

Handhaving in balans

Beleidsplan naleving en handhaving Participatiewet
gemeente Almere



Gemeente Almere



Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	6
2 Context	7
2.1 Wat is handhaving?	7
2.2 Waarom dit beleidsplan?	7
2.3 Wetenschappelijke inzichten	8
2.4 Het kader	8
2.4.1 Wettelijk kader	8
2.4.2 Landelijk beleid	8
2.4.3 Gemeentelijk beleid	8
2.5 Cijfers	9
3 Uitgangspunten	11
3.1 We hebben een gemeenschappelijk beeld en werkwijze	11
3.2 We leggen de focus op preventie	12
3.3 We zetten in op vroegsignalering	14
3.4 We werken samen met partners	14
3.5 We pakken aan als dat nodig is	15
4 Wat doen we daarvoor?	17
4.1 Acties op hoofdlijnen	17
4.2 Privacy	17
5 Meten	19



Voorwoord

Er is veel te doen om handhaving. Na de toeslagenaffaire en de berichten over bijstand die moet worden terugbetaald vanwege ontvangen boodschappen, is er veel verontwaardiging over de manier waarop de overheid met mensen is omgegaan.

Het is nog niet lang geleden dat het overheersende beeld helemaal andersom was. Het draagvlak voor ons sociale stelsel vereiste volgens velen dat streng werd opgetreden tegen mensen in de bijstand die niet eerlijk zouden zijn over hun leefsituatie. Hoge boetes moesten mensen afschrikken om te frauderen. Een meebewegende overheid werd al snel gezien als 'soft'.

Nu is duidelijk geworden wat de gevolgen zijn van die keiharde aanpak. Het vertrouwen dat mensen in de overheid moeten kunnen hebben dat zij rechtvaardig behandeld en beschermd zullen worden, is ernstig beschadigd. En het woord handhaving heeft voor veel mensen een nare bijklank gekregen.

Er werd al aan dit beleidsplan gewerkt voordat het rapport 'Ongekend onrecht' over de toeslagenaffaire verscheen. De constatering dat er sprake is van harde regelgeving en beperkte ruimte voor de menselijke maat is ook zichtbaar in de Participatiewet. De afgelopen jaren hebben gemeenten zich afgezet tegen deze hardheid en hebben we ook in Almere gezocht naar de ruimte die we wél hadden om te komen tot oplossingen voor onze inwoners. Dit gebeurde bijvoorbeeld door het toepassen van de omgekeerde toets. We vonden niet altijd de ruimte en er zullen ook situaties zijn geweest die aan onze aandacht zijn ontsnapt. Daarom trekken we ons de lessen uit de toeslagenaffaire aan.

In dit beleidsplan over naleving en handhaving van de Participatiewet zoeken we naar de balans. De bijstand is er zodat we mensen kunnen helpen die, hopelijk tijdelijk, niet voor hun eigen inkomen kunnen zorgen. Tegelijkertijd moeten we bewaken dat het geld dat we uitgeven vanuit een basiswaarde van solidariteit alleen gaat naar mensen die er aanspraak op mogen maken.

Die balans willen we vinden door naast onze inwoners die bijstand nodig hebben te gaan staan. We willen breed kijken naar hun omstandigheden en hen helpen om de regels te begrijpen en na te leven. Daarmee voorkomen we dat mensen in de problemen komen doordat ze de regels niet goed begrijpen of fouten maken omdat ze veel stress hebben. We zetten ons in om de gevolgen van overtredingen zo klein mogelijk te houden door te werken aan vroegsignalering. We zoeken de samenwerking met partners om ons te helpen inwoners goed en tijdig te informeren. En als iets niet volgens de regels is gegaan, vragen we ons af hoe dat komt. Heeft de inwoner iets niet begrepen, heeft de organisatie iets gemist in bijvoorbeeld de voorlichting, of is het bewust gebeurd? Het stellen van deze vragen helpt om te verbeteren.

Met die focus zorgen we ervoor dat we vertrouwen geven en helpen waar dat kan en alleen streng zijn als dat moet.

Froukje de Jonge
Wethouder Werk en Inkomen, Integratie en Wonen met Zorg

1 Inleiding

De gemeente Almere voert de Participatiewet uit. Vanuit deze wet verstrekt de gemeente uitkeringen aan mensen die niet kunnen voorzien in hun eigen inkomen. De wet benadrukt het belang van dit vangnet en het belang dat het alleen gebruikt wordt door mensen die het echt nodig hebben. De Participatiewet beschrijft daarom de regels en verplichtingen waaraan mensen met een bijstandsuitkering zich moeten houden. In grote lijnen wordt van hen verwacht dat:

- zij (naar vermogen) doen wat ze kunnen om zo snel mogelijk weer voor hun eigen inkomen te kunnen zorgen;
- zij alle informatie over hun leefsituatie delen die nodig is om te bepalen of zij recht hebben op een uitkering en hoe hoog die dan moet zijn.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat inwoners met een bijstandsuitkering deze verplichtingen kennen en zich eraan houden. Onder handhaving verstaan we alle activiteiten die de gemeente uitvoert om dat doel te bereiken. Handhaving is geen geïsoleerde taak maar onderdeel van de gehele dienstverlening.

De gemeente Almere heeft lange tijd geen beleid gehad voor handhaving. Toen het vorige beleidsplan niet meer paste door de invoering van de Participatiewet is er geen nieuw beleidsplan gemaakt. Daar was ook niet direct aanleiding voor omdat de Participatiewet vrij strikt voorschrijft hoe gemeenten moeten omgaan met overtreding van regels en verplichtingen. Er is gewerkt met de wet zelf en met verordeningen en werkafspraken.

De laatste jaren wordt steeds meer gevraagd van gemeenten binnen het sociaal domein. In de praktijk werd duidelijk dat de strikte regels van de Participatiewet het soms heel moeilijk maken om te doen wat nodig is om een inwoner vooruit te helpen. Daardoor is steeds meer de zoektocht ontstaan naar de ruimte die we als gemeente wél hebben. Daarnaast is de behoefte ontstaan om meer vast te leggen over onze werkwijze zodat duidelijk is hoe die aansluit bij het beleid sociaal domein-breed. In dit beleidsplan worden daarom ook uitgangspunten en werkwijzen vastgelegd die al gebruikt worden in de praktijk.

