Andersson Elffers Felix

debeleidsonderzoekers

Terreinverkenning toegevoegde waarde van preventie

Toegevoegde waarde van preventie van regelovertreding in de sociale zekerheid

/Andersson Elffers Felix debeleidsonderzoekers

Datum

14 maart 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderzoeksteam

Danique van der Burg
Floortje Jorna
Jildou Talman
Mirjam Engelen
Raoul Meijer
Irene Niessen

Referentie

GS119/Eindrapport

AEF

Bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
Postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht
Telefoon +31 30 236 30 30
Website www.aef.nl

De Beleidsonderzoekers

Bezoekadres Schipholweg 103 2316 XC Leiden
Postadres Schipholweg 103 2316 XC Leiden
Telefoon +31 6 26 508 603
Website www.beleidsonderzoekers.nl

/ Inhoud

/ 1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek 4
1.2 Doel van dit onderzoek 4
1.3 Aanpak van het onderzoek 5
1.4 Leeswijzer 7

/ 2 Handhaving en preventie in de sociale zekerheid 8
2.1 Een veranderend stelsel van sociale zekerheid 8
2.2 Wat is preventie? 10
2.3 Preventie van onbedoelde regelovertreding in de praktijk 10
2.4 Onderscheid tussen uitkeringen 11

/ 3 Preventieve maatregelen 13
3.1 Soorten preventieve maatregelen 13
3.2 Quick wins: de basis op orde 14
3.3 Selectie van onderzochte preventieve maatregelen 16
Tussentijdse gesprekken 16
Voorbereiding op afspraken met overheidsorganisaties 21
Integraal samenwerken in de organisatie 25
Interactieve manieren om informatie te delen 29
Acteren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties 32
Data om levensgebeurtenissen bij uitkeringsontvangers te detecteren 35
3.4 Wat vraagt preventief werken van de organisatie? 38

/ 4 Slotbeschouwing 40
4.1 Conclusie van dit onderzoek 40
4.2 Reflecties van de onderzoekers op de waarde en rol van preventie in de sociale zekerheid 42

/ A Overzicht van onderzoeksstappen 43

/ B Bijlage: Niet nader uitgewerkte preventieve maatregelen 46

/ C Overzicht van tabellen met kosten en baten per maatregel 54

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Er is meer aandacht voor onbedoelde fouten in de sociale zekerheid
Waar tien jaar geleden fouten in de uitkering in het algemeen werd gezien als een bewuste actie, is er inmiddels het inzicht dat veel fouten in de sociale zekerheid onbedoeld worden gemaakt[1]. En dat is te verklaren. Regels van de overheid zijn niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Mensen die een uitkering ontvangen, krijgen soms ingewikkelde brieven of zijn beperkt digitaal vaardig. En op het moment dat mensen een uitkering aanvragen, hebben ze vaak andere dingen aan hun hoofd: ze zijn met pensioen gegaan, hebben hun baan verloren of kunnen door hun baanverlies de huur niet meer betalen. Een foutje is dan al snel gemaakt.

Team Preventie is aangesteld om kennis te verzamelen over preventieve maatregelen
Team Preventie is aangesteld om meer aandacht te genereren voor het voorkomen van onbedoelde fouten[2]. Team Preventie richt zich op het voorkomen van fouten in de sociale zekerheid en methoden om burgers effectiever te kunnen ondersteunen bij het naleven van regels en verplichtingen. Het Team heeft onder andere als opdracht te onderzoeken welke preventieve instrumenten in te zetten zijn om fouten te voorkomen. In dat kader wil Team Preventie de toegevoegde waarde van preventieve maatregelen tastbaarder maken. Team Preventie ziet dit onderzoek als onderdeel van de zoektocht naar een zo goed mogelijk passend handhavingsinstrumentarium waarin ook het werken aan preventie (en dus het voorkomen van regelovertreding) een plek heeft. Daarom heeft Team Preventie Andersson Elffers Felix en De Beleidsonderzoekers opdracht gegeven onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van preventie.

1.2 Doel van dit onderzoek

Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de kosten en baten van het inzetten op preventieve maatregelen. Daarmee maken we de toegevoegde waarde van preventie vanuit het perspectief van de overheid, de uitkeringsontvanger en de maatschappij als geheel inzichtelijk. Dit doel hebben wij vertaald naar een aantal deelvragen, deze zijn hieronder beschreven.

Hoofdvraag
Wat is de toegevoegde waarde van preventie van regelovertreding in de sociale zekerheid?

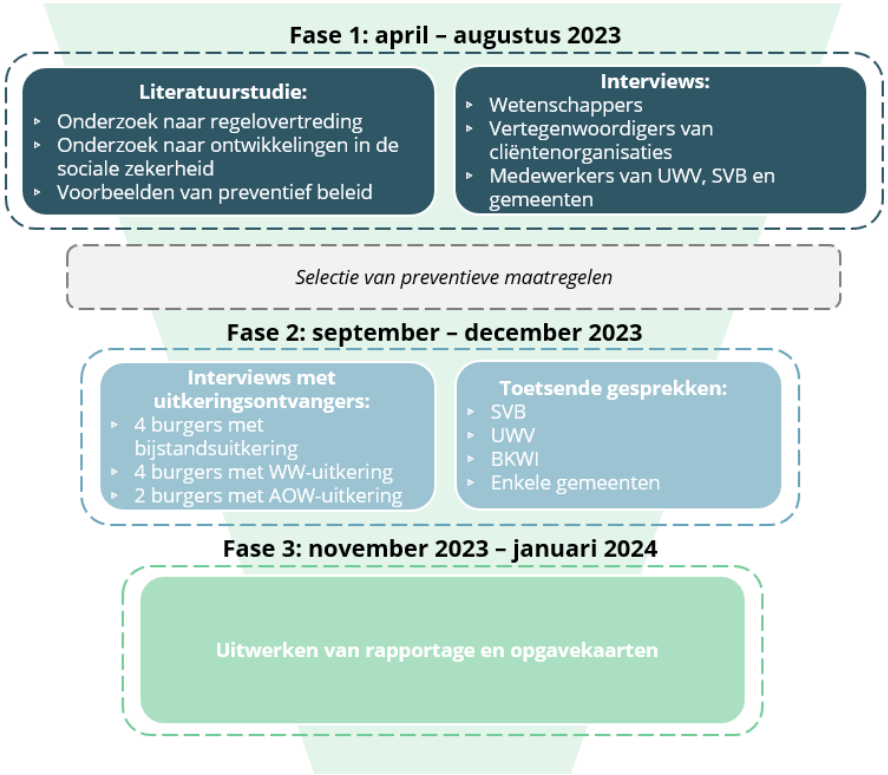
Deelvragen
1. Welke maatregelen worden nu ingezet en welke maatregelen zijn nog meer mogelijk?
2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen UWV, SVB en gemeenten?
3. Waar kunnen UWV, SVB en gemeenten van elkaar leren, en waar verschillen de stelsels en uitvoering daarvoor te veel?

[1] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, (2017) Weten is nog geen doen
[2] Kamerbrief 'Fraude in de sociale zekerheid' (2020) (overheid.nl)

4. Wat zijn de mogelijke kosten en baten van verschillende preventieve maatregelen vanuit verschillende perspectieven (overheid, uitkeringsontvanger, maatschappij)? Het betreft hier zowel directe als indirecte[3] kosten en baten.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2023 en bestond uit twee stappen. Eerst zijn mogelijke preventieve maatregelen geïdentificeerd. In stap twee zijn de kosten en baten van een selectie van deze maatregelen in beeld gebracht. De figuur hieronder geeft de stappen van het onderzoek weer. Een uitgebreide toelichting op de verschillende stappen is opgenomen in Bijlage A.



We hebben het onderzoek bijgestuurd naar aanleiding van de uitkomsten

Het plan van aanpak voor dit onderzoek zag er in eerste instantie anders uit. De verwachting was dat we in de praktijk toepassingen van preventief beleid zouden tegenkomen en dat we op basis van die praktijkvoorbeelden *evidence-based* kosten en baten zouden kunnen vaststellen. Uit de eerste verkennende fase van dit onderzoek bleek dat er bij de uitvoeringsorganisaties minder praktijkvoorbeelden van preventief beleid waren om te toetsen dan we hadden verwacht.

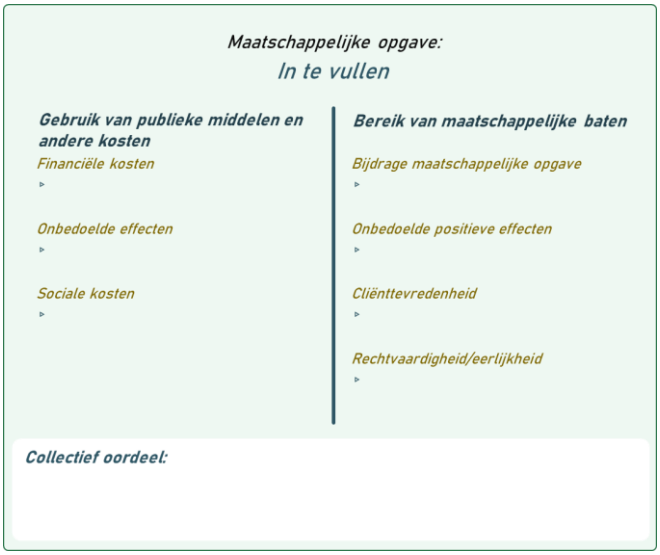
We hebben het onderzoek daarom aangepast op het gebrek aan een *evidence base* door meer hypothetisch ingestoken interviews uit te voeren. De vraagstelling is aangepast in 'wat zou de

[3] Met directe kosten en baten bedoelen we in dit onderzoek zaken die direct merkbaar zijn, zoals het niet krijgen van een boete. Indirecte baten zijn bijvoorbeeld herstel van vertrouwen in de overheid of minder stress bij een uitkeringsontvanger.

toegevoegde waarde van preventief beleid vanuit elk perspectief zijn?' in plaats van 'wat heeft preventief beleid tot nu toe opgeleverd?' Daarmee is dit rapport eerder een hypothesevormend document geworden dan een verslaglegging van de praktijk. Dit onderzoek laat zien wat preventie kan betekenen in de praktijk en dient organisaties aan te zetten om ondanks praktische hobbels die genomen moeten worden, preventief beleid écht te gaan doen.

