



Datum raadsvergadering / Nummer raadsvoorstel

8 maart 2017 / 20/2017

Fatale termijn: besluitvorming vóór:

Onderwerp

Nalevingsbeleidsplan 2017-2020

Programma

Inkomen & Armoedebestrijding

Portefeuillehouder

J. Zoetelief

Voorstel van het College van Burgemeester en Wethouders d.d.

21 februari 2017

Samenvatting

Inwoners die recht hebben op een uitkering op basis van de Participatiewet worden door ons breed ondersteund. Onderdeel van het verstrekken van uitkeringen is ook het voorkomen van en het bestrijden van misbruik. In het nalevingsbeleidsplan 2017-2020 leggen wij vast wat wij hier de komende jaren aan gaan doen. De nadruk blijft, conform het beleid dat tot nog toe is gevoerd, liggen bij het voorkomen van fraude.

Belangrijke gebieden waar wij op focussen in dit plan zijn: zorgvuldige communicatie met klanten, themacontroles, samenwerking met andere organisaties en een stevige planning & control-cyclus op het gebied van handhaving.

Voorstel om te besluiten

1. Het 'Nalevingsbeleidsplan 2017-2020 programma Inkomen & Armoedebestrijding' vast te stellen.

Aan de Raad van de gemeente Nijmegen

1 Inleiding

Het vorige handhavingsbeleidskader dateert alweer uit 2011. Sindsdien is er een hoop veranderd, onder andere door de invoering van de Participatiewet. Met dit nieuwe beleidskader, waarin de nadruk nog meer ligt op 'naleving' ten opzichte van 'handhaving' geven we richting aan hoe wij in onze gemeente misbruik van uitkeringen voorkomen en bestrijden.

Onze voorstellen vindt u in de bijlage bij dit raadsvoorstel. Om het voorstel van enige context te voorzien, schetsen wij voor u in deze inleiding de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van handhaving en naleving.

De afdeling Zorg & Inkomen kent een bureau handhaving. Hier werken op het moment van schrijven 10 handhavers, 5 sociaal rechercheurs, 1 administratief medewerker en 1 bureauhoofd. Daarnaast vindt inzet plaats vanuit de flexibele schil (4 handhavers).

Jaarlijks worden ruim 650 meldingen onderzocht (voor zowel nieuwe aanvragen als lopende uitkeringen gezamenlijk). Een deel daarvan (ongeveer 60) biedt te weinig aanknopingspunten om een onderzoek te beginnen. Een aantal (ongeveer 50) wordt overgedragen aan klantmanagers, die op basis daarvan een informeren gesprek voeren met een klant. Van de overige zaken, die onderzocht worden door bureau handhaving, wordt in ongeveer de helft van de gevallen fraude aangetoond.

De meldingen die zoal ontvangen worden hebben onder meer betrekking op het niet wonen op het adres dat bij de gemeente bekend is. Bijvoorbeeld omdat de persoon samenwoont in een andere gemeente, een woning in Nijmegen onderverhuurt, maar wel zelf op dat adres een uitkering heeft aangevraagd. Ook krijgen we veel signalen over mensen die werken en dit niet bij ons opgeven, en over mensen die vermogen bezitten (vaak in het buitenland).

1.1 Wettelijk kader of beleidskader

Het wettelijk kader bij dit nalevingsbeleidsplan wordt gevormd door de Participatiewet.

1.2 Relatie met programma

Vanuit het programma Inkomen & Armoedebestrijding verstrekken wij uitkeringen aan mensen die zelf niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Onderdeel van die uitkeringsverstrekking is het voorkomen en bestrijden van misbruik. Het voorliggend beleidsstuk biedt hierbij de kaders.

2 Doelstelling

Met het vaststellen van dit nalevingsbeleidsplan continueren we een effectief en efficiënt beleid op het gebied van naleving en handhaving.

Vervolgvel

2

3 Argumenten

- 1.1 Het stimuleren van naleving voorkomt fraude, en is daarom positief voor zowel de burger als de gemeente.
- 1.2 Een goed nalevings- en handhavingsbeleid draagt bij aan de financiële beheersbaarheid van uitkeringen.
- 1.3 Het bestrijden en voorkomen van misbruik is noodzakelijk voor een groot draagvlak voor sociale voorzieningen.
- 1.4 Het bestrijden van misbruik van sociale voorzieningen is iets dat we uit principe doen, omdat het niet mag lonen.

4 Inclusief Beleid

Dit voorstel heeft geen bijzondere gevolgen voor mensen met een beperking.

5 Risico's

Aan dit voorstel zijn geen risico's verbonden.

6 Financiën

In het nalevingsbeleidskader dat voorligt wordt een groot aantal concrete acties genoemd. Een aantal van die acties kosten geld, andere niet.

Voor de financiering van die acties die geld kosten, is een business case gemaakt. Wij ramen dat de totale extra opbrengsten van deze interventies, via preventie, beëindigingen en opgelegde boetes hoger zal zijn dan de extra kosten. Daarom ligt bij dit nalevingsbeleidsplan geen begrotingswijziging voor.

Naast de in het beleidsplan genoemde acties, zijn er ook enkele relatief lage, noodzakelijke uitgaven die gedaan moeten worden. Het gaat om ontwikkelingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden, maar waar nog geen ruimte voor was ingeruimd in het budget. Het gaat om een noodknop, voor de veiligheid van medewerkers, een app die het handhavingswerk efficiënter maakt, en een regelmatige bijscholing die verplicht is geworden voor buitengewoon opsporingsambtenaren (wat onze handhavers zijn). Ook deze kosten zijn meegenomen in de business case.