De ontwikkelingen rondom de toeslagenaffaire maken nog duidelijker wat de gevolgen zijn van de strikte focus in de wetgeving op het bestrijden van misbruik. In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden zich houdt aan de regels die bij de uitkering horen. 'Misbruik' is vaak het gevolg van onvermogen en niet van kwade wil. We willen als gemeente daarom werken vanuit vertrouwen. Tegelijkertijd willen we optreden als er sprake is van opzettelijk handelen. Ook dit is belangrijk: vanwege onze wettelijke taak maar ook voor het behouden van draagvlak. Draagvlak voor het sociale stelsel als geheel én draagvlak voor de omslag in het denken die op dit moment gaande is om onderscheid te maken tussen onvermogen en opzet.

In dit beleidsplan zoeken we naar de balans. De nadruk ligt op naleving en preventie: bijstandsgerechtigden helpen om zich aan de soms ingewikkelde regels te houden en problemen door onbedoelde overtreding van regels voorkomen. Dat is extra belangrijk vanwege de striktheid van de Participatiewet. Door die focus streven we naar een situatie waarin we handhavinginstrumenten als boetes en maatregelen alleen inzetten als er sprake is van onwil of het moedwillig overtreden van regels.

2 Context

2.1 Wat is handhaving?

De term 'handhaving' in dit beleidsplan omvat alle activiteiten van de gemeente die ervoor zorgen dat de Participatiewet wordt nageleefd. Het handhavingproces kan in beeld gebracht worden met de 'cirkel van naleving'.

CIRKEL VAN NALEIVING

Het handhavingproces in beeld: "De cirkel van naleving".



1. Voorlichting en duidelijke afspraken: inwoners die bijstand aanvragen of al ontvangen, krijgen heldere en begrijpelijke informatie over de regels die bij de uitkering horen. Voorlichting sluit zoveel mogelijk aan bij de leefsituatie van de inwoner die het betreft.
2. Optimaliseren van de dienstverlening: de klant mag geen onnodige (administratieve) drempels in de dienstverlening tegenkomen. Het moet eenvoudig zijn om je aan de regels houden, en de regels moeten voor iedereen begrijpelijk uitgelegd worden. Daardoor worden de regels ook meer geaccepteerd.
3. Controle op maat: controles worden gedaan op basis van signalen of aan de hand van een gekozen thema of risico. Controles zijn enerzijds bedoeld om onrechtmatig gebruik van de uitkering tegen te gaan. Daarnaast zijn controles ook een vorm van vroegsignalering. Hoe eerder duidelijk wordt dat de uitkering is gebaseerd op onjuiste of onvolledige informatie (of dat nu bewust of per ongeluk gebeurd is), hoe kleiner het gevolg kan zijn. Dit is vooral belangrijk omdat de Participatiewet voorschrijft dat teveel ontvangen uitkering altijd moet worden terugbetaald.
4. Sanctioneren: als een (bewuste) regelovertreding vastgesteld wordt, volgt een boete of een maatregel: een boete als de inlichtingenplicht is overtreden, een maatregel voor alle andere verplichtingen.

2.2 Waarom dit beleidsplan?

Het handhaven van de regels die bij een uitkering horen, draagt eraan bij dat geld voor uitkeringen goed besteed wordt. Dat is belangrijk voor alle inwoners van Almere: geld kan immers maar één keer uitgegeven worden, dus uitkeringen moeten gaan naar inwoners die het echt nodig hebben.

Verreweg de meeste mensen met een bijstandsuitkering houden zich aan de regels die daarbij horen. Soms gaat dat mis. Dat kan veroorzaakt worden door persoonlijke omstandigheden, niet of verkeerd begrijpen van regels, of er kan sprake zijn van welbewust handelen. Daartussenin bestaat een grijs gebied. Sancties voor het overtreden van regels zijn altijd financieel en raken daardoor vaak de bestaanszekerheid die de bijstand juist moet bieden. Daarom is het belangrijk om inwoners met een bijstandsuitkering te helpen om de regels na te leven en om alert te zijn op de oorzaak van de regelovertreding. Sancties moeten zoveel mogelijk gericht zijn op bewuste overtreding van regels en zo weinig mogelijk op menselijke fouten. Dit beleidsplan vult in hoe we dit in Almere aanpakken en gaat in op de dilemma's die dit soms oplevert.

2.3 Wetenschappelijke inzichten

De afgelopen jaren is in het rijksbeleid over het sociaal domein steeds meer nadruk komen te liggen op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Daarbij is duidelijk geworden dat niet iedereen even goed in staat is om dat waar te maken: langdurige stresssituaties zoals armoede of financiële problemen blijken ervoor te zorgen dat mensen cognitief anders gaan functioneren.

In het rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid wordt de term 'doenvermogen' naast het denkvermogen gezet. Doenvermogen gaat bijvoorbeeld over prioriteiten stellen, in actie komen, om kunnen gaan met verleiding en tegenslag, en volhouden. Mensen met een lager doenvermogen zijn minder goed in staat om de juiste dingen te doen op het moment dat die door de overheid van hen verwacht worden, zeker als het hen tegenzit. Inmiddels is een aanpak ontwikkeld om het doenvermogen van mensen te ondersteunen. Deze aanpak heet Stress Sensitieve Dienstverlening.

In de Handhavingskoers SZW wordt gesteld dat het kabinet het rapport van de WRR ziet als een aanmoediging om inzichten uit de gedragswetenschap toe te passen in beleid. De gedragswetenschap biedt bijvoorbeeld handvatten om het spontaan naleven van regels te bevorderen.

Wetenschappelijk onderzoek uitgaand van het perspectief van uitkeringsgerechtigden concludeert dat het nalevingsniveau niet zozeer 'meer', maar 'slimmere' handhaving nodig heeft. Volgens dit onderzoek gaat het erom de handhaving af te stemmen op de achtergrond en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde¹. Dit onderzoek wordt uitgewerkt naar praktisch toepasbare instrumenten. Dit heeft onze aandacht.

2.4 Het kader

2.4.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor dit beleidsplan wordt gevormd door de Participatiewet. Die wet beschrijft de verplichtingen die bij een uitkering horen. Belangrijke verplichtingen die de Participatiewet aangeeft zijn de arbeids- en re-integratieverplichting en de inlichtingenplicht².

Een bijstandsgerechtigde is verplicht om werk te zoeken en alle medewerking te verlenen om weer aan het werk te komen (tenzij er redenen zijn om daarvan, meestal tijdelijk, ontheffing te verlenen). Als een bijstandsgerechtigde zich niet aan deze verplichting houdt, moet of kan de gemeente een maatregel opleggen. Een maatregel is een verlaging van de uitkering. De gemeente moet een maatregel opleggen als een zogenaamde geüniformeerde arbeidsverplichting overtreden wordt. Deze zijn in de wet beschreven en zijn daarmee 'dwingend recht', de gemeente kan hier niet in eigen beleid van afwijken. Het weigeren van een aangeboden re-integratietraject is hier een voorbeeld van.