De toegevoegde waarde van preventie vanuit de publiekewaardebenadering

Voor het inzichtelijk maken van de toegevoegde waarde van preventie was een belangrijk uitgangspunt in dit onderzoek om vanuit een breed perspectief de kosten en baten van preventieve maatregelen te onderzoeken. Waarbij aandacht is voor *directe* en *indirecte* kosten en baten, *materiële* en *immateriële* kosten en baten, en vanuit meerdere invalshoeken van de *maatschappij*, *overheid* en *uitkeringsontvanger*. Om de toegevoegde waarde vanuit dit brede perspectief te vangen, hebben wij ervoor gekozen gebruik te maken van publieke opgavekaarten, voortkomend uit de publieke waarde benadering volgens Mark Moore[4]. Onderstaande afbeelding is het raamwerk van de publieke opgavekaart. Deze wordt verderop in dit rapport voor elk van de onderzochte maatregelen ingevuld.



De publieke opgavekaart is een instrument dat helpt om het gesprek te voeren over tastbare en minder tastbare kosten en baten van een organisatie of beleid(smaatregel), in relatie tot de centrale maatschappelijke opgave. De relevantie van de publieke opgavekaart voor overheidsorganisaties is dat het de maatschappelijke opgave centraal stelt, in plaats van de opgave voor een enkele organisatie of een individu. Ook maakt de opgavekaart het mogelijk om rekening te houden met kosten en baten gerelateerd aan de opgave, die niet gemakkelijk te vertalen zijn in financiële resultaten of kwantificeerbare eenheden. Zo zijn *financiële kosten*, de *bijdrage aan de maatschappelijke opgave*, *onbedoelde positieve* en *negatieve effecten*, *sociale kosten* van gebruik van autoriteit door de overheid, *cliënttevredenheid* en de bijdrage aan een *rechtvaardige en eerlijke behandeling* van de burger een plek op de opgavekaart. Wanneer de publieke opgavekaart is ingevuld, zijn de kosten en baten met elkaar te wegen. Zo is de opgavekaart bij uitstek een instrument om over beleid of activiteiten van een organisatie verantwoording af te leggen aan betrokkenen, op basis van een breed beeld aan kosten en baten.

[4] Mark Moore (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government.*

In dit onderzoek hebben we de toegevoegde waarde van preventie inzichtelijk gemaakt door de kosten en baten uit te werken in publieke opgavekaarten per maatregel. De maatschappelijke opgave waar de preventieve maatregelen aan bijdragen is gedefinieerd als het voorkomen van fouten en bevorderen van naleving van regels in de sociale zekerheid, door mensen die gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen. De opgavekaarten zijn ingevuld op basis van inzichten uit de literatuur en informatie uit interviews. Als er informatie miste is gebruik gemaakt van verwachtingen van de onderzoekers en de geïnterviewden. Het collectief oordeel, een vast onderdeel van de publieke opgavekaart, over de opgavekaarten bestaat in het geval van dit onderzoek uit een overkoepelende conclusie vanuit ons als onderzoekers, maar dient om het gesprek over de toegevoegde waarde van een preventieve maatregel te faciliteren en structureren tussen betrokkenen, zoals in lijn met de bedoeling van het instrument. Dat betekent dat iedere organisatie zelf het collectieve oordeel over een specifieke maatregel zou kunnen vormen.

In een eerdere fase van het onderzoek is gewerkt met tabellen waarin kosten en baten werden weergegeven. Deze tabellen deden volgens de onderzoekers onvoldoende recht aan de verschillende typen kosten en baten, maar zijn voor de volledigheid toegevoegd in bijlage C.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken en een bijlage. In dit eerste hoofdstuk is een korte inleiding op het rapport gegeven. Hoofdstuk 2 biedt een inzicht in de context en geeft de definitie van preventie die wij in het onderzoek hebben gebruik. Het derde hoofdstuk geeft een overzicht van de verschillende soorten preventieve maatregelen dat we hebben gevonden en gaat daarna dieper in op de preventieve maatregelen die volgens ons de meeste toegevoegde waarde hebben. Tot slot geeft hoofdstuk vier een beschouwing op het onderzoek.

/ 2 Handhaving en preventie in de sociale zekerheid

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van verschillende gedachten die we opgehaald hebben tijdens gesprekken en uit beleidsdocumenten over wat 'preventie' is of zou moeten zijn. We laten zien dat 'preventie' in de context van regelovertreding binnen de sociale zekerheid een breed scala aan mogelijke strategieën en maatregelen omvat, gericht op het bereiken van uiteenlopende uitkomsten. Ten slotte delen we de definitie van preventie die we in dit onderzoek hanteren.

2.1 Een veranderend stelsel van sociale zekerheid

Nederland kent een vangnet voor burgers die te maken hebben met tegenslag
Bestaanszekerheid voor iedereen is één van de doelen van overheidsbeleid, is te lezen in de rijksbegroting. Om dit doel te bereiken is er een stelsel van sociale zekerheid dat burgers beschermt tegen financiële problemen wanneer hun inkomen onvoldoende is. In de rijksbegroting van het ministerie van SZW is te lezen dat Nederland een vangnet kent wanneer het burgers tegen zit. Tegenslag kan bijvoorbeeld ontstaan door ziekte, werkloosheid of geldzorgen. Dit vangnet is er ook in de vorm van de AOW voor mensen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt. Een belangrijke basis van het stelsel is solidariteit, namelijk dat burgers gezamenlijk bijdragen aan het stelsel van de sociale zekerheid, om zo uitkeringen te kunnen betalen aan degenen die dat nodig hebben.

Het stelsel van sociale zekerheid werd lange tijd gekenmerkt door streng handhavingsbeleid
Het regeerakkoord van Kabinet Rutte-I[5] vormde de directe aanleiding om misbruik van uitkeringen harder aan te pakken en stelt dat fraude in de sociale zekerheid de solidariteit ondermijnt. Met de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving, beter bekend als de Fraudewet, die op 1 januari 2013 in werking is getreden, werd het sanctiebeleid aangescherpt[6]. Regelovertredingen werden beschouwd als opzettelijke handelingen en als diefstal van gemeenschapsgeld. Burgers die fraudeerden moesten hard aangepakt worden. Toen al waarschuwde de Nationale Ombudsman dat de Fraudewet geen ruimte laat voor onbedoelde en onbewuste fouten[7]. In 2017 is de Fraudewet aangepast, op basis van een uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep.

De Fraudewet verzwaarde voorwaarden van uitkeringen en sancties op overtredingen
Voor iedere regeling in de sociale zekerheid bestaan aparte voorwaarden, rechten en plichten die werden verzwaard en aangescherpt met de komst van de Fraudewet in 2013. De Fraudewet stelt bijvoorbeeld dat sprake is van fraude "als een verwijtbare overtreding van [de inlichtingenplicht] resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering". Hiermee werd er in het bijzonder met betrekking tot de inlichtingenplicht veel verantwoordelijkheid bij de burger gelegd om de gemeente, UWV of SVB te informeren over veranderingen in de eigen situatie die van invloed zijn op het al dan niet ontvangen van een uitkering. De Fraudewet voerde een minimumbedrag van 150 euro in voor boetes voor het overtreden van deze plicht. De wet bepaalde dat de burger altijd en volledig de

[5] VVD & CDA (2010). Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord.
[6] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2021). *Tussen staat en menselijke maat.*
[7] De Nationale Ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete.*

onterecht ontvangen uitkeringen en toeslagen moet terugbetalen – ongeacht de hoogte van het bedrag en of er sprake van verwijtbaarheid of opzet was – en verhoogde in het algemeen de boetes die waren verbonden aan het schenden van de inlichtingenplicht en andere plichten. Ook werden door deze wet boetes van 50.000 euro niet opgeschort wanneer een burger bezwaar of beroep aantekende, dus de burger moest zonder tussenkomst van een rechter overgaan op het betalen van de boete. Voorheen werden boetes vanaf 2.269 euro opgeschort. Daarnaast werden gemeenten door de komst van de wet verplicht om onterecht uitgekeerde bijstand terug te vorderen.

De gevolgen hiervan leidden tot grote aandacht voor de kwetsbaarheid van burgers

In 2018 kwamen de eerste berichten naar buiten over wat later de Toeslagenaffaire werd. Dit heeft gezorgd voor meer media-aandacht voor dit onderwerp en leidde tot meer berichtgeving over de overheid die burgers onterecht aanmerkte als fraudeurs. Het rapport "Ongekend Onrecht" over de Toeslagenaffaire en vervolgens de parlementaire enquête over het fraudebeleid in geheel maakten duidelijk dat het handelen van de overheid in sommige gevallen zorgde voor het aantasten van bestaanszekerheid van deze burgers in brede zin. Dit had in bepaalde gevallen enorme gevolgen voor burgers in termen van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen of persoonlijke relaties. De aandacht voor deze gevolgen leidde tot het besef dat burgers in veel gevallen fouten onbedoeld hadden gemaakt. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat veel overtredingen van uitkeringsregels het gevolg zijn van de complexe procedures en complexe wet- en regelgeving. Daarnaast blijkt het vermogen van burgers om te handelen op beleid, wetten en regels begrensd door persoonlijke omstandigheden, psychologische vaardigheden en denkvermogen[8].

Een nieuwe balans tussen handhaving en menselijke maat, met inzet op preventie

Ondanks de toegenomen aandacht voor de kwetsbaarheid van de burger, is de Fraudewet nog altijd in werking. Sterke inzet op handhaving en de behoefte aan meer ruimte voor de menselijke maat aan leidt tot spanning in de uitvoering van de sociale zekerheid. De staatssecretaris stelt hierover in een brief[9] aan de Kamer:

> *"De regels van de overheid zijn soms zeer complex. Als we willen dat mensen de regels naleven, moeten we ze daar zo goed mogelijk bij helpen. Kwetsbare groepen ontvangen vaak ingewikkelde brieven. Een fout is dan snel gemaakt. Een fout moet niet meteen leiden tot het stempel fraudeur. Tegelijkertijd sta ik voor een gepaste reactie als burgers willens en wetens de regels overtreden. Misbruik ondermijnt het draagvlak voor ons sociale stelsel. Het gaat om gemeenschapsgeld dat rechtmatig moet worden besteed. Ik vind het van belang dat we streng zijn waar nodig en zacht waar het kan. De menselijke maat moet centraal staan".*

Om de balans tussen beide te verbeteren, kondigt de staatssecretaris in 2020 maatregelen aan langs drie lijnen. Zo volgde onderzoek naar de verankering van het fraudebegrip in de socialezekerheidswetgeving en de ontwikkeling van een toekomstbestendig handhavingsinstrumentarium. Met een andere lijn werd een impuls gegeven aan preventie, onder andere door het Aanjaagteam Preventie (nu: Team Preventie). Door inzet op preventie kan handhaving zich meer richten op bewuste, in plaats van onbewuste regelovertreding. En sluit de dienstverlening van de overheid beter aan bij de leefwereld van de burger.