We monitoren zowel de ontwikkeling van de kosten als de baten voortdurend, zodat we tijdig kunnen informeren en maatregelen kunnen nemen indien dat nodig is.

7 Participatie en Communicatie

Bij de totstandkoming van dit plan is overleg gevoerd met de Cliëntenraad (twee keer). Over de inhoud van dit plan zal op de gebruikelijke wijze worden gecommuniceerd. Daarnaast maakt 'communicatie' een belangrijk deel uit van dit beleidskader, zie daarvoor hoofdstuk 2.

Vervolgvel

3

8 Uitvoering en evaluatie

Op basis van dit beleidskader leggen we in jaarplannen vast welke inspanningen we verwachten van Bureau Handhaving, wat deze inspanningen kosten en wat ze dienen te leveren. De ontwikkeling van kosten en baten wordt continu gemonitord zodat we indien nodig tijdig kunnen interveniëren. Het nalevingsbeleidskader zelf zal na twee jaar worden geëvalueerd met de gemeenteraad.

Zie tevens hoofdstuk 5, 'sturing en evaluatie' in het Nalevingsbeleidsplan 2017-2020.

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

mr. drs. A.H. van Hout

Bijlage(n): Nalevingsbeleidsplan 2017-2020 programma Inkomen & Armoedebestrijding

25. Raadsvoorstel Nalevingsbeleidsplan 2017-2020 (20/2017)

Raadsvoorstel d.d. 21 februari 2017

1. Het 'Nalevingsbeleidsplan 2017-2020 programma Inkomen & Armoedebestrijding' vast te stellen.

Raadsbesluit d.d. 8 maart 2017

Conform besloten

Nalevingsbeleidsplan gemeente Nijmegen

2017-2020

*Voorkomen is beter
dan terugbetalen*

Inhoudsopgave

- 1) Inleiding
- 2) Communicatie op maat
- 3) Thematisch werken
- 4) Gericht samenwerken
- 5) Sturing en evaluatie
- 6) Verantwoording

HANDHAVING: VAN TERUGVORDERING NAAR 'NALEVING'

We voeren een evenwichtig handhavingsbeleid bij uitkeringen. Personen die moedwillig en herhaaldelijk proberen om misbruik te maken van gemeenschapsgeld pakken we aan. Maar we gaan investeren in maatregelen aan de voorkant ('de nieuwe poort') om onrechtmatige instroom te voorkomen. We gaan de komende jaren meer nadruk leggen op naleving. Hoe beter onze klanten de regels kennen en naleven, hoe minder we aan de achterkant moeten handhaven en terugvorderen. Hoe eerder we bij het niet-naleven of frauderen corrigerend optreden, hoe beter we uitkeringen verstrekken aan de mensen die daar ook recht op hebben. En hoe lager de boetes en terugvorderingsbedragen, hoe hoger de kans is dat boetes en vorderingen ook daadwerkelijk worden betaald. We willen in Nijmegen onze klanten niet veroordelen tot een situatie zonder uitzicht op schuldenvrij zijn, maar mensen actief helpen om zich aan de regels te houden. Vanuit deze gedachte gaan we fors inzetten op meer en betere voorlichting. In onze contacten met klanten zijn we respectvol, hebben we oog voor de positie van de klant en adviseren we helder over wat wel en niet kan. We gaan een nieuw beleidskader 'Naleving' maken dat we voorleggen aan de raad. We zetten geen cameratoezicht in.

Uit het coalitieakkoord Nijmegen 2014-2018.

1) Inleiding

In Nijmegen krijgen ongeveer 7800 inwoners een bijstandsuitkering¹. Het is belangrijk dat mensen die om wat voor reden dan ook niet kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud een vangnet hebben. Dit voorkomt dat ze afglijden in armoede of zelfs op straat komen te staan, voorkomt problematische schulden en zorgt dat mensen een positie hebben vanwaar uit ze weer aan het werk kunnen komen.

Het naleven en handhaven van de regels in de bijstand is van groot belang. Voor de burgers die een uitkering ontvangen, omdat het niet naleven van de regels kan leiden tot boetes en maatregelen, ook wanneer dit onbewust gebeurt. Voor de stad, omdat er veel geld gemoeid is met de bijstand, en voorkomen moet worden dat er uitkeringen verstrekt worden aan mensen die daar geen recht op hebben. En voor het draagvlak voor een ruimhartig, sociaal beleid is het belangrijk dat het geld dat we besteden aan de bijstand goed terecht komt. Vandaar dat het belangrijk is voor de gemeente Nijmegen om over een degelijk beleidskader handhaving en naleving te beschikken.

Het vorige beleidskader voor handhaving en naleving, *Beleidsplan Handhaving Programma Werk en Inkomen 2011 – 2014*, is alweer enige tijd verlopen. Met dit beleidsplan wordt de vorige versie geactualiseerd en bijgesteld. De basis hiervoor zijn talrijke (wetenschappelijke) rapporten en vele gesprekken met de uitvoering en andere relevante interne en externe partijen (zie de verantwoording aan het eind van dit document).

Het is voor een gemeente altijd belangrijk om aandacht te schenken aan naleving en handhaving. Voor Nijmegen is dit op het moment van schrijven extra belangrijk. Door de invoering van een nieuw verdeelmodel voor het inkomensdeel Participatiewet (BUIG) heeft Nijmegen te maken met een flink tekort, wat betekent dat we minder geld krijgen dan dat we nodig hebben om alle uitkeringen te bekostigen. Ook al hebben wij twijfels over de correctheid van het nieuwe verdeelmodel, dwingt het ons niettemin tot het nog scherper kijken hoe we mensen beter kunnen informeren over de regels en waar nodig sneller en beter ervoor kunnen zorgen dat regels worden nageleefd. Daar komt bij dat op het moment van dit schrijven onze bijstandspopulatie sneller stijgt dan gemiddeld.