Bij niet-geüniformeerde verplichtingen bestaat beleidsvrijheid over de invulling van de duur en de hoogte van maatregelen, en het inzetten van waarschuwingen als instrument. Dit wordt ingevuld in de Maatregelenverordening van de gemeente.

Een bijstandsgerechtigde is verplicht om tijdig en volledig alle inlichtingen te verstrekken die relevant zijn voor de bijstandsverlening. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de leefsituatie of over inkomsten. De gemeente is wettelijk verplicht om een boete op te leggen als de inlichtingenplicht wordt overtreden. Daarbij wordt rekening gehouden met de omstandigheden en de verwijtbaarheid. Ook wordt rekening gehouden met de draagkracht van de bijstandsgerechtigde. Het niet nakomen van deze verplichting wordt fraude genoemd. De wetgever maakt daarbij geen onderscheid tussen vergissingen en opzet³. Teveel ontvangen uitkering moet daarnaast altijd worden terugbetaald. Er kan een waarschuwing worden gegeven voor overtreding van de inlichtingenplicht als er een laag bedrag gemoeid is met de overtreding (minder dan €150,-).

In sommige situaties wordt een overtreding van de inlichtingenplicht strafrechtelijk afgehandeld. Dit kan aan de orde zijn als bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat er voor een groot bedrag aan uitkeringsfraude is

gepleegd of als iemand ook van andere strafbare feiten wordt verdacht.

Bij de inlichtingenplicht hoort ook de medewerkingsplicht. Dat is de verplichting om alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de Participatiewet⁴. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een huisbezoek.

De gemeente voert ook twee regelingen uit voor oudere werklozen en oudere ex-zelfstandigen: de IOAW en de IOAZ. De verplichtingen in de IOAW en de IOAZ lijken op de verplichtingen uit de Participatiewet. Dit beleidsplan is ook van toepassing op de handhaving van deze wetten.

2.4.2 Landelijk beleid

Het regeerakkoord onderstreept dat handhaving een randvoorwaarde is voor een werkende arbeidsmarkt en een werkend stelsel van sociale zekerheid. Het ministerie van SZW heeft dit vertaald in een handhavingskoers, waarbij de volgende hoofdlijnen worden genoemd:

- data-gestuurd handhaven: over het belang om effectief gebruik te maken van mogelijkheden om data te koppelen, delen en analyseren;
- grensoverschrijdend handhaven: over het bestrijden van internationale misstanden op het SZW terrein;
- effectief handhaven: over het toepassen van (gedrags)wetenschappelijke inzichten en aanpakken, met name om het preventieve aspect van handhaving te versterken;
- versterken en verbinden van de handhavingsketen⁵: over samenwerking over de verschillende domeinen heen.

In november 2020 is de Tweede Kamerbrief 'Fraude in de sociale zekerheid' verschenen⁶. Daarin worden een aantal zaken aangekondigd:

1. Een onderzoek naar de verankering van het begrip 'fraude' in de sociale zekerheidswetten. Het begrip fraude is nu gekoppeld aan een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht, ongeacht of er sprake is van opzet bij die overtreding. Uit onderzoek in de praktijk blijkt dat er behoefte is aan een definitie die het mogelijk maakt om mensen die onopzettelijk handelen, niet als fraudeur aan te spreken. Zo'n definitie moet gemeenten meer ruimte geven voor maatwerk vanuit de persoonlijke omstandigheden. Het uitgangspunt blijft, dat teveel ontvangen uitkering altijd moet worden terugbetaald.
2. Een impuls aan preventie. Vanuit het ministerie zal een 'Aanjaagteam preventie' opgericht worden. Dit team krijgt als taak om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van fouten in de uitkeringsaanvraag, bijvoorbeeld door wetenschappelijke kennis over gedrag praktisch toepasbaar te maken. Later zal dit team een rol krijgen in de ontwikkeling van eventuele nieuwe wetgeving op het gebied van handhaving en sanctionering, om te onderzoeken welke preventieve instrumenten nog meer ingezet kunnen worden.
3. Het ministerie zal in gesprek gaan met uitvoeringsinstanties over het beschikbare handhavingsinstrumentarium. De praktijk laat zien dat dit niet toereikend is waar het gaat om de mogelijkheden voor maatwerk, en de mogelijkheden om effectief te handhaven als er sprake is van opzet of grove schuld.

Deze ontwikkelingen zijn in lijn met het in dit plan voorgestelde beleid.

Als reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' heeft het kabinet aangekondigd te gaan kijken naar de strikt gebonden bevoegdheden in de wetgeving en die waar nodig te gaan vervangen door beoordelingsruimte of hardheidsclausules⁷. Bij de handhaving van de Participatiewet hebben we veel te maken met dergelijke 'strikt gebonden bevoegdheden' en we volgen dit dan ook op de voet.

Er is inmiddels ook veel aandacht voor de manier waarop de Participatiewet uitpakt in de praktijk⁸. De minister heeft via rondetafelgesprekken met gemeenten in kaart gebracht waar knelpunten zitten. Hieruit komen vier thema's naar voren die elkaar ook overlappen:

1. wederzijds vertrouwen als uitgangspunt wordt bemoeilijkt door de strikte regels in de Participatiewet;
2. sommige bepalingen hebben een striktere uitleg gekregen dan door de wetgever is bedoeld;

⁴ Participatiewet art 17 lid 2

⁵ Kamerbrief inzake handhavingskoers SZW 2018-2021, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/09/kamerbrief-inzake-handhavingskoers-szw-2018-2021>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/12/tweede-kamerbrief-fraude-in-de-sociale-zekerheid>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>, p. 11

⁸ Kamerbrief uitkomsten rondetafelgesprekken Participatiewet en vervolgaanpak | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹ Slimme handhaving, een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving, Hertogh e.a. RUG 2018

² https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2015-01-01/1#Hoofdstuk2_Paragraaf2.1_Artikel9

³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2015-01-01/1#Hoofdstuk2_Paragraaf2.3

⁴ Hierover in de landelijke politiek discussie ontstaan. De minister onderzoekt of en hoe dit veranderd kan worden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/12/tweede-kamerbrief-fraude-in-de-sociale-zekerheid>

3. de wet is erg complex en vraagt veel van het denk- en doenvermogen van mensen. De gebruikte begrippen en verplichtingen sluiten slecht aan bij de leefwereld.
4. er is meer ruimte nodig voor maatwerk. Dit zit zowel in de regelgeving als in de capaciteit: er is erkenning nodig voor het feit dat maatwerk simpelweg meer tijd kost.