[8] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen.*
[9] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Fraude in de sociale zekerheid*

2.2 Wat is preventie?

In de context van regelovertreding in de sociale zekerheid zijn we verschillende gedachten tegengekomen over preventie. Wat ons opvalt, is dat de meeste mensen waarmee we spreken over preventie vooral denken aan het voorkomen van *instroom* in het stelsel van sociale zekerheid. Dit omvat maatregelen en controles die bedoeld zijn om te bewerkstelligen dat alleen die personen in de uitkering komen die er echt recht op hebben.

De tweede gedachte richt zich op de preventie van *onbedoelde fouten.* Daarbij gaat het om fouten die mensen (per ongeluk) maken die al in het systeem zijn opgenomen. Dit omvat maatregelen die gericht zijn op het minimaliseren van menselijke fouten en het vergroten van de naleving van de regels. Dit kan worden bereikt door middel van verbeterde communicatie, informatievoorziening en ondersteuning om ervoor te zorgen dat uitkeringsontvangers zich bewust zijn van hun verplichtingen en op tijd en volgens de regels handelen als hun situatie verandert.

Het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) 'moeilijk makkelijker maken' gaat in op de mate waarin complexiteit in het stelsel zorgt voor fouten. In het rapport is het volgende te lezen: '*Ervaren complexiteit vergroot de kans op fouten en daarmee op terugvorderingen en boetes. Met een fout wordt bedoeld dat iemand onbedoeld een van de voorwaarden van een regeling schendt, bijvoorbeeld omdat de invulling van een bepaalde voorwaarde lastig te interpreteren is of omdat iemand net niet het goede bewijsstuk heeft aangeleverd. Door zo'n fout ontstaat een overtreding van een voorwaarde van een regeling. Belangrijk om te benadrukken is dat een geconstateerde overtreding niet per se het gevolg hoeft te zijn van een fout (en een fout niet per se het gevolg van complexiteit). Een overtreding kan ook het gevolg zijn van bijvoorbeeld bewust de verkeerde informatie doorgeven (fraude). En het onderscheid tussen beide is soms moeilijk te maken. Uit de voor dit IBO (uit)gevoerde gesprekken en onderzoeken ontstaat het beeld dat tenminste een deel van de geconstateerde overtredingen het gevolg is van een onbedoelde fout, die weer het gevolg is van de complexiteit van een regeling.*'

In dit onderzoek leggen wij de focus op de tweede vorm van preventie: **preventie van onbedoelde fouten die zich wel eens voordoen onder mensen die al een uitkering ontvangen**. Hierbij wordt onder andere gekeken naar maatregelen die de bewustwording, communicatie en handelingscapaciteit van uitkeringsontvangers vergroten om onbedoelde regelovertredingen te voorkomen.

2.3 Preventie van onbedoelde regelovertreding in de praktijk

In de paragraaf hiervoor is beschreven dat we de focus in dit onderzoek hebben gelegd op de preventie van onbedoelde fouten die zich voordoen nadat personen zijn ingestroomd in een uitkering. We hebben tijdens het onderzoek gemerkt dat preventie bij uitvoeringsorganisaties niet altijd op het netvlies staat. Wanneer we vragen om medewerkers te spreken die veel weten over de preventie van regelovertreding, kwamen we in de meeste gevallen in contact met mensen van de afdeling handhaving of naleving. Dit zijn meestal mensen die bezig zijn met het opsporen van regelovertreding en het aan het licht brengen van fraude. De meeste uitvoeringsorganisaties hebben niet specifieke medewerkers of beleidsmaatregelen die zich richten op het voorkomen van

onbedoelde fouten. Ook wordt bijvoorbeeld vaak niet onderzocht wat veelvoorkomende fouten zijn die mensen maken of hoe gezorgd kan worden dat deze in de toekomst worden voorkomen.

Tijdens het onderzoek viel ons ook op dat uitvoeringsorganisaties het hebben over burgers als klanten. Momenteel is in de sociale zekerheid het aanduiden van de burger als *klant* op veel plekken de standaard. Dit geldt zowel voor de praktijk bij de meeste uitvoeringsorganisaties als in rapporten over sociale zekerheid. Dit woord is ooit geïntroduceerd vanuit de gedachte dat de manier waarop commerciële partijen over klanten nadenken zou kunnen helpen om de dienstverlening te verbeteren. Het woord 'klant' suggereert echter een keuzevrijheid die er in de praktijk niet is. Een uitkeringsontvanger die niet tevreden is over de dienstverlening, heeft immers niet de keuze om naar een andere uitvoeringsorganisatie over te stappen, terwijl sociale zekerheid wel een basisrecht is. De afhankelijkheidsrelatie is dus fundamenteel anders dan bij een reguliere leverancier van diensten. Het denken aan *burgers* die ondersteuning nodig hebben bij het zorgen voor hun bestaanszekerheid doet ons inziens meer recht aan de praktijk dan het gebruik van het woord *klant*. In dit rapport hebben we het daarom over burgers of uitkeringsontvangers.

2.4 Onderscheid tussen uitkeringen

Het Nederlandse stelsel voor sociale zekerheid kent diverse regelingen waar mensen gebruik van kunnen maken. Er zijn **sociale voorzieningen** die een minimuminkomen regelen en die in principe voor alle burgers gelden, het betreft bijvoorbeeld de Participatiewet voor mensen tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Deze regelingen kennen toegangseisen[10] en plichten die maken dat burgers regels kunnen overtreden. Voor de Participatiewet geldt dat de uitkering lager is wanneer een burger een gezamenlijke huishouding voert. Eén voorbeeld van een plicht binnen de participatiewet is de inlichtingenplicht: die maakt dat wanneer burgers bepaalde gebeurtenissen in hun leven meemaken die van invloed kunnen zijn op hun uitkering, dat zij dat door moeten geven.

Daarnaast zijn er **sociale verzekeringen**. Deze zijn op te delen in werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Het betreft regelingen die werknemers ondersteunen die onverwacht hun baan kwijtraken of (terwijl zij een baan hebben) plotseling worden geconfronteerd met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld door ziekte. Alle sociale verzekeringen worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (de SVB). De belangrijkste zijn de WW en de WIA (die weer op te delen is in de WGA en de IVA). Voor deze werknemersregelingen zijn er minder strenge toegangseisen, het vermogen speelt bijvoorbeeld geen rol. Maar wanneer iemand een WW- of WIA-uitkering ontvangt, gelden er wel diverse plichten die burgers na moeten komen. Ook hier is de inlichtingenplicht van toepassing: burgers moeten informatie doorgeven die van invloed kan zijn op hun recht, hoogte of duur van de uitkering.

Het IBO 'moeilijk makkelijker maken' gaat dieper in op de mate waarin regelingen complex zijn en probeert een relatie te leggen tussen de complexiteit van regeling en de mate waarin overtredingen voorkomen. De WGA, IVA en Wajong worden als meest complex ervaren, daarna de Participatiewet. In de Participatiewet worden de meeste overtredingen gemaakt. Volgens het IBO heeft dit verschil te maken met de complexiteit van de participatiewet en de hogere zelfredzaamheid van mensen met

[10] Voor de AOW is dat bijvoorbeeld het aantal jaar dat men in Nederland leefde tussen de leeftijd 15 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd; voor de Participatiewet is dat bijvoorbeeld het vermogen.

een WGA- of IVA-uitkering. De AOW, die de SVB uitvoert, wordt over het algemeen niet als complex ervaren. Deze regeling kent ook veel minder verplichtingen dan bijvoorbeeld de Participatiewet.

Om recht te doen aan de verschillen tussen uitkeringen voor burgers en de verschillen die uitvoeringsorganisaties ervaren, hebben we dit onderzoek uitgevoerd onder gemeenten, UWV en SVB. Bij deze organisaties hebben we de uitkeringen onderzocht waar de meeste mensen gebruik van maken. Als onderzoekers denken we dat de complexiteit van de WGA of IVA-uitkering vooral te maken heeft met de grote diversiteit aan regelingen rondom arbeidsongeschiktheid (WGA, IVA, WIA, Wajong) en dus met de instroom in deze regelingen. Voor dit onderzoek naar de toegevoegde waarde van preventie hebben we contact gehad met uitkeringsontvangers van de gemeenten, UWV en SVB. Het ging om mensen met een Participatiewet-uitkering, mensen met een WW-uitkering en mensen met een AOW-pensioen.

/ 3 Preventieve maatregelen

Dit hoofdstuk vormt de kern van dit rapport. We geven eerst een korte introductie op de verschillende preventieve maatregelen die we hebben geïdentificeerd en geselecteerd samen met Team Preventie. Vervolgens gaan we in op een aantal quick wins, maatregelen die elke uitvoeringsorganisatie standaard zou kunnen nemen.[11] In paragraaf 3.3 bespreken we vervolgens de zes preventieve maatregelen die we nader hebben uitgediept in dit onderzoek. Maatregelen van de longlist die we niet nader hebben uitgewerkt, zijn opgenomen in de bijlage.

3.1 Soorten preventieve maatregelen

In deze paragraaf presenteren we drie strategieën die gericht zijn op het minimaliseren van onbedoelde fouten en overtredingen die we hebben opgehaald uit gesprekken.

1. Informeren van de burger:
Het is belangrijk dat uitvoeringsorganisaties ervoor zorgen dat de informatie over de regels waar burgers zich aan moeten houden begrijpelijk wordt overgebracht. Een essentieel onderdeel van preventie is dat mensen niet alleen hun rechten en plichten te horen krijgen, maar dat ze ook *snappen* wat hun rechten en plichten zijn. Het bewust maken (en houden) van individuen van hun rechten en plichten is van groot belang. Dit houdt in dat het liefst alle uitkeringsontvangers de regels begrijpen en weten welke stappen ze moeten zetten om aan hun verplichtingen te voldoen. Effectieve communicatie kan bijdragen aan het voorkomen van fouten die vaak voortkomen uit onwetendheid of misinterpretatie van de regels.

Uit een flyer over AOW

Past uw AOW nog bij uw woonsituatie?
Ontvangt u een AOW voor ongehuwden van ons? Lees dan verder.