In lijn met het coalitieakkoord gaan we nóg meer inzetten op preventie en het uitleggen van de (zeer complexe) regelgeving aan burgers. Daarom hebben we geen beleidsplan handhaving meer, maar een beleidsplan naleving. Hoewel dit twee kanten van eenzelfde medaille zijn, geeft dit goed de paradigmawisseling weer die wij als stad willen maken. Dat laat onverlet dat ook de handhavingskant een belangrijk onderdeel blijft van onze uitvoering. De meerderheid van de mensen in de bijstand is goedwillend, maar er is een deel dat doelbewust en herhaaldelijk de boel belazert en misbruik maakt van sociale voorzieningen. Deze groep pakken we aan.

¹ Het gaat om ruim 7200 bijstandsuitkeringen op basis van de Participatiewet, en ruim 600 op basis van overige regelingen (IOAW, IOAZ, bbz, bob).

Handhaving en naleving – wat is het verschil?

Wanneer we het hebben over uitstroom vanwege handhavingsactiviteiten klinkt dat ‘streng’; het opsporen van mensen die zich niet aan de regels houden en die beboeten en/of uit de uitkering zetten. Dat beeld is onjuist. Moderne inzichten benadrukken steeds meer het belang van ‘naleving’ ten opzichte van ‘handhaving’. Veel burgers die de regels overtreden doen dat niet bewust, maar onbewust: omdat ze de regels niet kennen, of deze te ingewikkeld zijn. Wanneer we meer aandacht schenken aan het voorlichten en informeren van deze burgers, helpen wij hen om de regels na te leven, niet per ongeluk iets verkeerd te doen en als ‘fraudeur’ te worden bestempeld.

Om het concreet te maken: hieronder geven wij het voorbeeld van ‘controles op voertuigbezit’. Het moet dan niet alleen gaan om plotsklaps intensief hierop te gaan controleren als gemeente. Vanuit de nalevingsgedachte geven wij eerst duidelijke informatie aan onze klanten, via onder andere nieuwsbrief en website, dat deze controles er aan zitten te komen en wat de precieze regels zijn. Pas daarna komen de controles en de handhaving.

Alleen al de aankondiging van de controle kan (waarschijnlijk: zal) leiden tot vrijwillige beëindiging van uitkeringen. Alleen diegenen die zich hierna alsnog niet aan de regels houden, lopen het risico om via de handhaving opgespoord te worden.

Beleid tot dusver en landelijke ontwikkelingen

Het beleid dat tot dusver is gevolgd is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Zo ligt er veel nadruk op preventie, omdat veel ‘fraude’ onbewust kan plaatsvinden door bijstandsgerechtigden die de regels niet goed begrijpen.

Het beleid is afgeleid van het concept ‘Hoogwaardig handhaven’, dat is ontwikkeld door het ministerie van SZW en waar veel (wetenschappelijk) onderzoek naar is gedaan.

Hoogwaardig handhaven kent vier pijlers:

1. Vroegtijdig informeren
2. Optimaliseren dienstverlening
3. Controle op maat
4. Sanctioneren op maat

Centraal staat dat handhaving integraal onderdeel moet zijn van de dienstverlening.

Nalevingsbereidheid moet worden gestimuleerd door passende informatievoorziening en een goede dienstverlening. Bij de controle ligt de nadruk op vroegtijdige detectie, om schade voor zowel individu als gemeente zo beperkt mogelijk te houden.

Bovenstaande uitgangspunten zijn nog steeds geldig. In die zin bouwt dit beleidsplan voort op wat we tot nu toe deden, met een aantal aanpassingen. Zoals al aangegeven verschuift het accent van ‘handhaving’ naar ‘naleving’. Dit sluit aan bij de landelijke doorontwikkeling van het concept ‘hoogwaardig handhaven’ naar ‘natuurlijk naleven’, waarin nog meer nadruk wordt gelegd op hoe de vier bovengenoemde pijlers effectiever kunnen worden ingezet.

Volgend uit deze uitgangspunten, is handhaving al een onderdeel van de hele afdeling Zorg & Inkomen, en niet alleen van Bureau Handhaving. Ook bijvoorbeeld aan de poort, bij Bureau Nieuwe Klanten, en bij Bureau Uitkeringsbeheer, is er aandacht voor dit thema. Handhaving en naleving maken derhalve integraal onderdeel uit van de afdeling.

De periode 2011-2014 – In deze periode heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden op handhavingsgebied.

Er is meer ingezet op preventie. Waar voorheen het bij handhaving begrote resultaat van € 4 miljoen bestond uit € 2.5 miljoen aan vordering (terugbetalingen en boete) en € 1.5 miljoen aan besparing (door het stopzetten van onterecht verstrekte uitkeringen), is dit omgedraaid. Er wordt ongeveer € 2.5 miljoen bespaard en € 1.5 miljoen gevorderd. Deze omslag is onder meer bereikt door gerichtere handhavinginszetting. Bij de aanvraag van de uitkering zijn we kritischer gaan kijken, onder andere door nadrukkelijker samenwerking tussen klantmanagers en bureau handhaving. Ook is er geïnvesteerd in de fraudealertheid van de medewerkers van de afdeling Werk (waaronder het Jongerenloket en Bureau Zelfstandigen), waardoor regelovertrekking in een vroegtijdig stadium gesignaleerd werd. In het incasseren van de vorderingen zijn tevens nieuwe mogelijkheden verkend, zoals het leggen van beslag op vermogen, in binnen- en buitenland. Het lagere bedrag aan vorderingen heeft tot een hoger incassopercentage geleid (op de nieuw ontstane vorderingen).