Deze thema's zijn heel herkenbaar vanuit de uitvoeringspraktijk in Almere. We volgen ook deze ontwikkeling en proberen hier in de praktijk al op vooruit te lopen.

2.4.3 Gemeentelijk beleid

Sinds 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor bijna alle maatschappelijke ondersteuning aan haar inwoners. De gemeente streeft daarbij naar een samenhangende aanpak voor alle ondersteuning die een inwoner nodig heeft. Ook de ondersteuning in het kader van de Participatiewet is daar een onderdeel van. De uitgangspunten uit het beleidskader Sociaal domein en de gemeentelijke kernwaarden voor dienstverlening gelden daarom als gemeentelijk kader voor dit beleidsplan. Principes als aandacht voor preventie, vroegtijdig signaleren, integraal kijken naar de leefsituatie en samenwerking met partners worden in dit beleidsplan vertaald naar de context van handhaving. De organisatievisie vormt de basis voor onze dienstverlening.

2.5 Cijfers

De cijfers van 2019 geven een beeld van hoe vaak overtreding van regels wordt vastgesteld. In 2019 werden 291 maatregelen opgelegd. Daarnaast werd 135 keer afgezien van een maatregel vanwege de omstandigheden of omdat het niet nakomen van de arbeidsplicht niet verwijtbaar was. In 2019 werden 332 boetes opgelegd en werden 282 waarschuwingen gegeven. 117 keer werd een boete wel overwogen, maar niet opgelegd.

Cijfers over de hoeveelheid opgelegde maatregelen en boetes worden beïnvloed door allerlei omstandigheden. Specifieke projecten waarin bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld vaker op gesprek komen, kunnen leiden tot meer maatregelen. Beschikbare capaciteit kan om allerlei redenen door de jaren heen fluctueren of anders worden ingezet.

3 Uitgangspunten

Handhaving is geen doel op zich. Het draagt bij aan het bereiken van achterliggende doelen van de Participatiewet: mensen helpen om zoveel mogelijk weer in hun eigen inkomen te kunnen voorzien en zorgen dat uitkeringen verstrekt worden aan mensen die er recht op hebben en het echt nodig hebben. Daarom is handhaving noodzakelijk en in al haar facetten een onderdeel van de gehele dienstverlening. Tegelijk zorgen deze doelen voor een dilemma. Om mensen te kunnen helpen is wederzijds vertrouwen nodig. Om te zorgen dat uitkeringen volgens de voorwaarden is in Participatiewet verstrekt worden, is controle nodig. Tien jaar geleden had de landelijke overheid het beeld dat gemeenten te weinig controleerden en uitkeringen te makkelijk verstrekten. Dit heeft geleid tot strenge wetgeving die gemeenten maar weinig ruimte laat voor een eigen invulling of voor maatwerk als de situatie van een inwoner daarom vraagt. Deze wetgeving staat nu ter discussie en de verwachting is dat gemeenten meer ruimte zullen krijgen. Maar gemeenten kunnen niet naïef worden. Anders kan het draagvlak wat er nu ontstaat om mensen en hun leefwereld centraal te stellen weer omslaan naar strikte regelgeving. De uitdaging waar we voor staan is het vinden van de juiste balans. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe we dat in Almere willen gaan doen.

De inwoners die een beroep doen op ondersteuning vanuit de Participatiewet hebben vaker dan gemiddeld te maken met problemen op meerdere leefgebieden. Daarbij wordt veel eigen verantwoordelijkheid van hen verwacht met betrekking tot het nakomen van verplichtingen. We zijn ons ervan bewust dat dit een spanningsveld kan opleveren, omdat is aangetoond dat chronische stress een negatieve invloed heeft op het cognitieve functioneren van mensen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat bijstandsgerechtigden geen prioriteit geven aan meldingen doen die wel tot hun verplichtingen behoren. Daar komt bij dat de Participatiewet ingewikkeld is. Het kan voor bijstandsgerechtigden moeilijk zijn om de regels toe te passen op hun eigen situatie en dan te weten wat ze moeten doen.

Omdat we vaak te maken hebben met kwetsbare mensen, is het belangrijk om de repressieve kant van handhaving zoveel mogelijk te richten op mensen die zich opzettelijk niet aan hun verplichtingen houden, en om onbedoelde overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Het is in de praktijk niet eenvoudig om het onderscheid te maken tussen 'niet-willen' en 'niet-kunnen'. Ook gaan we uit van de mogelijkheden van inwoners, wat impliceert dat we verantwoordelijkheden niet willen overnemen. Daarom kiezen we in de uitgangspunten voor een aanpak die bijstandsgerechtigden ondersteunt bij het nakomen van verplichtingen.

We hanteren daarom de volgende uitgangspunten:

1. We hebben een gemeenschappelijk beeld en werkwijze bij de benadering van onze klanten;
2. We leggen de focus op preventie;
3. We zetten in op vroegsignalering;
4. We werken samen met partners;
5. We pakken aan als dat nodig is.

In de volgende paragrafen lichten we deze uitgangspunten toe.

3.1 We hebben een gemeenschappelijk beeld en werkwijze

Handhaving, dienstverlening en klantbenadering zijn niet los van elkaar te zien. De verschillende aspecten van handhaving zijn onderdeel van de gehele dienstverlening. Voorlichten, afspraken maken en controleren, informatie checken, zijn allemaal activiteiten binnen de dagelijkse dienstverlening die onder handhaving vallen. Daarbij handelen we zoals vastgelegd in de organisatievisie: we gaan uit van vertrouwen, we hebben oprechte aandacht, we zijn gericht op mogelijkheden en oplossingen. Daarbij zijn we duidelijk over de afspraken en de voorwaarden die bij onze dienstverlening horen.

Een gedeelde visie op handhaving is daarbij van groot belang. Verschillende opvattingen kunnen zorgen voor inconsistenties in de dienstverlening. Dit kan zorgen voor een beeld van willekeur en voor onduidelijkheid bij klanten over de verplichtingen die gelden.

In onze dienstverlening sluiten we aan bij onze klanten en hun mogelijkheden. We zijn ons ervan bewust dat veel van onze klanten zich in een kwetsbare positie bevinden. Naast een laag inkomen met alle gevolgen die daarbij horen, is ook relatief vaak sprake van schulden of psycho-sociale problemen. Dit zorgt voor stress en dat kan ervoor zorgen dat zij minder zelfredzaam zijn dan in sommige situaties van hen verwacht wordt.