Welk AOW-pensioen u krijgt, hangt af van uw woonsituatie: woont u alleen of met iemand anders. Uw woonsituatie kan veranderd zijn zonder dat u daarbij stilstaat.
Daarom vragen wij u om eens naar uw situatie te kijken. Ook als u denkt dat die niet is veranderd. Zo weet u zeker dat u het juiste AOW-pensioen ontvangt.

*Deze flyer is bijgevoegd bij een jaaropgave en bevat een link naar een vragenlijst die men kan gebruiken om te controleren of zij het juiste AOW-bedrag ontvangen.

2. Aanscherpen van interne werkprocessen:
Een evaluatie en verbetering van interne werkprocessen binnen uitvoeringsorganisaties en overheidsinstanties is een andere belangrijke pijler van preventie. Door de procedures en gegevensuitwisseling te stroomlijnen en te verbeteren, kan de kans op administratieve fouten of

[11] Enkele van deze quick wins zijn min of meer al beleid bij organisaties (zoals een begrijpelijk taalniveau), maar de implementatie daarvan blijkt lastiger dan van tevoren gedacht.

onvolledige informatie worden verkleind en hoeven burger niet alle informatie zelf aan te leveren. Deze tweede strategie verschilt van de eerste omdat de burger hier niet direct bij betrokken is. Verbeteringen vinden op de achtergrond, binnen de uitvoeringsorganisaties, plaats[12].

Bron: Meerjarenplan handhaven 2023-2026, UWV

In 2022 is UWV gestart met het uitrollen van een nieuw basissysteem met alle beschikbare gegevens van een cliënt

Ondanks verschillende UWV organisatieonderdelen waarmee een persoon te maken kan krijgen, is de dienstverlening en het contact in samenhang en consistent. Dat betekent dat bekende informatie effectief wordt gebruikt en onze medewerkers altijd over de actuele informatie van de cliënt beschikken. Mensen hoeven dan minder vaak hun persoonlijke verhaal te herhalen. UWV wil daarom de informatievoorziening voor medewerkers verbeteren. Door een integraal klantbeeld op te zetten hebben medewerkers een beter beeld van de cliënt.

3. Versimpelen van regels of het niet uitvoeren ervan:
Een meer structurele benadering van preventie is het vereenvoudigen van de regels zelf, zodat ze minder vatbaar zijn voor verkeerde interpretatie of overtreding. Uitvoeringsorganisaties kiezen er soms voor om complexe voorschriften in hun beleid te vereenvoudigen of zelfs bepaalde delen van de wet die in de praktijk vaak worden overtreden, niet uit te voeren. Het niet uitvoeren van regels is vaak in strijd met de wet en daarom formeel niet toegestaan. Desalniettemin gebeurt dit soms toch. Denk bijvoorbeeld aan de wettelijke zoektermijn voor jongeren die door sommige gemeenten niet wordt uitgevoerd om grotere problemen bij jongeren te voorkomen. Een aantal van deze maatregelen, die op dit moment in strijd zijn met de wet, zijn te vertalen naar een vereenvoudiging van regels. In deze gevallen hebben we ze opgenomen in de longlist met voorbeelden van preventieve maatregelen (zie bijlage B).

3.2 Quick wins: de basis op orde

Er zijn maatregelen die een preventieve werking kunnen hebben en die wat ons betreft minimaal onderdeel zouden moeten zijn van een goede dienstverlening aan burgers. Ook veel van de mensen die we gesproken hebben voor dit onderzoek zien de maatregelen die we in deze paragraaf beschrijven als basisdienstverlening. Het gaat over maatregelen zoals laagdrempelige en goed beschikbare informatievoorziening en zorgen dat beleid een vinger aan de pols houdt bij de uitvoering (zijn er specifieke knelpunten die vaak voorkomen waar iets aan gedaan moet worden). Hieronder geven we een overzicht van de maatregelen die wat ons betreft minimaal op orde moeten zijn. Het zijn zaken die relatief eenvoudig door te voeren zijn en grote impact hebben op het begrip van uitkeringsontvangers over de regels waar zij zich aan moeten houden. De maatregelen die we hieronder beschrijven worden op veel plekken al in meer of mindere mate uitgevoerd. We zien in het onderzoek echter dat nog niet overal onderstaande zaken vanzelfsprekend zijn, daarom hebben we ze in dit rapport opgenomen.

[12] UWV trekt 5000 boetes in: 'We hadden de gevraagde informatie al' (nos.nl)

Informatievoorziening die voor alle burgers te begrijpen is

De rijksoverheid hanteert standaard B1- en B2-niveau in haar communicatie met burgers. UWV en de SVB houden B1-niveau als standaard aan. Individuele gemeenten kunnen er ook voor kiezen teksten op een toegankelijk taalniveau te schrijven. Een toegankelijk taalniveau is één manier om ervoor te zorgen dat teksten voor iedereen te begrijpen zijn. Andere manieren zijn bijvoorbeeld het gebruiken van afbeeldingen, video's (met ondertiteling) en pictogrammen. Teksten en websites kunnen ook op zo'n manier gestructureerd worden dat ze goed begrijpelijk zijn. Het is ook mogelijk een vertaling beschikbaar te maken (bijvoorbeeld naar het Arabisch, Tigrinya of Engels).

Begrijpelijke informatievoorziening kan misverstanden bij uitkeringsontvangers voorkomen. De kans op fouten is kleiner wanneer de uitkeringsontvanger begrijpt wat er van haar/hem verwacht wordt. In principe zouden alle uitvoeringsorganisaties ervoor moeten zorgen dat geschreven informatie – denk daarbij aan brieven aan burgers, nieuwsbrieven, de website – toegankelijk, correct en begrijpelijk is. Hetzelfde geldt voor de informatie die professionals mondeling verstrekken.

De uitkeringsontvanger weet waar hij/zij met vragen terecht kan

De meeste uitvoeringsorganisaties hebben een algemeen nummer waarmee burgers contact kunnen opnemen en een algemeen mailadres. Veel uitvoeringsorganisaties hebben ook een fysieke balie waar burgers algemene vragen kunnen stellen. We zien ook voorbeelden van organisaties die op hun website een chatbot hebben of die (als organisatie) een account op WhatsApp hebben waar burgers naartoe kunnen appen.

Een laagdrempelige vraagbaak voor uitkeringsontvangers is een belangrijk onderdeel van de dienstverlening. Het is belangrijk dat de mensen waar uitkeringsontvangers vragen aan kunnen stellen veel moeten weten van rechten en plichten en andere zaken waar verwarring over kan bestaan. Voor mensen met een laag doen-vermogen kan een doorverwijzing naar een andere persoon of afdeling namelijk drempels opwerpen. Een laagdrempelige vraagbaak kan voorkomen dat mensen fouten maken bij het aanvragen van een uitkering of bij het doorgeven van informatie als zij al een uitkering ontvangen.

Foutgevoelige momenten identificeren door de route die uitkeringsontvangers doorlopen in kaart te brengen

Uitvoerders en beleidsmedewerkers die we spreken kunnen vaak wel een inschatting maken van momenten waarop het bij uitkeringsontvangers fout kan gaan. Het gaat dan veelal om anekdotisch bewijs. Er zijn ook uitvoeringsorganisaties die ervaring van een burger met een uitkering van begin tot eind in kaart brengen om per stap de risico's te inventariseren. Dat kan bijvoorbeeld ook in samenwerking met ervaringsdeskundigen, die de ervaringen van uitkeringsontvangers immers vanuit een ander perspectief kunnen bekijken. Als voorbeeld: UWV doet dit steeds vaker bij de invoering van nieuw beleid.

Wetgever adviseren over risico's bij wetgeving

Soms zijn regels zo ingewikkeld dat ze voor burgers niet te begrijpen zijn en voor instanties ook niet uitvoerbaar zijn. Een voorbeeld op dit gebied is de vraag over samenwonen: alleenwonenden hebben – als zij AOW of een Participatiewet-uitkering ontvangen – een hogere uitkering dan mensen die samenwonen, maar het is niet altijd duidelijk voor burgers wanneer er sprake is van samenwonen en wanneer niet (hoe zit het met een samenwonende broer en zus of een kind dat intrekt bij een ouder om mantelzorg te verlenen?). Bovendien wordt het begrip samenwonen anders uitgelegd in het sociale domein (uitkeringen) dan in het fiscale domein (toeslagen). Dit soort regels kunnen ertoe

leiden dat burgers fouten maken. Het Rijk kan uitvoeringsorganisaties en gemeenten kritisch laten meekijken op beleid en op processen om politici en beleidsmakers te wijzen op dit soort knelpunten.

Uitvoerings- en doen-vermogentoetsen[13] worden steeds gebruikelijker. Aan de hand van zo'n analyse kan een uitvoeringsorganisatie achter de meest foutgevoelige momenten komen en zien welke risico's vanuit de organisatie (als eerste) actie vereisen. Tegenwoordig worden deze toetsen bij de implementatie van nieuwe wetgeving standaard uitgevoerd. Bestaande regelgeving wordt echter niet structureel op deze wijze doorgelicht.

3.3 Selectie van onderzochte preventieve maatregelen

In hoofdstuk 1 is toegelicht dat we een longlist van preventieve maatregelen hebben samengesteld. Uit deze longlist hebben we in overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek een zestal maatregelen geselecteerd die we verder hebben verdiept om de toegevoegde waarde van de maatregel in kaart te brengen. Deze preventieve maatregelen lopen we in de rest van dit hoofdstuk langs. Het betreft de volgende zes maatregelen:

1. Het uitvoeren van tussentijdse gesprekken
2. Uitkeringsontvangers beter voorbereiden op afspraken met uitvoeringsorganisaties
3. Het integraal samenwerken in de uitvoeringsorganisatie
4. Het gebruiken van interactieve manieren om informatie te delen
5. Het acteren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties voor de uitkeringsontvanger
6. Beter gebruik maken van beschikbare gegevens om levensgebeurtenissen van uitkeringsontvangers te detecteren.

Bij de bespreking van de maatregel geven we eerst een korte toelichting en bespreken we het probleem waar de maatregel een oplossing voor is. Daarna gaan we in op de wijze waarop het werkt en wat de toegevoegde waarde is. Elke maatregel sluiten we af met een weergave van de publieke opgavekaart.