Door de intensivering van de samenwerking tussen handhaving en Juridische zaken is de kwaliteit van de besluiten van bureau handhaving nog meer toegenomen, en worden belastende besluiten met nog meer waarborgen voor de burger omkleed genomen.

Ook worden de medewerkers van bureau handhaving door hun deskundigheid en de opgedane ervaring met actief betrokken bij de (door)ontwikkeling van naleving op andere domeinen, denk

Nieuwe elementen

Op vier punten hebben we specifieke aanvullingen op het tot nu toe gevoerde beleid. Het gaat om:

- 1) Communicatie op maat
- 2) Thematisch werken
- 3) Gericht samenwerken
- 4) Sturing en evaluatie

Overkoepelend thema is dat we meer gaan werken 'op maat'. Communiceren met en voorlichten van klanten op maat. Gericht samenwerken met andere organisaties en afdelingen, op een manier die past bij de organisatie en de doelgroep. En controleren op maat: controles inzetten op bepaalde thema's of groepen waarvan we gegronde redenen hebben dat daar extra controles daar noodzakelijk zijn.

In de volgende hoofdstukken zullen we uiteenzetten hoe we als Nijmegen gaan stimuleren dat onze burgers de regels nog beter gaan naleven.

2) Communicatie op maat

Gezien de grote nadruk die we leggen op preventie, is het logisch dat een goede en gerichte communicatie naar de burger toe prioriteit heeft. De regels voor de bijstand zijn zeer complex. De mensen die gebruik maken van een bijstandsuitkering zijn voor een deel laaggeletterd, de Nederlandse taal helemaal niet machtig, of analfabeet. Ook zijn veel mensen in de bijstand niet bijzonder 'digitaal geletterd', hebben ze moeite om op het internet de juiste informatie te vinden. Dit alles draagt er aan bij dat ze niet voldoende op de hoogte (kunnen) zijn van de regels.

Het is van het grootste belang om deze mensen wel te bereiken. Vanuit de nalevingsgedachte is het belangrijk dat mensen de regels goed kennen, zodat ze deze kunnen naleven, waardoor sancties via de handhaving in mindere mate noodzakelijk zijn.

Momenteel vind de informatievoorziening naar bijstandsgerechtigde vooral plaats aan de hand van de beschikkingen die ze ontvangen, en de digitale nieuwsbrief. Er is daarbij al jarenlang consequent aandacht voor het taalgebruik, om dit aan te laten sluiten bij de overwegend laag opgeleide doelgroep. Dit blijven we doen, door waar mogelijk juridisch jargon te mijden, geen afkortingen te gebruiken, en door geen lange en gecompliceerde zinnen en woorden te gebruiken. Niettemin zijn zeker de beschikkingen vrij technisch en moeilijk te begrijpen, ook al spannen we ons in om er zo min mogelijk juridisch jargon te gebruiken. En ook een digitale nieuwsbrief zal voor een deel van onze klanten te hoog gegrepen zijn, hoeveel aandacht we ook schenken aan begrijpelijk taalgebruik.

We kunnen daarom meer gebruik gaan maken van beeldmateriaal, zoals infographics en pictogrammen. Een mooi voorbeeld hiervan is de informatiecampagne over samenwonen, die beschreven is in hoofdstuk 3. Verder kunnen we ook meer gebruik maken van de mogelijkheden die de digitalisering biedt. Dit draagt niet bij aan het informeren van het deel van het bestand dat een lage digitale geletterdheid heeft, maar wel aan het informeren van het andere deel. Te denken is aan het gebruik van directe links naar (meer) informatie, of door het gebruik maken van filmpjes. Ook kunnen we meer gebruik maken van de stad. Mensen zouden bijvoorbeeld voor algemene informatie meer gebruik kunnen maken van de Stips, die bij specifieke vragen doorverwijzen.

Ook kunnen we andere kanalen gebruiken om mensen te bereiken, bijvoorbeeld de reguliere lokale en regionale media. Om aandacht te vragen voor regels die veranderen (informeren), om ze er op te wijzen dat er over een aantal maanden een bepaalde thema-controle aan zit te komen (naleving stimuleren), of om het te melden wanneer een grootschalige of zeer doelbewuste fraudeur tegen de lamp is gelopen (om te laten zien: fraude loont niet).

Een ander probleem is dat mensen in de bijstand vaak een drempel ervaren om zelf contact op te nemen met de gemeente. Een burger die niet zeker weet of hij het 'goed' doet en niet zeker weet of hij nog wel recht heeft op een uitkering, wil niet bellen met onze afdeling Zorg & Inkomen, omdat hij bang is in de problemen te komen wanneer hij geen recht meer heeft (en er dan gelijk een onderzoek gestart wordt, met alle gevolgen van dien). Het starten van een telefoonlijn waar burgers anoniem informatie op kunnen vragen, kan soelaas bieden. Ook is dit een mooi voorbeeld van hoe we als gemeente de media kunnen zoeken met een vrij neutraal onderwerp. We kunnen daarbij benadrukken dat we het belangrijk vinden dat burgers de regels naleven, aangeven dat we uitgaan van de goede trouw van onze bijstandsgerechtigden, en hen wijzen op de nieuwe mogelijkheid om

zelf informatie in te winnen. Mensen kunnen bij dit soort vragen overigens ook terecht bij de Stips en de sociaal raadslieden.