Mensen die bijstand nodig hebben, zijn afhankelijk van de gemeente. Dat zorgt voor onzekerheid. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen aarzelen om belangrijke informatie te delen omdat ze niet weten welke invloed dat heeft op hun uitkering. Het kan zorgen voor schroom om vragen te stellen.

We houden daar rekening mee in de manier waarop we onze klanten benaderen door de aanpak Stress Sensitieve Dienstverlening (SSD) toe te gaan passen. SSD is een benadering die rekening houdt met de effecten van stress en (gebrek aan) doenvermogen op het handelen van mensen. Bij deze benadering werkt de professional samen met de klant door betrokken te zijn en oog te hebben voor zijn of haar competenties. Problemen worden aangepakt in kleine, overzichtelijke stappen in een omgeving die niet intimiderend maar juist uitnodigend is. Op die manier krijgen klanten ruimte om aan duurzame oplossingen te werken.

De informele aanpak is een werkwijze die al enkele jaren wordt toegepast. De nadruk ligt hierbij op persoonlijke contact en zorgen dat voor de klant begrijpelijk is hoe de gemeente tot het besluit is gekomen. Voorafgaand aan een te nemen besluit wordt contact opgenomen om een goed en volledig beeld te krijgen van de situatie van de klant. De inhoud van het gesprek kan worden meegenomen in het besluit en het te nemen besluit wordt uitgelegd. Dat is met name belangrijk als het te nemen besluit negatief is voor de klant, bijvoorbeeld als een bijstands aanvraag wordt afgewezen. Het besluit valt de klant dan niet 'rauw op het dak'. De ervaring is dat deze aanpak gewaardeerd wordt en dat het bezwaarprocedures voorkomt.

Sommige situaties vergen maatwerk omdat ze niet 'passen' in de standaardsituaties die de wetgever voor ogen had. Dan kan het gebeuren dat met de gebruikelijke werkwijze een ongewenst effect bereikt wordt. In zulke situaties wordt al enkele jaren gebruik gemaakt van de methodiek 'de omgekeerde toets'. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de grondwaarde van de wet, bijvoorbeeld: voorzien in het bestaansminimum en zorgen voor een menswaardig bestaan. Van daaruit wordt de vraag beantwoord: welk effect moet er met en voor deze inwoner bereikt worden. Vervolgens wordt bekeken hoe de maatwerkoplossing past in de wetgeving. Zo wordt op een verantwoorde manier maatwerk geleverd.

Een voorbeeld hiervan is: iemand bijzondere bijstand toekennen om de ontruiming van zijn of haar woning wegens een huurschuld te voorkomen met de voorwaarde dat schuldhulpverlening wordt aanvaard.

Via casusoverleggen wordt kennis over de mogelijkheden voor maatwerk gedeeld en worden oplossingen voor ingewikkelde situaties met elkaar besproken. Zo werken we aan het ontwikkelen en vinden van een gezamenlijke norm en het actueel houden van kennis van bijvoorbeeld de sociale kaart en de participatiewet. Op die manier ontstaat een gedeeld beeld en werkwijze.

Het hebben en houden van een veilige cultuur waar ruimte is voor feedback is ook belangrijk om medewerkers uit te dagen om onconventionele oplossingen te bedenken als dat nodig is. Ook vragen we klanten en partners naar hun ervaringen om daarmee onze dienstverlening te optimaliseren. Zo geven we vorm aan de lerende organisatie die we willen zijn.

3.2 We leggen de focus op preventie

Een belangrijk principe binnen het Sociaal Domein is dat er veel aandacht is voor preventie. In de context van dit beleidsplan gaat het er dan om zoveel mogelijk te voorkomen dat regels overtreden worden.

In dit beleidsplan is al eerder genoemd dat bijstandsgerechtigden te maken hebben met veel en vaak ingewikkelde regels. Daar heeft de gemeente weinig invloed op: de meeste regels zijn wettelijk vastgelegd. Onze voorlichting is erop gericht dat bijstandsgerechtigden begrijpen wat regels betekenen in hun specifieke situatie. Om te begrijpen welke verbeteringen daarvoor nodig zijn, gaan we onze klanten betrekken bij het verder vormgeven van een goede voorlichting en preventie.

Om te ondersteunen dat verplichtingen zoveel mogelijk nagekomen worden, is het belangrijk dat naleving ingebed is in alle aspecten van de dienstverlening. Zodat bijvoorbeeld pro-actief vragen gesteld worden bij levensgebeurtenissen die invloed hebben op de uitkering⁹.

Het moet ook eenvoudig zijn om regels na te leven. Het is daarom belangrijk dat klanten zo weinig mogelijk drempels en administratieve belasting ervaren. Heldere voorlichting is daar een onderdeel van want de voorwaarden en regels die bij een uitkering horen zijn voor veel klanten moeilijk. Een goede en begrijpelijke uitleg zorgt voor meer nalevingsbereidheid en een kleinere kans op fouten en oneigenlijk gebruik. Het is ook belangrijk om de uitleg regelmatig te herhalen omdat de kennis anders 'vervaagt'. De bereidheid om regels na te leven wordt groter doordat bekend is dat de gemeente controleert en handhaaft. Daarom communiceren we over bijvoorbeeld themacontroles.

Als iets niet volgens de regels is gegaan, vragen we ons af hoe dat komt. Daar leren we als organisatie van waar we nog kunnen verbeteren.

Het is de bedoeling dat klanten naar vermogen proberen zo snel mogelijk weer uitkeringsonafhankelijk te worden, of als dat niet lukt op een andere manier te participeren. De werkwijze is erop gericht om hierin samen te werken met de klant, rekening te houden met omstandigheden, wensen, belemmeringen en beperkingen. Dit is ook belangrijk voor de naleving van de arbeidsplicht. Door klanten (zoveel mogelijk) regie te geven over hun re-integratietraject wordt ook de naleving van de regels rondom dat traject bevorderd.

De nadruk op preventie moet leiden tot situaties waarin we voornamelijk sanctioneren als er sprake is van moedwil. Overtreding van regels en onrechtmatig gebruik van uitkeringsgelden zijn uiteraard nooit helemaal uit te bannen. Maar we verwachten wel uiteindelijk minder overtreding van regels te gaan zien door ons in te zetten voor goede voorlichting en heldere processen, door gebruik te maken van wetenschappelijke kennis en door in onze dienstverlening de naleving van verplichtingen te ondersteunen.