Tussentijdse gesprekken

Toelichting op preventieve maatregel

Regelmatig persoonlijk contact kan helpen om aan rechten en plichten te voldoen

Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de uitkeringsontvangers – zowel mensen die recent een uitkering hebben aangevraagd als mensen die al jaren een uitkering ontvangen – geen volledige kennis heeft van de rechten en plichten die bij de uitkering horen.[14] Gezien de complexiteit van de regelgeving kunnen we dat ook niet van mensen verwachten.

[13] Zoals bij Rijksbeleid: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen#:~:text=Een%20doenvermogentoets%20geeft%20inzicht%20of,en%20legitimiteit%20van%20beleid%20vergroten.

[14] Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht (Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid, 2022) en Motivaction (Gedragsonderzoek 'eerder vastgestelde onrechtmatigheid' p.5, 2022).

Burger met bijstandsuitkering: "Tegenwoordig gaat dat (contact) allemaal via het systeem, via berichten. Soms heb ik een vraag of wil ik iets te weten komen over een regeling ofzo, dat vul ik dan in via berichten. Maar dan weer hetzelfde verhaal, wordt het langer dan een week, dan pas krijg ik een vaag antwoord. Van iemand anders, niet van iemand die ermee te maken heeft, bijvoorbeeld iemand van de receptie, of dan word ik doorverwezen naar linkjes. Dan heb ik liever dat ik bij iemand op gesprek kom en dan krijg ik het persoonlijk uitgelegd."

Regelmatig persoonlijk contact met medewerkers van een uitvoeringsorganisatie of gemeente kan helpen om relevante ontwikkelingen in de persoonlijke situatie tijdig te signaleren[15]. Medewerkers kunnen dan samen met de uitkeringsontvanger kijken of alle informatie goed doorgegeven is. Daarvoor moet het contact wel regelmatig zijn. Eens per kwartaal zou daarvoor een goede frequentie zijn: dan zijn veranderingen altijd redelijk recent ten tijde van het gesprek. Dit geldt zeker voor mensen met uitkeringen met een inlichtingenplicht. Er kan wel gevarieerd worden met de vorm van het gesprek (bijvoorbeeld telefonisch, digitaal of op locatie).

Uitvoeringsorganisaties zetten al meer in op persoonlijke gesprekken

Op dit moment onderhouden burgers als zij een uitkering ontvangen met een of meerdere medewerkers van de uitvoeringsorganisatie contact. Het komt regelmatig voor dat het contact beperkt blijft tot online berichten of e-mails. Lang niet alle mensen die een uitkering ontvangen (zeker wanneer zij al lang een uitkering hebben) hebben jaarlijks een gesprek met de gemeente of het UWV. We hebben mensen gesproken die jaren geen persoonlijk contact hadden gehad met gemeente of UWV. Wel merkten we tijdens de gesprekken met de uitkeringsontvangers die we spraken voor dit onderzoek dat het aantal gesprekken de afgelopen jaren is toegenomen. Zo gaven mensen aan inmiddels maandelijks een gesprek te hebben. Respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek waren positief over het toegenomen aantal gesprekken.

Tussentijdse gesprekken als manier om beter te handelen op dat wat nodig is

Het voeren van tussentijdse gesprekken betekent dat op regelmatige basis gesprekken plaatsvinden tussen de uitkeringsontvanger en de medewerker van de uitvoeringsorganisatie[16]. Deze maatregel heeft een veel breder effect dan alleen het voorkomen van onbedoelde fouten, waar in dit onderzoek de nadruk op ligt. Zo geeft meer persoonlijk contact ook meer mogelijkheden om samen toe te werken naar een betaalde baan en om eventuele problemen te signaleren. Respondenten in dit onderzoek hebben aangegeven zich gesteund te voelen als zij regelmatig iemand van de uitvoeringsorganisatie spreken. Iemand die met hen meedenkt helpt om vertrouwen te houden dat het goedkomt, ook als de weg naar werk niet zo gemakkelijk gaat.

Burger met bijstandsuitkering: "Nu heb ik een beetje voor hobby nog schilderijen liggen. Ik wil ze kwijt, maar niet gratis, maar kan ik ze dan verkopen? Die vraag heb ik nog, Ik zou nu even met de klantmanager bellen. Ze zei: we zijn er om te helpen, je kunt alles vragen. Dat zegt ze bij elk gesprek, dus dat voelt ook zo. Ik wil niet in de problemen komen, dus ik wil het weten."

[15] Voor regelingen waarbij dit relevant is. Mensen met een AOW zullen hier minder behoefte aan hebben.
[16] Voor regelingen waarbij dit relevant is.

De maatregel komt in meerdere onderzoeken voor die wijzen op positieve effecten

Tussentijdse gesprekken als maatregel is in meerdere rapporten aangehaald als mogelijkheid om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en waarvan de effecten onderzocht zijn[17,18]. Hoewel het moeilijk is om de effecten van tussentijdse gesprekken te kwantificeren, zijn er veel positieve signalen:

- **Voorkomen van fouten die voortvloeien uit problematische situaties:** de tussentijdse gesprekken maken het mogelijk om een onderscheid te maken in de uitkeringsontvangers die meer ondersteuning nodig hebben en diegenen voor wie dat minder relevant is, zodat de ondersteuning gericht kan worden op deze eerste doelgroep. Het intensievere contact met deze groep maakt dat veranderingen bij burgers in problematische situaties gemakkelijker gesignaleerd kunnen worden door de medewerkers, waardoor fouten worden voorkomen[19,20].
- **Toename van participatie onder uitkeringsontvangers:** in onderzoek participeerde de interventiegroep (met tussentijdse gesprekken) gemiddeld meer in de maatschappij dan de controlegroep (zonder tussentijdse gesprekken)[21], stimuleerde de gesprekken het doen van vrijwilligerswerk[22] en werden zelfs significante positieve effecten gevonden voor maatschappelijke participatie, het starten van vrijwilligerswerk of mantelzorg en het starten van trainingstrajecten[23]. Pilots van tussentijdse gesprekken laten ook positieve effecten zien, namelijk een groei van 40 procent in participatie in de maatschappij in Tilburg en van 77 procent in Leiden[24].
- **Beëindiging van uitkeringen:** ook is gevonden dat tussentijdse gesprekken bij de interventiegroep leidden tot een beëindiging van 14 procent van de uitkeringen, waarbij dat voor de controlegroep slechts enkele uitkeringen betrof[25]. Daarnaast blijkt uit een onderzoek in Bergen op Zoom dat tussentijdse gesprekken zorgden voor drie procent meer beëindigingen van uitkeringen, hoewel de uitstroom niet alleen te wijten is aan burgers die weer betaald werk zijn gaan doen[26]. Deze resultaten worden ook onderschreven door ervaringen van professionals. In een rondvraag onder consulenten geven deze een inschatting dat een systeem met intensief en frequent contact een besparing in het uitkeringsvolume tussen de 5 procent en 20 procent zou kunnen opleveren[27].

[17] De maatregel is aangehaald in de rapporten van Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht (Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid', 2022), Menno Fenger en William Voorberg (Uitkeringsfraude in perspectief: Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland, p.64, 2014), de Nationale Ombudsman (Inspraak mag geen vinkje zijn! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de participatiewet, 2023), Panteia (Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de participatiewet' p.57, 2021), Team Preventie (Onderzoek top 10 overtredingen van de inlichtingenplicht' p.3, z.d.)

[18] De effecten van de maatregel zijn onderzocht door Menno Fenger, Sanne van der Valk en Tebbine Strüwer in de gemeenten Amersfoort, Bergen op Zoom, IJsselgemeenten, Rotterdam, Oegstgeest en Woensdrecht tussen (De effecten van klantencontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact, 2016-2019) en De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ (Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond, 2020).

[19] Menno Fenger en William Voorberg (2014), 'Uitkeringsfraude in perspectief: Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland', p.64,

[21] Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019), 'De effecten van klantencontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project, Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de gemeente Amersfoort, p.36

[22] Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019), 'De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam', p.34

[23] Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019), 'De effecten van klantcontacten: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten', p. 32

[24] De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ (2020) 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond', p.70

[25] Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019), 'De effecten van klantencontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project, Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de gemeente Amersfoort, p.36

[26] Menno Fenger en Tebbine Strüwer (2016), 'De effecten van klantcontacten in de Participatiewet: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal', p. 17

27 Menno Fenger en William Voorberg (2014), 'Uitkeringsfraude in perspectief: Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland', p.64,

Op de volgende pagina zijn de kosten en baten van de preventieve maatregel ‘tussentijdse gesprekken’ weergegeven. De precieze omvang van de kosten en baten is niet te berekenen. Het invoeren van deze maatregel heeft een toegevoegde waarde voor bijna alle burgers die een uitkering ontvangen, behalve voor de burgers met een AOW-uitkering. De kaart laat zien dat de baten van deze maatregel groter kunnen zijn dan alleen het voorkomen van onbewuste regelovertreding.

Opgavekaart preventieve maatregel tussentijdse gesprekken

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten
- Training van medewerkers voor bijvoorbeeld stress-sensitief werken
- Grotere administratieve lasten voor bijhouden gegevens van burger
- Minder inkomsten door minder nadruk op handhaving

Onbedoelde effecten
- Meer afhankelijkheid van de klantmanager/ondermijnen van zelfredzaamheid
- Niet-gebruik gaat omlaag
- Aanzuigende werking

Sociale kosten
- Burger is meer tijd kwijt (tijd)
- Overheid vraagt meer van de burger (wat het vraagt om een uitkering te krijgen of te hebben)

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave
- Tijdig signaleren en acteren op veranderingen in de persoonlijke situatie
- Meer kennis bij burger van rechten en plichten
- Minder belasting van de burger door laagdrempelige overheid om vragen aan te stellen

Onbedoelde positieve effecten
- Meer kennis over de burger bij de overheidsorganisatie
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger
- Mogelijk snellere uitstroom uit de uitkering
- Verbindend en verdiepend werk voor de klantmanager
- Minder fraude
- Besparen van handhaving en inzet van instrumenten

Cliënttevredenheid
- Gevoel van verbinding met de klantmanager
- Dienstverlening sluit aan op behoefte van de burger (niet te veel en niet te weinig ondersteuning)

Rechtvaardigheid/eerlijkheid
- Borgen individueel recht op uitkering
- Ondersteuning bieden aan de mensen die dit het meest nodig hebben, dus gerichte dienstverlening

Burger met WW-uitkering: "Ja, misschien dat iemand, niet in mijn geval, maar ik ken wel mensen die zeggen van: "Oh, dan voel ik mij onder druk gezet om elke keer berichten te krijgen of het lukt, hoe het gaat, sommige mensen vinden dat niet leuk.". Maar in mijn geval vind ik het juist goed."