Daarnaast is het in het belang van burgers om ze te informeren over de zwaarte van consequenties bij de zwaardere fraudegevallen. Een extreem voorbeeld is mensen die zich laten overtuigen om een hennepkwekerijtje op zolder te exploiteren als neveninkomst, naast de uitkering. Wanneer zo iemand betrapt wordt, is iemand alles kwijt: de uitkering, en de onterecht ontvangen maanden uitkering moet terugbetaald worden, met een flinke boete; maar iemand raakt ook zijn sociale huurwoning kwijt, en de schuldhulpverlening. Iets dat in de ogen van een burger wellicht niet zo veel voor stelt ('een paar plantjes') kan draconische consequenties hebben. Het is onze plicht om burgers hier zo veel mogelijk voor te behoeden.

Concreet:

- Aandacht blijven houden voor begrijpelijk taalgebruik, in onze schriftelijke en mondelinge communicatie met de klant.
- We gaan meer gebruik maken van de reguliere lokale en media (Gelderlander, De Brug, wijkbladen, Omroep Gelderland, etc.) om burgers te informeren over wat er gebeurt op het gebied van naleving en handhaving.
- We gaan nieuwe klanten actief informeren over rechten en plichten, bijvoorbeeld door het houden van bijeenkomsten of het verstrekken van een informatieflyer bij aanvraag van een uitkering.
- We zorgen voor een telefoonlijn waar mensen anoniem informatie aan kunnen vragen over de regels. Dat verlaagt de drempel om informatie op te vragen voor burgers.
- We geven aandacht aan het informeren van laaggeletterden door meer gebruik te maken van pictogrammen en infographics (en de genoemde anonieme telefoonlijn). Waar mogelijk maken we ook beter gebruik van digitale informatie, bijvoorbeeld door filmpjes te gebruiken, of door te linken naar relevante sites.
- We gaan bij de aanvraag van een uitkering mensen goed informeren over rechten en plichten middels flyers, laagdrempelige digitale informatie en groepsgewijze voorlichting aan de poort.
- We gaan niet alleen zelf werk maken van het beter informeren en het stimuleren van naleven, maar we gaan onze partnerinstellingen daar ook meer bij proberen te betrekken. Gedacht kan worden aan het geven van trainingen of flyers met informatie.
- Voor het deel van ons bestand dat echt nauwelijks te bereiken is omdat ze bijvoorbeeld analfabeet zijn, gaan we zoeken naar oplossingen, gericht op de specifieke doelgroep.
- We gaan onderzoeken in hoeverre onze digitale nieuwsbrief effectief bijdraagt aan informatievoorziening (en daarmee: naleving).

3) Thematisch werken

Effectiviteit van handhaving en themacontroles?

Het onderzoek legt ten slotte niet alleen een gebrekkig inzicht in de achtergronden van fraude bloot, maar ook in de effectiviteit van de handhavingsinspanningen. Gemeenten hebben nauwelijks inzicht in de kosten en baten van bijvoorbeeld gerichte themacontroles. 'Veel gemeenten kunnen hooguit een inschatting maken van het aantal extra opgespoorde fraudegevallen naar aanleiding van een actie', zegt Fenger. 'Die ligt bij bijna alle acties tussen de 10 en 30%. Je kunt hieruit afleiden dat het op dit moment niet zoveel uitmaakt welke controle je uitvoert, zolang je de actie maar op bepaalde groepen richt.

Menno Fenger en William Voorberg van de Erasmus Universiteit Rotterdam in hun essay 'Uitkeringsfraude in perspectief', dat op 18 maart 2013 verscheen.

Momenteel werken we in Nijmegen bij het handhaven vooral signaalgestuurd. Dat houdt in dat we reageren op signalen, die doorgegeven worden door klantmanagers, het Werkbedrijf, burgers² of anderen.

Reeds in het vorige handhavingsbeleidsplan is de stap genomen om gebruik te maken van themacontroles. In de praktijk maken we hier nog weinig gebruik van. Dat is jammer, want veel gemeenten maken momenteel al gebruik van deze aanpak, en halen daar goede resultaten mee. Daarnaast gaat er een grote preventieve werking van uit, wanneer vooraf onze bijstandsgerechtigden duidelijk worden voorgelicht (zie het vorige hoofdstuk) over de regels omtrent het thema waar het om gaat, bijvoorbeeld via de nieuwsbrief, media en gerichte campagnes.

Succesvolle voorbeelden

In een analyse van de onderzoekers Fenger en Maan³ wordt het voorbeeld gegeven van een gemeente die aankondigde mensen met een bestelbusje extra te gaan controleren; alleen al deze aankondiging leidde tot het opzeggen van de uitkering door een aantal bezitters van een dergelijk busje.

Ook het Kenniscentrum voor Naleving & Handhaving van de VNG(KC H&N, voorheen RCF kenniscentrum handhaving) heeft ook goede ervaringen met themacontroles verzameld. Zo is er een voorbeeld van een gemeente die iedereen controleert die 10 jaar in de bijstand zit, op rechtmatigheid⁴, doelmatigheid⁵, maar ook op zorgbehoefte. Daarmee krijgt de gemeente mensen weer in beeld, kan ze controleren of het recht op uitkering nog bestaat, maar ook hoe het met die mensen gaat (want dat iemand al tien jaar leeft van een bijstandsuitkering is ook een goede reden om te kijken of iemand op andere punten ondersteuning nodig heeft). Een andere gemeente heeft tien procent van het bestand, geselecteerd op diverse risicofactoren, doorgelicht, wat leidde tot een

² Bijvoorbeeld via het webformulier waarmee burgers (eventueel anoniem) vermoedens van fraude kunnen melden:

<https://app1.nijmegen.nl/Loket/prodcat/products/getProductDetailsAction.do?name=Fraude%2Bmelden>

³ Menno Fenger, Xandra Maan, *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk*, p30.

⁴ Heeft de persoon recht op een uitkering, op basis van de verstrekte gegevens betreffende leeftijd, vermogen, etc.