Casus 1

Daan heeft een bijstandsuitkering aangevraagd. Dat is niet voor het eerst: Daan heeft al jaren een onzeker inkomen met periodes dat hij werkt, WW heeft en hij heeft al eerder korte periodes een bijstandsuitkering gehad. Deze keer gaat het om een aanvullende uitkering, want Daan werkt parttime. Bij de screening van zijn aanvraag blijkt dat Daan vergeten is bankafschriften mee te sturen. De inkomensconsulent belt Daan op en legt hem uit wat hij nog moet opsturen. Ze plannen meteen het intakegesprek in.

De inkomensconsulent kijkt voor het gesprek de bankafschriften die Daan heeft aangeleverd. Het valt op dat Daan zijn boodschappen vaak doet in Almere Buiten, terwijl hij in Almere Haven woont. Ook worden er regelmatig kleine bedragen op zijn rekening gestort. Het is aan de inkomensconsulent om deze informatie te wegen. Uitgaan van vertrouwen is een belangrijke waarde en er kan een heel logische verklaring zijn voor het feit dat Daan zijn boodschappen niet in zijn directe omgeving doet. Het kan ook een signaal kan zijn dat Daan niet verblijft op het adres waar hij staat ingeschreven. Dat kan invloed hebben op zijn uitkering. Als de inkomensconsulent in zo'n geval niets doet, kan Daan onnodig met een grote terugvordering komen te zitten als later toch blijkt dat hij inderdaad niet op zijn woonadres verblijft.

Bij het intakegesprek worden de rechten en plichten met Daan doorgenomen. Hij heeft al eerder een bijstandsuitkering gehad, maar het is belangrijk om zeker te weten dat dat Daan nog steeds goed op de hoogte is van de regels. Dat voorkomt vergissingen. De inkomensconsulent vraagt ook naar Daans levenssituatie en zijn dagbesteding. Daan vertelt dat zijn moeder in Almere-Buiten woont. Het gaat niet zo goed met haar gezondheid en Daan helpt haar door boodschappen voor haar te doen. Hij doet dan ook meteen boodschappen voor zichzelf. Ze stort de kosten voor haar boodschappen dan terug op Daans rekening. De inkomensconsulent is gerustgesteld. De aanvullende uitkering wordt toegekend.

⁹ Zie bijvoorbeeld casus 2

3.3 We zetten in op vroegsignalering

De gemeente vindt het belangrijk om onrechtmatige situaties zo snel mogelijk op te merken. We gebruiken hier de term 'vroegsignalering' omdat die aansluit bij de prioriteiten binnen het Sociaal Domein. In de context van handhaving gaat het dan eigenlijk over: alert zijn op signalen die erop wijzen dat een uitkering mogelijk niet rechtmatig verstrekt wordt.

Het is in het belang van de gemeente om het zo snel mogelijk op te merken als de uitkering onterecht is of niet goed is vastgesteld. Zo worden uitkeringsgelden niet onnodig uitgekeerd.

Het is ook in het belang van degene die bijstand ontvangt. Teveel ontvangen uitkering moet immers altijd worden terugbetaald, dat is een wettelijke eis. Hoe eerder de situatie opgemerkt wordt, hoe kleiner het gevolg voor de klant is.

Daarom bevorderen we het alert zijn op signalen. Dit doen we door in de praktijk continu aandacht te hebben voor het delen van kennis, bijvoorbeeld door met de deskundigen te bespreken wat signalen zijn die kunnen wijzen op een onrechtmatige situatie.

Reageren op een signaal kan voor een dilemma zorgen, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven. We willen werken vanuit vertrouwen en dat betekent dat we ervan uitgaan dat mensen zich aan hun inlichtingenplicht houden. De meeste mensen hebben goede intenties en dan kan het heel vervelend en indringend zijn als er vragen gesteld worden over je leefsituatie. Omdat de uitkeringsnormen gebaseerd zijn op leefsituaties is dat soms toch nodig. We willen immers ook niet dat een bijstandsgerechtigde veel geld moet terugbetalen, terwijl dat niet nodig was geweest als de gemeente wel gecontroleerd had. Dat is extra schrijnend als er geen opzet in het spel is.

Casus 2

Lisa is 22 jaar en heeft net een bijstandsuitkering. Zij had werk, maar haar contract is niet verlengd. De klantmanager denkt dat Lisa snel weer aan werk geholpen kan worden en bespreekt dat met haar. In het gesprek komt toevallig langs dat Lisa regelmatig geld krijgt van haar moeder. Dat geld gaat ze nu gebruiken om een mooi jasje te kopen voor een sollicitatiegesprek. De klantmanager vindt het fijn om te merken dat Lisa erg gemotiveerd is om weer aan het werk te gaan. Maar er gaat ook een alarmbelletje af. Wie een bijstandsuitkering ontvangt, moet inkomsten zoals giften of leningen doorgeven aan de gemeente.

Ze checkt bij Lisa of ze dat gedaan heeft. Lisa schrikt een beetje. Ze is al sinds ze het huis uit is gewend dat haar moeder haar regelmatig wat toestopt. Zo breed heeft ze het niet, ook niet toen ze nog werk had. Lisa hoeft niet te schrikken. De klantmanager legt haar uit wat ze moet doen. Op grond van gemeentelijk beleid mag Lisa een bedrag aan giften ontvangen¹⁰. Maar het is wel belangrijk dat ze de giften van haar moeder doorgeeft zodat dit getoetst kunnen worden. Als ze de giften te laat of niet doorgeeft, is de gemeente volgens de Participatiewet verplicht de teveel ontvangen uitkering terug te vorderen en een boete te overwegen. Doordat Lisa erover vertelde en doordat de klantmanager alert was, zijn problemen voorkomen.

3.4 We werken samen met partners

Veel klanten hebben te maken met bredere problematiek en zijn daardoor ook bekend bij bijvoorbeeld het wijkteam of de schuldhulpverlening. Doordat ook zij met een brede blik naar de inwoner kijken, kunnen daarbij zaken aan de orde komen die te maken hebben met de uitkering. Daardoor kunnen deze professionals de klant ook ondersteunen in het nakomen van de verplichtingen die bij een uitkering horen. Daarom gaan we partners betrekken bij onze inspanningen om de naleving te bevorderen en te voorkomen dat mensen fouten maken die gevolgen hebben voor hun uitkering. Dat kan immers ook nadelige gevolgen hebben voor de hulpverlening die deze partners bieden.