Burger met WW-uitkering: "Wel vroeg ze of ik alles heb gelezen, dat heb ik gedaan. Er werden ook dingen uitgelegd. Het gesprek voegde dus wel wat toe aan mijn kennis. Was echt wel goed, ik had het wel gelezen, maar was het weer een beetje vergeten."

Burger met WW-uitkering: "Ik vind het fijn. Ik ben echt voorstander van regelmatig contact. Dan weet je wat je moet doen als je ergens vast zit, dan heb je iemand die je al kent, die je al eerder hebt gesproken, dat je een vertrouwensband hebt opgebouwd, dat die persoon je snel kan uitleggen wat je moet doen en je kan helpen, die weet al hoe je bent, wat het probleem is, wat je hebt meegemaakt"

Burger met bijstandsuitkering: "Voor mijn 60ste had ik wel graag meer contact willen hebben, toen was ik denk ik wel kansrijker. (...) Als ik deze klantmanager had gehad, had dat beter geweest. Ik vind het fijn dat ze in me gelooft."

Uitvoeringsorganisatie: "Binnen de opgave werk segmenteren we het bestand naar de mogelijkheden van de inwoner waarbij we een brede definitie van werk hanteren (ook vrijwilligerswerk). Binnen de opgave bestaanszekerheid doen we dat naar doenvermogen. Zo laten we de frequentie van het contact afhangen van de behoefte en problematiek."

Voorbereiding op afspraken met overheidsorganisaties

Toelichting op preventieve maatregel

Zakelijke uitnodigingen schrikken af, wat leidt tot spanning of zelfs verzuim van afspraken
Standaard worden burgers via de mail of met een brief geïnformeerd over afspraken met een uitvoeringsorganisatie. Zo'n brief roept mensen op om een bepaalde tijd op een bepaalde plek te verschijnen. Soms staan er in zo'n brief ook de consequenties genoemd als iemand niet op komt dagen. Veel mensen ervaren bij het ontvangen van zo'n uitnodiging acute stress omdat zij bang zijn het recht op een uitkering te verliezen en daardoor geen inkomen te hebben. Het gevolg is dat mensen zich niet 'in controle' voelen over de situatie. Dit wordt versterkt door het feit dat de communicatie, met name brieven, vaak te gecompliceerd is om goed te begrijpen[28].

Burger met bijstandsuitkering: "Ik werd per brief uitgenodigd op dit nieuwe gesprek bij deze klantmanager. Die brief had wel een beetje een dwingende toon. Als ik niet zou komen zouden er consequenties zijn. Maar ik had toch niets te vrezen, dus ik ben gegaan. Met een opgeruimd gevoel. En toen merkte ik dat de klantbegeleider mij heel graag aan het werk wil helpen."

De stress die zo'n uitnodiging oplevert kan tot twee onwenselijke situaties leiden:

1. Tot de afspraak daadwerkelijk plaatsvindt en de professional kan toelichten waarover het gesprek gaat, leeft de uitkeringsontvanger in spanning. Het overheersende gevoel tijdens de afspraak is (in de eerste instantie) wantrouwen;
2. De spanning loopt zo hoog op dat de uitkeringsontvanger niet durft te komen. Soms durft de uitkeringsontvanger vervolgbrieven niet meer open te maken. De uitvoeringsorganisatie verliest het zicht op de uitkeringsontvanger. Uit onderzoek in Rotterdam, blijkt dat bijna één op de tien ontvangers van een bijstandsuitkering niet komt opdagen bij het intakegesprek[29].

Wanneer een uitvoeringsorganisatie een uitkeringsontvanger oproept voor een afspraak, heeft de uitkeringsontvanger de plicht om te komen. Dat geldt voor de AOW, WGA, WW en Participatiewet. Als een uitkeringsontvanger verzuimt afspraken na te komen (oftewel: regelovertreding), kan de uitvoeringsorganisatie ervoor kiezen (een deel van) de uitkering in te houden.

Een passend taalniveau, vriendelijke toon en voorbereiding voor het verminderen van stress
Er zijn verschillende manieren om te minderen of voorkomen dat brieven leiden tot stress. De uitnodigingsbrief of -mail zelf kan meer uitnodigend geschreven worden door te letten op het taalniveau, zoals beschreven in de het eerdere onderdeel 'Quick wins: de basis op orde '. Ook helpt het hierbij om te letten op een vriendelijke toon. Daarnaast kan aandacht besteed worden aan de inhoud van de afspraak. Bijvoorbeeld door in de uitnodiging een toelichting te geven op de bedoeling van het gesprek en enkele vragen ter voorbereiding op te nemen. Hierdoor heeft de uitkeringsontvanger een beter beeld bij de afspraak en voelt zich meer 'in control'.

[28] Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht (2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid'.
[29] Moors, F. (2014). Een onderzoek naar het niet verschijnen van werkzoekenden bij een afspraak betreffende arbeidsontwikkeling bij Werk & Inkomen. Onderzoek en Business Intelligence, Gemeente Rotterdam.

Experimenten door onderzoekers, gedragswetenschappers en overheidsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties experimenteren momenteel al met verschillende manieren om uitkeringsontvangers te herinneren aan afspraken. Reminders kunnen bijvoorbeeld per brief, per e-mail, per sms en steeds vaker via WhatsApp verzonden worden. Er zijn ook verschillende schrijfstijlen en verschillende 'detailniveaus' mogelijk in zo'n reminder[30]. Eén van de gemeenten die wij spreken, experimenteert momenteel met vernieuwde reminders in de schuldhulpverlening. De gemeente gebruikt daarbij bijvoorbeeld animaties, zodat burgers weten wat hen tijdens de gesprekken te wachten staat. Reminders zijn in de eerste instantie bedoeld om no-show te voorkomen, maar kunnen ook ingezet worden om burgers te informeren over de inhoud van het gesprek.

Daarmee experimenteerden Regioplan, Centerdata en de TU Delft specifiek binnen hun onderzoek naar de dienstverlening aan mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (zoals de WGA)[31]. Zij lieten professionals voorafgaand aan een gesprek een pakket met vragenkaarten opsturen die door de uitkeringsontvanger in te vullen waren. De onderzoekers concludeerden dat uitkeringsontvangers door deze vragenkaarten tijdens de gesprekken meer houvast hebben. Er waren zelfs uitkeringsontvangers die gedurende het onderzoek weer 'in beweging' kwamen, ze raakten weer wat meer gemotiveerd. Ook adviesbureau Duwtje deed uitgebreid onderzoek naar mogelijkheden om uitnodigingen daadwerkelijk uitnodigend te maken[32]. Naast betere voorbereidingsmogelijkheden komen hier ook andere procesverbeteringen uit voort.

Duwtje toetste door middel van *random controlled trials* vernieuwde uitnodigingsbrieven[33]. Vooralsnog werden er geen significante effecten op de no-show van uitkeringsontvangers gevonden, maar Duwtje sluit niet uit dat de vernieuwde uitnodigingsbrieven onder andere omstandigheden wél effect zouden hebben[34]. De (niet-verplichte) voorbereidende vraagkaarten zoals gebruikt in het onderzoek van Regioplan, Centerdata en de TU Delft zouden ook verder uitgerold kunnen worden bij andere uitvoeringsorganisaties[35].

De kosten zijn laag, de baten zijn (waarschijnlijk) bescheiden

Burger met bijstandsuitkering: "Dat is zeker goed, daar ben ik zeker voorstander van. Dan weet je wat je te wachten staat, dan kom je niet voor verrassingen of ga je gestrest het gesprek in. Dan weet ik ook wat ik voor papieren moet meenemen. Dat vind ik helemaal top."

Het voorbereiden van burgers op hun afspraken met uitvoeringsorganisaties, vereist in de basis niet meer dan het aanpassen van brief- en e-mailteksten. Hoewel het aanpassen van briefteksten niet altijd van de ene op de andere dag uitgevoerd kan worden, kost dit relatief weinig inspanning. Wordt er gekozen voor voorbereidende opdrachten, zoals in het onderzoek van Regioplan, Centerdata en TU

[30] Duwtje (2021), 'Gedragsexperiment no-show'.
[31] Regioplan, Centerdata en TU Delft (in voorbereiding), 'Een wankel evenwicht. Gedrag van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering'.
[32] Duwtje (2021), 'Gedragsexperiment no-show'.
[33] De brieven die zij toetsen waren op verschillende manieren gedragswetenschappelijk verbeterd. Maastricht schreef beter leesbare brieven met een voortgangsbalk waarvan de bijlage meer in het oog sprong. Halte Werk (inmiddels Zaffier) vroeg klantmanagers via WhatsApp persoonlijke reminders te versturen en maakt expliciet dat uitkeringsontvangers voor hun deelname aan het gesprek ook iets terugkregen (wederkerigheid). Utrecht schreef beter leesbare, prettig opgemaakte brieven met een persoonlijke boodschap en de contactgegevens van de werkconsulent. In de Utrechtse uitnodigingsbrief werd de uitkeringsontvanger ook gecomplimenteerd.
[34] De experimenten van Duwtje en de verschillende gemeenten werden bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie uitgevoerd.
[35] Regioplan, Centerdata en TU Delft (in voorbereiding), 'Een wankel evenwicht. Gedrag van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering'.

Delft[36], dan is het ook noodzakelijk dat professionals getraind worden om de uitkomsten van die opdrachten in het gesprek mee te nemen.

No-shows zijn best een groot probleem voor uitvoeringsorganisaties (met name gemeenten en UWV); daaruit volgende sancties zijn dat uiteraard ook voor burgers. Het aanpassen van een uitnodigingstekst is hiervoor niet de volledige oplossing, maar kan wel bijdragen aan de preventie van regelovertreding. Tegelijkertijd kan deze maatregel voor de belevenis van burgers wel degelijk een groot verschil maken.

De kosten en baten die bij deze maatregel geïdentificeerd zijn staan beschreven in de opgavekaart op de volgende pagina. De omvang van deze kosten en baten is niet te berekenen. Dat heeft er vooral mee te maken dat effecten voornamelijk indirect zijn. De verwachting is dat mensen als zij beter voorbereid zijn en minder stress ervaren voorafgaand aan een afspraak, informatie beter kunnen verwerken en onthouden. Daarnaast kunnen gesprekken efficiënter zijn zodat er meer besproken kan worden in één gesprek. Dat heeft tot gevolg dat mensen minder onbedoelde fouten maken, óf dat de medewerkers die het gesprek voeren eventuele fouten sneller signaleren.