⁵ Heeft de persoon alternatieven voor de bijstandsuitkering, zoals een andere uitkering of werk.

beëindiging van een kwart van deze uitkeringen. Een ander succesvol voorbeeld is een controle mensen die partiële inkomsten hebben en daarnaast nog voldoen aan verschillende risicofactoren. Ook één van de vergelijkbare gemeentes waarvan we het beleidsplan ter inspiratie hebben bekeken, maakt gebruik van themacontroles, op bijvoorbeeld 'grijs werk' en vermogen in binnen- en buitenland.

Een Nijmeegs voorbeeld

In 2014 heeft in Nijmegen een experiment plaatsgevonden met een thematische aanpak, gericht op alleenstaande ouders en 'samenwonen'. De regels over de grens tussen een eigen huishouden en een gezamenlijke huishouding met een partner zijn vrij complex. Om 'een gezamenlijke huishouding' te voeren, hoef je als burger namelijk niet 'samen te wonen'.

Er is een experimentele groep samengesteld, waarop enkele interventies zijn losgelaten. Het ging om persoonlijk contact (met een positieve insteek) en het verhogen van de kennis van bijstandsgerechtigden over het voeren van een gezamenlijke huishouding. Dat laatste gebeurde onder andere door middel van bijeenkomsten en een overzichtelijke informatieflyer, waarin gebruik werd gemaakt van pictogrammen en schema's.

Resultaat uit het experiment was dat uit de groep van ruim 400 mensen acht alleenstaande ouders hun status wijzigde, van alleenstaande naar gezamenlijke huishouding. Uit de controlegroep deden twee deelnemers hetzelfde. Deze aantallen zijn helaas niet groot genoeg om (statistisch verantwoorde) uitspraken te doen over het effect van het experiment. Deelnemers waren positief over het persoonlijke contact en de bijeenkomsten. De opkomst bij deze bijeenkomsten, die vrijblijvend waren, was echter laag, dus als we in de toekomst nog iets organiseren moeten we nadenken over hoe we deze kunnen verhogen, bijvoorbeeld door het inschakelen van een gedragskundige.

Dit voorbeeld is relevant, voor zowel 'thematisch werken' als 'communiceren op maat'. Ook in hoofdstuk 5 over sturing en evaluatie komt dit voorbeeld aan de orde.

Concreet:

- Inventariseren welke thema-aanpakken het meeste kans heeft om tot succesvolle resultaten te leiden in Nijmegen, en de komende jaren deze één voor één uitvoeren.
- Deze thematische aanpak niet primair richten op het controleren en straffen, maar ook (juist) op preventie, naleving en zorg voor de klant.
- Hiervoor medewerkers vrijmaken. Dit heeft als gevolg dat er minder signalen opgepakt kunnen worden (in het kader van signaalgestuurd werken), omdat daar dan minder capaciteit voor beschikbaar is. Onze verwachting is dat de opbrengsten van de themacontroles deze keuze zullen rechtvaardigen.
- De thema-aanpakken systematisch evalueren op hun effect (zie ook hoofdstuk 5).

4) **Gericht samenwerken**

“Handhaven is van iedereen”, was jarenlang een motto bij de afdeling Zorg & Inkomen, inmiddels vervangen door “naleven is van iedereen”. En dus niet alleen van Bureau Handhaving (het bureau dat formeel is belast met de taken op het gebied van handhaving en naleving). De gedachte hierachter is duidelijk: het moet niet zo zijn dat alleen een klein deel van onze mensen bezig is met handhaving en naleving, het is een thema dat integraal moet worden opgepakt. Ten minste, als we zo effectief mogelijk willen zijn.

Bij de afdeling Zorg & Inkomen wordt hier op verschillende manieren gestalte aan gegeven. Vanaf het eerste contact ‘aan de poort’, als een burger zich meldt voor een uitkering bij Bureau Nieuwe Klanten, is er aandacht voor de doel- en rechtmatigheid van de aanvraag. Én voor het zo goed en duidelijk mogelijk informeren van de klant, om deze te helpen de regels goed na te leven. Ook na het passeren van de ‘poort’ is er bij klantmanagers aandacht voor handhaving en naleving. Dit is een wenselijke situatie, die we willen continueren.

Deze aandacht is echter niet alleen essentieel binnen de eigen afdeling Zorg & Inkomen, maar ook bij partnerorganisaties. Of het nou gaat om de regionale gremia, het maatschappelijk middenveld in de stad, of andere onderdelen van de gemeente: allemaal hebben ze een rol bij het naleven van regels. Met name aan de zorgkant is er soms sprake van een dilemma, omdat zorgverleners een vertrouwensband hebben met hun cliënten en niet willen ‘klikken’, ook niet wanneer zij evidente sporen van fraude bespeuren.

Van de andere kant is er bij veel klanten juist sprake van een bredere problematiek, en hebben ze naast uitkering ook schulden, psychische of sociale problemen. Het niet naleven van de regels kan juist deze kwetsbare groep in de problemen brengen. Het (al dan niet onbedoeld) niet naleven van de regels leidt, wanneer men betrapt wordt, er toe dat de uitkering gestopt kan worden, eerder uitgekeerd geld teruggevorderd moet worden, en hoge boetes moeten worden opgelegd (die bij wet zijn vastgelegd). En hoe langer een fraudesituatie voortduurt, hoe hoger de boetes en eventuele schulden worden. Juist vanuit het klantbelang bekeken, dient dit voorkomen te worden. Zeker op het gebied van naleving hebben alle relevante organisaties dan ook een rol te spelen.