De Wijkteams en Werk & Inkomen werken al samen. Veel vragen van inwoners aan het Wijkteam gaan over inkomen en participatie. Werk & Inkomen verwijst mensen naar het Wijkteam als hun situatie daarom vraagt. Waar nodig worden situaties samen besproken (als de inwoner daarvoor toestemming geeft). We gaan nader onderzoeken wat de ketenpartners precies nodig hebben om klanten van Werk en Inkomen

ook in de naleving te ondersteunen. Daarbij is het niet de bedoeling om de vertrouwenspositie van de hulpverlener richting de inwoner ter discussie te stellen. We zien hierbij een informerende en signalerende rol richting de inwoner en waar nodig begeleiding bij het oplossen van een situatie door de inwoner zelf. Dit voorkomt dat problemen groter worden. Hiervoor is het nodig dat de partners kennis hebben van de rechten en plichten die bij een uitkering horen, weten op welke signalen zij kunnen letten en dat zij enige kennis hebben van de aanpak van re-integratie.

3.5 We pakken aan als dat nodig is

In dit beleidsplan ligt de nadruk op het preventieve aspect van handhaving. Daarnaast blijft het belangrijk om op te treden tegen misbruik, oneigenlijk gebruik en niet-naleving van de regels die bij een uitkering horen. Het sociale stelsel verliest uiteindelijk aan geloofwaardigheid en draagvlak als het niet-naleven van regels geen gevolgen heeft en uitkeringen terecht komen bij mensen die daar geen recht op hebben.

In dit beleidsplan is beschreven hoe we het onbedoeld niet-naleven van regels zoveel mogelijk willen voorkomen. In de inleiding van dit hoofdstuk is al benoemd dat we soms te maken hebben met een dilemma tussen vertrouwen en controle. In de praktijk is het ook niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen moedwil en vergissingen of onvermogen. Maar er blijven altijd situaties waarin het nodig is om consequenties te verbinden aan iemands gedrag.

Een bijstandsgerechtigde is verplicht om naar vermogen te doen wat mogelijk is om weer aan het werk te komen. Soms werkt iemand daar niet aan mee. Dan kan een maatregel worden opgelegd, een korting op de uitkering. Maatregelen zijn in principe bedoeld om de bijstandsgerechtigde zijn gedrag te laten aanpassen. Voor zover de wet daartoe de dat toelaat (bij de niet-geüniformeerde verplichtingen), laten we in de maatregelverordening dan ook ruimte voor die gedragsverandering, door eerst een schriftelijke waarschuwing op te leggen. Als de klant niet reageert op de waarschuwing, geldt dat als recidive. 100% maatregelen voor overtreding van arbeidsverplichtingen worden altijd gespreid over 3 maanden, dat wil zeggen dat er drie maanden lang een derde van de uitkering wordt ingehouden. Als de bijstandsgerechtigde in de tussentijd wel gaat meewerken aan de arbeidsinschakeling, kan de rest van de maatregel ingetrokken worden.

Een uitkering kan alleen goed vastgesteld worden op basis van de juiste informatie; daarom bestaat de inlichtingenplicht. Controles daarop zijn dan ook onderdeel van de dagelijkse dienstverlening. Dat begint bij de uitkeringsaanvraag. Een zorgvuldige controle bij het toekennen van een uitkering zorgt ervoor dat uitkeringsgelden goed besteed worden en het voorkomt dat onterecht verstrekte uitkeringen teruggevorderd moeten worden. Het voorkomt ook dat er een boete opgelegd moet worden.

Daarnaast controleert de gemeente aan de hand van signalen. In paragraaf 3.3 is daar al het een en ander over gezegd. Signalen kunnen komen vanuit de eigen organisatie, maar ook van daarbuiten. Via het Inlichtingenbureau¹¹ ontvangt de gemeente bijvoorbeeld signalen van de Belastingdienst en DUO. In de vorm van tips komen ook signalen uit de samenleving. Paragraaf 4.2 beschrijft hoe bij deze controles rekening gehouden wordt met de privacy.

Voldoende capaciteit is een randvoorwaarde voor effectieve controle. Het kan nodig zijn om prioriteiten te stellen. Als dat het geval is, wordt prioriteit gegeven aan signalen vanuit de uitkeringsaanvragen.

De afdeling Werk en Inkomen werkt in voorkomende gevallen samen met andere afdelingen binnen de gemeente (bijvoorbeeld Burgerzaken, VTH, Veiligheid) en buiten de gemeente (bijvoorbeeld de politie, woningbouwcorporaties) bij de aanpak van misstanden die meerdere domeinen raken.

¹⁰ In Almere worden giften vrijgelaten als die per kalenderjaar onder de voor die persoon geldende bijstandsnorm blijven.

¹¹ Het Inlichtingenbureau is opgericht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en verwerkt gegevens over burgers die gebruik maken van regelingen. <https://www.inlichtingenbureau.nl/Over-ons/Veelgestelde-vragen>

Theo is 32 jaar. Hij heeft een bijstandsuitkering voor een alleenstaande en is geplaatst op een leerwerktraject. Hij is opgeroepen voor een voortgangsgesprek omdat het leerwerkbedrijf aangeeft dat hij vaak te laat is en regelmatig verzuimt. Theo heeft een paar maanden geleden al een formele waarschuwing gekregen vanwege dit gedrag. Theo komt meestal met de bus, maar als hij te laat is wordt hij gebracht door een vrouw waarvan ze bij het leerwerkbedrijf denken dat zij zijn vriendin is. De klantmanager Werk roept Theo op voor een gesprek over het verzuim op zijn traject.

Theo erkent dat hij er regelmatig niet is. Hij doet toch zijn best? Hij vraagt zijn vriendin zelfs om hem te brengen als hij bij haar is blijven slapen. Theo reageert verder ontwijkend op vragen naar de oorzaak van het te laat komen en het verzuim. De klantmanager Werk geeft aan dat hij nu mogelijk een maatregel krijgt. Daar haalt Theo zijn schouders over op. Jammer, maar dat is dan zo.

De klantmanager Werk vraagt zich af wat hier aan de hand is. Een waarschuwing is bedoeld om iemand de kans te geven zijn gedrag te veranderen. Bij Theo heeft het geen effect gehad. Hij lijkt zich ook niet druk te maken om een maatregel. Uit het gesprek komt niet naar voren dat Theo problemen heeft die zijn gedrag kunnen verklaren.

De klantmanager Werk geeft een signaal af aan de klantmanager rechtmatigheid, vanwege de opmerking van het leerwerkbedrijf en de opmerkingen van Theo zelf. De klantmanager rechtmatigheid vraagt bankafschriften op. Daaruit blijkt dat Theo in de afgelopen 3 maanden heel weinig in Almere heeft gepind, wel heel vaak in Lelystad. Dit kan erop wijzen dat Theo niet op zijn inschrijfadres verblijft. Theo wordt uitgenodigd voor een gesprek door de klantmanager rechtmatigheid. Het doel van dit gesprek is om te achterhalen of deze signalen van invloed zijn op de uitkering van Theo.