[36] Ibidem.

Opgavekaart preventieve maatregel voorbereiding op afspraak met overheidsorganisatie

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten
- Eenmalige aanpassing van uitnodiging per mail of brief
- Koppelen van nieuwe uitnodiging aan ICT-systeem die uitnodigingen verstuurt

Onbedoelde effecten
- Geen

Sociale kosten
- Burger is meer tijd kwijt door voor te bereiden op de afspraak (tijd)
- Overheid vraagt meer van de burger (wat het vraagt om een uitkering te krijgen of te hebben)

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave
- Minder belasting van de burger door vriendelijke toon van overheid en burger beter voor te bereiden op de afspraak
- Minder no-shows van burgers bij afspraken

Onbedoelde positieve effecten
- Groter gevoel van grip op eigen situatie bij de burger
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger

Cliënttevredenheid
- Efficiëntere tijdsbesteding tijdens gesprek tussen burger en uitvoeringsorganisatie
- Opbouw van duurzame relatie tussen burger en klantmanager

Rechtvaardigheid/eerlijkheid
- Professional en burger staan aan het begin van het gesprek meer op gelijke voet

Uitvoeringsorganisatie: "De teksten zijn redelijk makkelijk aan te passen. In een werkgroep kan dit besproken worden."

Burger met AOW-uitkering: "Voor sommige mensen komt dat bemoeizuchtig over, dat ze meer spullen mee moeten nemen of moeten voorbereiden. Maar ik ken ook mensen die er ook dolblij mee zullen zijn."

Burger met WW-uitkering: "Ik zou het heel prettig vinden als ik voor een afspraak duidelijke voorbereiding ontvang. Als er geen uitleg bij staat in een uitnodigingsbrief zou het angst opwekken dat er iets niet goed gaat."

Uitvoeringsorganisatie: "We bereikten ongeveer 90% opkomst door een uitnodiging met een open houding gericht op hoe het met de persoon gaat, in plaats van aan welke afspraken moet worden voldaan, in combinatie met een kaartje met een koffiemok."

Integraal samenwerken in de organisatie

Toelichting op preventieve maatregel

De belasting van burgers is groot bij gebruik van meerdere sociale verzekeringen en voorzieningen

Er zijn burgers die niet alleen een uitkering ontvangen omdat zij geen werk hebben, maar die daarnaast op meerdere leefgebieden problemen hebben: multiproblematiek. Het gaat dan over mensen die een combinatie hebben van schulden, fysieke en psychische zorg, geen werk, een uitkering, een toeslag, jeugdhulp, etc. Hoe meer problemen er in een gezin spelen, hoe meer organisaties er betrokken (kunnen) zijn. Hierdoor ontstaan situaties waarin burgers met verschillende uitvoeringsorganisaties te maken hebben, en ook regelmatig binnen één organisatie met verschillende medewerkers contact onderhouden. Deze medewerkers communiceren vaak alleen met elkaar als daar gegronde redenen voor zijn, over het algemeen houden zij hun dossiers gescheiden in verband met de AVG[37].

Beperkte afstemming creëert complexiteit en minder efficiënte dienstverlening

Het gebrek aan integraliteit tussen en binnen uitvoeringsorganisaties heeft nadelige gevolgen voor zowel de burger als de uitvoeringsorganisatie. Voor de burger is het moeilijk om te weten bij welke organisatie zij moeten zijn voor welke vraag,[38] zeker als hulpvragen met elkaar samenhangen: als een burger een baan aangeboden krijgt via de afdeling werk, zal hij ervan uitgaan dat de afdeling inkomen ook op de hoogte is. Er kan immers niet van burgers verwacht worden dat zij rekening houden met het organogram van overheidsorganisaties. Overzicht houden over verschillende regelingen doet een groot beroep op het doen-vermogen van een burger. Door uitvoeringsorganisaties wordt er niet altijd rekening mee gehouden hoe verschillende geldstromen, maatregelen of regelingen zowel binnen als tussen organisaties elkaar beïnvloeden[39]. Een onbedoelde fout is in zo'n groot geheel van regelingen al snel gemaakt.

Samenbrengen van verschillende typen dienstverlening om belasting te beperken

Integraal werken draait om het samenwerken binnen een uitvoeringsorganisatie, zodat de dienstverlening beter afgestemd is op de persoonlijke situatie en het doen-vermogen van de burger. De maatregel is met name relevant voor gemeenten, die naast het uitvoeren van de Participatiewet

> **Burger met WW-uitkering**: "Ja, ik heb een tijdje gehad dat ik van het kastje naar de muur werd gestuurd. Het was een periode dat ik ziek was. Dat heeft echt op mijn zenuwen gewerkt. Ik werd er helemaal gestrest van. Dan kreeg ik van degene informatie en als ik dan naar de ander ga krijg ik weer helemaal andere informatie. Of, bij deze moet ik wat papieren of wat dingen inleveren en bij de ander dat dat niet hoeft en dan zegt diegene dat ik andere dingen moet doen."

[37] Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht (2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid', p.148. Link
[38] Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Bijlage 8, p. 155. Link
[39] In het rapport 'Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten' beschrijven we hoe deze problematiek er specifiek voor mensen met een handicap of chronische ziekte uitziet. In dat rapport wordt ook beschreven dat het systeem voor mensen soms zó onbegrijpelijk en inefficiënt in elkaar zit, dat mensen ervoor kiezen om regels te overtreden om maar zaken (op tijd) geregeld te krijgen. Talman, J., Kluft, S., Van der Laan, S., Batterink, M., Wienema R., & Engelen, M. (8 september 2023), 'Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten'. Link

ook armoedebeleid en maatschappelijke ondersteuning uitvoeren. Binnen gemeenten is de ondersteuning op deze domeinen meestal bij verschillende medewerkers en verschillende afdelingen belegd. Maar ook UWV kent bijvoorbeeld de backoffice voor de uitvoering van uitkeringen, arbeidsdeskundigen voor de re-integratie en adviseurs voorzieningen die los van elkaar opereren.

Om onbedoelde fouten te voorkomen, moet minimaal geregeld zijn dat medewerkers weet hebben van regelgeving in andere domeinen en burgers hierop wijzen. Het onderling delen van gegevens van burgers wordt – met goede redenen – beperkt door privacywetgeving, maar medewerkers mogen burgers wel wijzen op hun rechten en plichten, en ze daarin ondersteunen. Zo kan de medewerker van de afdeling werk zorgen dat een nieuwe baan wordt doorgegeven aan de afdeling inkomen. En als een medewerker van een wijkteam ziet dat iemand mantelzorgtaken heeft, helpt het om de burger erop attent te maken dat de afdeling werk en inkomen dat moet weten, en eventueel te helpen in deze communicatie.

Er zijn verschillende plekken waar nog integraler gewerkt wordt, bijvoorbeeld via een intercollegiaal overleg, of te werken in integrale teams of afdelingen die de uitvoering van het gehele sociale domein doen[40]. Het voordeel van een integraal team is dat ook het aantal aanspreekpunten voor de burger verminderd wordt, wat de burger helpt in overzicht houden, en meer mogelijkheden geeft om een vertrouwensrelatie op te bouwen.

De kosten zitten vooral in investeringen in de organisatie terwijl de baten breder zijn dan alleen de preventie van regelovertreding

Het integraal werken kreeg de afgelopen tijd aandacht in verschillende rapporten, waarin verschillende kosten en baten worden benoemd[41]. In de praktijk zien we beperkt voorbeelden van organisaties waar op deze manier wordt gewerkt. Integraal werken vraagt voor de meeste organisaties een vrij grote organisatieverandering die hen ervan weerhoudt om deze stap te zetten. De gemeente die wél op deze manier werkt gaf in het gesprek aan vergelijkbare kosten en baten te zien als die in het IBO.

- **Bevorderen nalevingsniveau van burgers:** een betere afstemming op de persoonlijke situatie zorgt voor overzicht bij burgers en dat de handelingen die die moet verrichten tijdens het ontvangen van een uitkering beter uit te voeren zijn. Dat draagt bij aan het beter naleven van plichten[42].
- **Minder belasting van burgers:** het integraal werken vraagt minder van de regievaardigheden van burgers. Het zorgt daardoor ook voor minder stress. Mensen hoeven zich bijvoorbeeld minder goed te verdiepen in de verschillende inkomensregelingen die bestaan en waar zij mogelijk recht op hebben.
- **Meer kennis bij medewerkers:** om bovenstaande effecten te bereiken, moeten medewerkers kennis hebben over de uitvoering van verschillende wetten en regelingen. Dat vergt een investering. Het heeft ook positieve effecten: zij krijgen meer inzicht in de (on)mogelijkheden vanuit andere wetten/organisaties. Daar kunnen ze in hun eigen uitvoering beter rekening mee

[40] Zo wordt nu in Amsterdam al binnen het sociaal domein tussen verschillende teams, programma's en afdelingen samengewerkt. Zie Gemeente Amsterdam (2019), 'De Amsterdammer bijstaan op weg naar zelfredzaamheid. Werkwijze activering' p.20

[41] Zie 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid' (Rijksoverheid, 2023), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid' (Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht, 2022), 'Meta analyse MKBA's Sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten' (LPBL, 2014)

[42] Boom Juridisch (2018), 'Slimme handhaving: een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van socialezekerheidswetgeving. P.20

houden. Zo kunnen ze zelf ook efficiënter werken[43,44], en doen ze tegelijkertijd een minder groot beroep op het doen-vermogen van burgers[45].

- **Vergroten van maatschappelijke deelname en welzijn:** meerdere gemeenten wijzen erop dat integrale benaderingen leiden tot meer participatie, een groter netwerk van burgers en minder mentale klachten[46].

Op de volgende pagina is de opgavekaart voor integraal samenwerken weergegeven. Deze maatregel kan voor mensen met meer dan één probleem een behoorlijk toegevoegde waarde hebben. De kosten zijn echter ook behoorlijk omdat het betekent dat medewerkers van meerdere domeinen voldoende kennis moeten hebben.

[43] Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Bijlage 8, p. 160. Link
[44] LPBL (2014), 'Meta analyse MKBA's Sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten'
[45] Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Bijlage 8, p. 160. Link
[46] De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ (2020) 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond'

Opgavekaart preventieve maatregel integraal samenwerken in de organisatie

Uitvoeringsorganisatie: “Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn apart in de organisatie. Om dit integraal te doen dan moet er getraind worden. Zeker als je hulpvragen buiten je wet wilt oppakken dan moet er nog meer getraind worden.”