De loskoppeling van Werk en Inkomen en de oprichting van het Regionaal Werkbedrijf (hierna: werkbedrijf) maakt het essentieel dat de aansluiting tussen beide goed is. Dat geldt ook voor het Jongerenloket, dat vroeger ook een gemeentelijke voorziening was, maar inmiddels ook is ondergebracht bij het werkbedrijf. Het is de uitdaging om de lijnen zo kort mogelijk te houden, en deze organisaties te helpen bij de rol die zij te spelen hebben op het gebied van naleving en handhaving. Al bij de evaluatie van het vorige Handhavingsbeleidsplan, in 2013, is het belang hiervan onderkent, en dat is onverminderd groot gebleven.

Een ander relevant aspect is het gebruikmaken van de expertise van medewerkers van bureau handhaving bij Inkomen (zoals gespreks- en onderzoekstechnieken) bij de handhaving van de WMO. In tegenstelling tot de Participatiewet, is er in de WMO weinig geregeld op het gebied van handhaving van regels. Met name malafide PGB-verstrekkingen zijn een groot probleem. Er zijn bureaus die mensen ronselen, onvoldoende zorg bieden maar wel het geld opstrijken. Dit is een verspilling van gemeenschapsgeld, zorgt dat kwetsbare mensen de benodigde zorg wordt onthouden, en leidt tot een gebrek aan vertrouwen in het systeem. Binnen de WMO is er ook geen traditie met

handhaving, het is pas sinds 1 januari 2015 dat de taken op dit vlak bij de gemeente zijn komen te liggen. Bij inkomen is die ervaring er wel. Eventuele inzet van handhavers moet niet te koste gaan van de capaciteit die beschikbaar is voor handhaving op het gebied van inkomen, en vraagt dus extra formatie. Vanuit Zorg en Welzijn zal een eigen beleidslijn komen op het onderwerp handhaving.

Concreet:

- Aandacht vragen bij relevante organisatieonderdelen binnen de gemeente voor naleving. Kijken of deze aandacht structureel geborgd kan worden.
- Aandacht vragen voor naleving bij relevante organisaties, en die organisaties helpen om correcte en volledige informatie te verstrekken.
- In het kader van 'communiceren op maat' (zie hoofdstuk 2) bij de bovenstaande punten aandacht geven aan welke informatie specifiek van belang is voor de doelgroep van elk organisatieonderdeel of organisatie.
- Onderzoeken in hoeverre het Bureau Handhaving van de afdeling Zorg en Inkomen een rol kan spelen bij handhaving van regels in de WMO, door malafide zorgaanbieders aan te pakken.
- Onderzoeken of samenwerking met Burgerzaken mogelijk is, in het kader van de Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA).

5) Sturing en evaluatie

Het is goed om bij het beleid op naleving en handhaving meer gebruik te maken van de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus). Deze gaat uit van een structurele cyclus, waarbij eerst plannen worden gemaakt, deze vervolgens worden uitgevoerd, worden geëvalueerd, bijgesteld, et cetera. Dit willen we op het gebied van handhaving meer gaan inbedden. Dit kunnen wij bijvoorbeeld doen door bij het houden van themacontroles vooraf duidelijke doelen te stellen, na afloop te evalueren en de geleerde lessen te gebruiken bij volgende themacontroles. Ook kunnen we, wanneer de bevindingen daar aanleiding toe geven, de raad regelmatig informeren via de (half)jaarbrieven Inkomen.

Daarnaast is het de vraag waar we precies op willen sturen, bij handhaving en naleving. De enige indicator die in de begroting staat die enige relevantie heeft, is dat minder dan 1% van alle toegekende uitkeringen als 'niet doelmatig' mag worden aangemerkt bij de jaarlijkse accountantscontrole (iets dat we al jarenlang structureel realiseren)⁶. In het oude beleidskader werd daarnaast uitgegaan van een jaarlijkse besparing van 4 miljoen euro, op de uitgave aan uitkeringen. Ongeveer 1,6 miljoen als besparing van niet uitgekeerde uitkeringen (door beëindiging of weigering van een uitkering), ongeveer 2,4 miljoen aan opgeboekte fraude (geld dat terugbetaald moet worden plus boete).

De besparing van 1,6 miljoen is echter een behoorlijk grove berekening. Het is ook zo dat niet al het geld dat wordt opgeboekt ook daadwerkelijk geïncasseerd kan worden. Hoe hoger het bedrag dat terugbetaald moet worden, hoe kleiner de kans is dat het terugkomt. Daarom is het beleid (in lijn met het concept 'hoogwaardig handhaven' / 'natuurlijk naleven') om fraude te voorkomen dan wel zo vroeg mogelijk op te sporen.

De vraag is of die vier miljoen dan wel het beste sturingsmechanisme is. Het is een concreet target voor de afdeling Zorg & Inkomen en voor het verantwoordelijke bureauhoofd. Maar eigenlijk roept dit target een ongewenste prikkel op. Puur uitgaande van de target, zou het handig zijn om fraudesituaties lang door te laten duren, om vervolgens iemand te pakken die heel veel geld terug moet betalen en een hoge boete krijgt. Maar dit geld komt alleen op papier binnen, en niet daadwerkelijk terug via incasso.⁷ Daarnaast is het raar dat het een target is die specifiek van toepassing is voor het bureau handhaving, terwijl een deel van het werk op het gebied van naleving en handhaving gedaan wordt door andere bureaus, en zelfs door andere organisaties (zie hoofdstuk 4).

