelpunten in de ideefase:

- hoe goed moet iets onderbouwd zijn?
- geen gestructureerde aanpak regionaal
- aansluiting met landelijke ideeën ontbreekt
- informatieverkrijging
- inzicht over nieuwe domeinen ontbreekt
- juridische grondslag voor informatieuitwisseling ontbreekt/ convenant is in dit stadium niet toereikend
- wie is verantwoordelijk, meer regie
- overzicht van projectideeën (procesvoering), meer structuur in plannen, meer samenwerking
- nut van het afwegingskader

Knelpunten in voorstelfase:

- zie ideefase
- eenduidige format voor besluitvorming: maximaal 2 A4, (wat staat er in? (minimale randvoorwaarden w.o. capaciteit, afstemming met VP, betrokkenheid andere partijen, tussenrapportages)
- sturing en besluitvorming in de LSI daarover
- regionale commitment benoemen
- regionale analyse mogelijk maken voor afstemming

Knelpunten in planfase:

- projectleider is tijdig beschikbaar
- tijdspad (benoem producten, koppel deze aan tijdspad → effectiviteit) Hiertoe behoort ook het vooraf benoemen van aantal boekenonderzoeken en te verwerken resultaten

Knelpunten in uitvoeringsfase:

- capaciteit (verschil plan- praktijk)
- toegangsbevoegdheden
- middelen in relatie tot veiligheid van leden verschillen per partner
- handhaven WID
- uitvoeringsproblemen bij wetgeving
- standaardisering data-opvraag en -levering
- wie doet wat tijdens de uitvoering (boekenonderzoek, WTP...)
- ondersteuning RCF – facilitaire voorzieningen
- eenduidige registratie bij analyse, borging.... (standaard applicatie).
- standaardvragenlijst hanteren
- capaciteit (afspraak = afspraak)
- niet gebruiken netwerk Belastingdienst bij het claimen van capaciteit (alleen gebruik formele IT contacten)

Knelpunten in evaluatiefase:

- in geheel nog opzetten (wat gebeurt met resultaten, rol LSI...)
- met de wel beschikbare evaluatiepunten wordt op dit moment niets gedaan.