4 Wat doen we daarvoor?

De uitgangspunten leiden naar een aanpak die bijstandsgerechtigden ondersteunt bij het nakomen van verplichtingen. Het doel is dat maatregelen en boetes zoveel mogelijk terecht komen bij bijstandsgerechtigden die hun verplichtingen niet willen nakomen. Hieronder wordt op hoofdlijnen geschetst wat daar nog voor nodig is, naast wat al in de praktijk gebeurt.

We gaan er vanuit dat hiervoor geen extra capaciteit nodig is. Preventie aspecten gaan een nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het werk. Dat zal uiteindelijk ook werk besparen doordat er minder onbedoelde overtredingen zijn.

4.1 Acties op hoofdlijnen

De acties gaan over drie onderwerpen: kennis op peil, voorlichting en procesverbetering.

Kennis op peil:

- Een gezamenlijke aanpak bevorderen we via het opleidingsplan. Daarbij zorgen we ervoor dat er aandacht is voor de vertaling van een methode of aanpak naar de context van handhaving.
- We zetten de aanwezige praktijkkennis van de medewerkers handhaving meer in om alertheid op signalen van onjuist gebruik van de uitkering te bevorderen en praktisch handen en voeten te geven.

Voorlichting:

- Het zwaartepunt bij het geven van voorlichting ligt nu bij de start van de uitkeringsperiode. We gaan meer aandacht geven aan voorlichting tijdens de uitkeringsperiode. We gaan er daarbij voor zorgen dat bijstandsgerechtigden belangrijke informatie regelmatig krijgen, zodat die beter onthouden wordt;
- Klanten betrekken bij de voorlichting: wat vinden zij van de voorlichting die ze nu ontvangen, wat helpt hen echt en wat is nog meer nodig;
- We onderzoeken hoe we voorlichting meer kunnen toespitsen op de persoonlijke situatie van inwoners, en of we voorlichting kunnen richten op levensgebeurtenissen die van invloed zijn op de uitkering;
- Vereenvoudiging van brieven: hiervoor loopt een project;
- Naleving wordt ook bevorderd doordat bekend is dat er gecontroleerd wordt.. Daarom communiceren we over de resultaten van handhavingsactiviteiten en zijn we transparant over de controles die we uitvoeren.

Procesverbetering:

We onderzoeken hoe kennis uit de gedragswetenschappen ingezet kan worden om bijstandsgerechtigden te helpen om tijdig actie te ondernemen als hun situatie wijzigt. Daarbij kunnen we mogelijk aansluiten bij de door het ministerie aangekondigde Aanjaagteam preventie. We proberen bijvoorbeeld te bereiken dat klanten in plaats van af te wachten, vaker vragen stellen als zij twijfelen of bepaalde informatie met de gemeente gedeeld moet worden.

We gaan ketenpartners betrekken door met hen te bespreken welke rol zij kunnen vervullen met betrekking tot preventie en vroegsignalering. Dat bevordert ook een gemeenschappelijk beeld van het belang van handhaving en naleving in de hele keten, zodat klanten overal hetzelfde beeld uitgedragen krijgen.

4.2 Privacy

Om te kunnen controleren worden persoonlijke gegevens van inwoners gebruikt. Data-gestuurd handhaven, het effectief gebruik maken van mogelijkheden om data te koppelen, delen en analyseren, is ook een hoofdlijn in de handhavingskoers van het ministerie van SZW¹².

De gemeente werkt voor wat betreft de Participatiewet samen met ketenpartners op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Belangrijke ketenpartners zijn bijvoorbeeld UWV en het Inlichtingenbureau gemeenten (IB). Deze partners wisselen onderling gegevens uit.

Gegevensuitwisseling tussen verschillende domeinen (bijvoorbeeld de WMO) is ingewikkeld. Zowel waar het gaat om controlerende activiteiten als preventieve activiteiten is hier in de praktijk wel behoefte aan. Hierbij volgen we uiteraard de AVG en schakelen we binnen de organisatie aanwezige deskundigheid in.

¹² zie ook paragraaf 2.4.2 van dit beleidsplan

Mede door de toelagenaffaire wordt erg kritisch gekeken naar het gebruik van algoritmes bij de handhavingstaak. De gemeente Almere heeft bij het handhaven van de Participatiewet nog slechts beperkt gebruik gemaakt van algoritmes (alleen query's risicosignalen uit eigen gegevens). Toch kunnen algoritmes in de toekomst mogelijk wel meer helpen bij alle facetten van handhaving, van preventie tot daadwerkelijk optreden. Datagedreven handhaven is daarom een speerpunt voor de komende jaren.

De kaders hiervoor moeten nader uitgewerkt worden en aandacht besteden aan onderwerpen als transparantie, proportionaliteit en juridische en ethische afwegingen.

5 Meten

Het is een uitdaging om de effecten van dit beleid te meten omdat er een focus ligt op preventie. Preventie is zorgen dat iets niet gebeurt, wat altijd lastig zichtbaar te maken is.

Door de focus te leggen op preventie willen we onbedoelde overtreding van regels zoveel mogelijk voorkomen. Dit zou uiteindelijk tot minder boetes en schulden vanwege teveel ontvangen uitkering moeten leiden. De werkwijze met betrekking tot de re-integratie van klanten wordt steeds meer ingericht op regie voor de klant, wat ook de naleving gunstig zal beïnvloeden. We verwachten daarvan een dempend effect op het aantal opgelegde maatregelen.

Wat meten we:

- het aantal overtredingen van de inlichtingenplicht
- het aantal opgelegde boetes en waarschuwingen
- het gemiddeld bedrag aan terug te betalen uitkering vanwege overtreding inlichtingenplicht
- het aantal beëindigde uitkeringen als gevolg van overtreding inlichtingenplicht
- aantal maatregelen per soort overtreding

Het vaststellen van een nulmeting is lastig. 2020 en 2021 kunnen vanwege de effecten van corona op de handhavingsactiviteiten niet dienen als uitgangspunt.

Om preventie goed in beeld te krijgen zal in ieder geval een kwalitatief overzicht bijgehouden worden van de acties met daarbij welk effect ervan verwacht wordt. Mogelijk is ook het al bestaande klantbelevingsonderzoek behulpzaam omdat hierin vragen gesteld worden over de informatievoorziening aan klanten.

Daarnaast zal in de implementatiefase verder nagedacht worden over mogelijkheden om te onderzoeken of onze klanten ook effecten merken van de focus op preventie.

Gemeente Almere