Wanneer op een meer integrale manier gekeken wordt naar het vraagstuk van handhaving, is de jaarlijkse besparing van 4 miljoen niet de voor de hand liggende indicator. Bij het formuleren van nieuwe indicatoren, moeten we goed opletten dat er geen perverse prikkels opgeroepen kunnen worden. Je kan bijvoorbeeld per medewerker een target stellen, van een bepaald aantal zaken dat moet worden behandeld, maar daar zit het risico aan vast dat medewerkers daarmee een stimulans

⁶ Het gaat hier dus om 'doelmatigheid', de vraag of de uitgekeerde uitkering de juiste is en er, op basis van wat we weten, niet bijvoorbeeld een voorliggende voorziening is. De indicator gaat niet over 'rechtmatigheid': heeft de uitkeringsgerechtigde wel recht op de uitkering, kloppen de gegevens die we van de klant hebben wel?

⁷ Ten overvloede: onze uitvoering is professioneel genoeg om niet op een dergelijke manier te handelen. Dat neemt niet weg dat de prikkel op zich geen handig instrument is, en daarom beter vervangen kan worden door iets beters.

krijgen sturen op zaken die snel afgehandeld kunnen worden (terwijl grote, gecompliceerde zaken die wel belangrijk zijn blijven liggen). Het past beter om te vertrouwen op de professionals en het management van de afdeling Zorg en Inkomen. Zij kunnen het beste inschatten welke zaken het belangrijkste zijn op welk moment.

Dat is dan ook wat we gaan doen. In plaats van een heel algemeen target in een beleidskader, stellen we alleen vast dat er per jaar twee themacontroles worden gehouden. De afdeling Zorg en Inkomen stelt zelf doelen op die behaald moeten, die per themacontrole kan verschillen (net als de inzet van medewerkers en de focus van de controles kan verschillen). De afdeling rapporteert aan het college over de resultaten van themacontroles.

Ten slotte is er in het verleden sprake geweest van een communicatieplan voor de afdeling handhaving, en van een kwaliteitsplan. De vaststelling van dit beleidskader geeft een duidelijke richting, ook op het gebied van communicatie en kwaliteit. Gedurende de periode waarin dit beleidsplan loopt, zal gekeken worden of aanvullend beleid nodig is, en of dat meer op het vlak van 'beleid' of 'uitvoering' ligt. Prioriteit op de korte termijn heeft resultaat: zorgen dat mensen in de bijstand de regels kennen, en het beëindigen van uitkeringen die onterecht worden verstrekt.

Concreet:

- Het target van minder dan 1% niet doelmatig verstrekte uitkeringen blijft bestaan. De target van 4 miljoen jaarlijkse besparing komt te vervallen. De afdeling Zorg en Inkomen voert per jaar twee themacontroles uit, waarvan ze vooraf zelf de doelen vaststelt.
- Bureau handhaving rapporteert aan het college over het aantal onderzoeken, het aantal beëindigingen van uitkeringen dat plaats heeft gevonden, en het bedrag aan euro's dat de controles hebben opgeleverd (boetes, teruggevorderde uitkeringen en besparing op uitgekeerde uitkeringen, er van uitgaande dat iemand van wie de uitkering beëindigd wordt een half jaar uit de uitkering blijft).
- We gaan nieuwe interventies, experimenten en pilots structureler aanpakken, conform de PDCA-cyclus. Eerst bedenken wat we willen en wat we hopen te bereiken, vervolgens uitvoeren, evalueren en leren van het experiment, en vervolgens beslissen of we er mee verder gaan, of de targets gehaald zijn, et cetera.
- Om al het bovenstaande te structureren, wordt er jaarlijks een uitvoeringsplan gemaakt.
- Twee jaar na inwerkingtreding van dit beleidsplan wordt de voortgang geëvalueerd, deze evaluatie wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

Verantwoording

Dit beleidskader is tot stand gekomen op basis van tal van gesprekken, notities en onderzoeken.

Er is uitgebreid gesproken met medewerkers van het bureau handhaving: handhavers, sociaal rechercheurs en het bureauhoofd. Daarnaast is gesproken met andere medewerkers van de uitvoeringsdienst Zorg & Inkomen, Sociaal raadslieden en het Inter-lokaal. Ook met de Regionale Centra Fraudebestrijding (RCF) en het regionaal werkbedrijf is gesproken.

In een vroeg stadium zijn eerste ideeën voorgelegd aan het Klantgroepenoverleg (KGO), ook de latere tekst is besproken met de cliëntenraad (de nieuwe opzet van het voormalig KGO).

Ter inspiratie zijn ook de handhavingsbeleidsplannen van enkele steden bekeken die een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben (qua grootte, centrumfunctie en aantal bijstandsgerechtigden), te weten Enschede en Groningen. Uiteraard is ook het vorige beleidskader uit Nijmegen en de evaluatie daarvan betrokken bij het opstellen van dit document.

Hieronder is een lijst opgenomen van (wetenschappelijke) studies en rapporten waar gebruik van is gemaakt. Deze lijst is niet uitputtend.

Onderzoeken:

Dijksterhuis, Van Baaren, *Fraudepreventie in de WWB – een pilotonderzoek naar het voorkomen van bijstandsfraude middels een wetenschappelijk onderbouwde methode* (2015).

Fenger, Maan, *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk* (2014).

Koningsbruggen, *Preventieve handhaving in de gemeente Nijmegen* (2014).

Nuijen, *Onbedoelde bijstandsfraude preventief terugdringen* (2014).

Inspectie SZW, *Handhaving tijdens de dienstverlening* (2014).

Gemeentelijke beleidsstukken

Beleidsplan Handhaving Werk en Inkomen 2011 – 2014 Nijmegen

Evaluatie Handhavingsbeleidsplan Werk en Inkomen Nijmegen (2013)

Handhavingsplan Werk & Bijstand 2011 – 2014 (Enschede)

Handhavingbeleidsplan sociale zekerheid 2013 (Groningen)