Uitvoeringsorganisatie: “Het werk is wel wat intensiever geworden, omdat we mensen met multiproblematiek beter willen helpen. Wel kan je door deze manier van werken wel mensen op de lange termijn helpen, in plaats van problemen op de korte termijn oplossen. Als je samen voor dezelfde opgave staat, is het heel logisch om de burger integraal te benaderen.”

Burger met bijstandsuitkering: “Voor mij maakt het niet uit dat die onderdelen van de gemeente of de verschillende organisaties informatie over mij zouden uitwisselen. Ik weet dat andere mensen daar niks van moeten hebben. Maar ik heb niks te verbergen. Voor mij is dat het waard.”

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten
- Training van medewerkers voor integrale werkwijze
- Grotere administratieve lasten voor bijhouden gegevens van burger
- Intensievere afstemming met partners en tussen verschillende afdelingen

Onbedoelde effecten
- Meer afhankelijkheid van de klantmanager/ondermijnen van zelfredzaamheid
- Niet-gebruik gaat omlaag
- Aanzuigende werking
- Complexer en meer belastend werk voor klantmanager

Sociale kosten
- Burger is meer tijd kwijt (tijd)
- Overheid vraagt meer van de burger (wat het vraagt om een uitkering te krijgen of te hebben)
- Gegevensuitwisseling tussen verschillende medewerkers, dus inperking van privacy

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave
- Tijdig signaleren en acteren op veranderingen in de persoonlijke situatie
- Laagdrempelige overheid om vragen te stellen
- Minder belasting van de burger door aansluiting van dienstverlening op doenvermogen

Onbedoelde positieve effecten
- Meer kennis over de burger bij de overheidsorganisatie
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger
- Mogelijk snellere uitstroom uit de uitkering
- Verbindend en verdiepend werk voor de klantmanager
- Minder fraude
- Besparing van capaciteit door minder inzet van handhaving en instrumenten en geen onnodige dienstverlening wordt verleend aan de burger met een kleine ondersteuningsbehoefte

Cliënttevredenheid
- Gevoel van verbinding met de klantmanager
- Dienstverlening sluit aan op behoefte van de burger (niet te veel en niet te weinig ondersteuning)

Rechtvaardigheid/eerlijkheid
- Ondersteuning bieden aan de mensen die dit het meest nodig hebben, dus gerichte dienstverlening

Burger met bijstandsuitkering: “Ik heb vanuit allemaal organisaties hulp. De gemeente, psycholoog, arts, jeugdhulp, Wmo, etc. Of die wel eens met elkaar samenwerken? [Lacht hardop.] Ze werken nooit samen. Ik jongleer het. Ik moet het een doorgeven aan de ander. Er is geen centraal aanspreekpunt. Het zou veel beter zijn als die organisaties met elkaar zouden samenwerken. Ik zou dat heel erg prettig vinden! Er zijn andere ouders die het liever gescheiden houden, maar die zijn heel wantrouwend tegenover de overheid. Ik wil zoveel mogelijk transparantie tussen organisaties, dat de gemeente ook weet hoeveel tijd het mij bijvoorbeeld kost om al die hulp georganiseerd te houden.”

Uitvoeringsorganisatie: “Onze integrale benadering is met name gericht op het helpen van mensen met meervoudige problematiek. We hebben geen harde cijfers, maar schatten in dat het tussen de 10 en 20% inwoners betreft.”

Interactieve manieren om informatie te delen

Toelichting op preventieve maatregel

Veelgebruikte communicatiemiddelen, zoals brieven, zijn vaak niet effectief

Momenteel worden nieuwe uitkeringsontvangers voorgelicht over hun rechten en plichten door middel van geschreven teksten op bijvoorbeeld webpagina's, flyers en/of door middel van gesprekken met een inkomens-/werkconsulent. Het gaat meestal om eenmalige voorlichting die eigenlijk alleen plaatsvindt bij aanvang van de uitkering.

De kans is groot dat (complexe) informatie tijdens een voorlichting niet goed aankomt en dat een uitkeringsontvanger deze niet goed opslaat. Daarna kunnen uitkeringsontvangers online informatie opzoeken, maar ze weten niet altijd welke informatie voor hen precies belangrijk is. We zien dat de kennis over rechten en plichten in een uitkering bij uitkeringsontvangers zelden compleet is. Op hoofdlijnen kennen uitkeringsontvangers de regels wel, maar in specifieke situaties weten ze die vaak niet goed toe te passen.

Interactieve informatievoorziening is zeldzaam

Er wordt weinig geëxperimenteerd met nieuwe manieren om informatie over regels bij een uitkering beter te doen landen bij de uitkeringsontvanger. Ook organisaties die wel aandacht hebben voor preventie, houden meestal vast aan de 'traditionele' flyer en het voorlichtingsgesprek. Op basis van gesprekken met ervaringsdeskundigen denken we dat er wel mogelijkheden zijn om het leerproces beter in te richten. Voorlichtingsbijeenkomsten, cliëntondersteuners en buddy's kunnen hierbij een rol spelen.

Interactieve en groepsmatige voorlichting kan bijdragen aan het lerend vermogen

Groepsgewijze voorlichtingsbijeenkomsten kunnen een aanvulling zijn op de bestaande praktijk. De vragen van de ene deelnemer kunnen voor de andere deelnemers ook relevant zijn, ook als ze zich daar niet van bewust waren. Uitgebreidere kennis van de regels kan op den duur regelovertreding voorkomen.

De vormgeving van dergelijke bijeenkomsten komt wel nauw. De regels in de uitkering zijn immers erg technisch en veelomvattend. Het risico bestaat dat de bijeenkomst een hoorcollege wordt waar deelnemers worden overladen met informatie. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat niet iedereen voldoende zelfvertrouwen heeft om vragen te stellen in een groep met andere mensen. Voor dergelijke bijeenkomsten moet dus een goede methodiek ontwikkeld worden.

Cliëntondersteuning bestaat al, maar wordt vooralsnog niet ingezet in sociale zekerheid

In het zorgdomein is het voor gemeenten wettelijk verplicht gratis onafhankelijke cliëntondersteuning te regelen. Ook zorginstellingen en andere organisaties kunnen onafhankelijk cliëntondersteuners in de arm nemen. Cliëntondersteuners zijn vraagbaken die over een breed scala aan onderwerpen onafhankelijk advies kunnen bieden. Daar valt werk en inkomen ook onder. In de praktijk wordt cliëntondersteuning vooral binnen het zorgdomein ingezet. Cliëntondersteuners zouden ook een rol kunnen spelen bij het voorkomen van onbedoelde fouten met een uitkering, bijvoorbeeld door de informatie nog eens met een uitkeringsontvanger door te nemen en te checken of alles goed begrepen is.

Door hun onafhankelijke positie, kunnen cliëntondersteuners mogelijk sneller een vertrouwensrelatie met een uitkeringsontvanger opbouwen dan iemand die in dienst is van een gemeente of het UVW of SVB. In het onderzoek is door uitkeringsontvangers aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat de persoon die hen informatie over regels in de uitkering geeft een professional is, omdat ze erop willen kunnen vertrouwen dat de informatie klopt. Een cliëntondersteuner combineert de rol van een betrouwbare professional met een onafhankelijke positie. Deze combinatie zou voor uitkeringsgerechtigden goed kunnen werken.

Buddysystemen bestaan al; in het domein Werk en Inkomen vormen ze vooral een alternatief voor dienstverlening door professionals

Buddysystemen komen in veel verschillende domeinen voor. Buddy's kunnen ook bijvoorbeeld coaches of maatjes genoemd worden. Twee veelvoorkomende principes voor buddy's zijn 1) dat zij praktische kennis hebben van bepaalde problematiek, waarin zij ook getraind worden en 2) dat zij ernaar streven mensen te helpen om zélf met hun problemen om te gaan. Bij sommige organisaties zijn buddy's specifiek mensen die in het verleden zelf te maken hadden met de betreffende problematiek[47]. SchuldHulpMaatje is een bekend voorbeeld van een buddysysteem dat volgens deze principes handelt. Humanitas biedt ook buddy's die zich in verschillende domeinen specialiseren, waaronder eenzaamheid, re-integratie en armoede en schulden. Het buddysysteem kan ook geborgd worden in de reguliere uitvoering van de SVB, UWV en gemeenten.

Voor het buddysysteem hebben we de kosten en baten in kaart gebracht

De grootste baten van de buddysystematiek liggen bij de burger, die laagdrempelige ondersteuning heeft en altijd een aanspreekpunt heeft wanneer er vragen spelen. Dat is vanuit burgerperspectief een verbetering ten opzichte van de huidige uitvoering van uitkeringen. Tegelijkertijd zijn er bij verschillende uitkeringsontvangers die we gesproken hebben twijfels bij een dergelijk systeem, vooral omdat ze bang zijn dat de buddy het overzicht ook niet heeft, en zij dan zelf alsnog verantwoordelijk zijn voor gemaakte fouten. Als uitvoeringsorganisaties niet de capaciteit of de middelen hebben om mensen voldoende te ondersteunen bij vragen over hun uitkering, of de begeleiding naar werk, dan zou een buddysystematiek de resulterende problematiek kunnen mitigeren.
Een buddysysteem is kostbaar en complex om aan te sturen. Mogelijk maakt het dat op de lange termijn minder intensieve inzet van reguliere professionals noodzakelijk is. Wel levert een buddysysteem mogelijk ook andere baten op, zoals snellere uitstroom uit de bijstand omdat de uitkeringsontvanger meer zelfvertrouwen krijgt en actief ondersteund wordt in diens zoektocht naar werk. Deze effecten zijn moeilijk hard te maken en hebben we in dit onderzoek niet kunnen aantonen.

Op de volgende pagina is een overzicht van de potentiële kosten en baten van deze maatregel weergegeven. Alles overziend denken we dat de maatregel 'voeren van tussentijdse gesprekken' een grotere toegevoegde waarde heeft dan de maatregel 'interactieve manieren om informatie te delen'. Ook de burgers die we gesproken hebben zien niet direct de meerwaarde van deze maatregel.

[47] In de GGZ wordt bijvoorbeeld wel eens gewerkt met buddyprojecten waarbij de buddy's zelf ex-cliënten zijn.

Opgavekaart preventieve maatregel interactieve manieren om informatie te delen

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten
- Kosten voor inzet van buddy's en extra management voor organisatie van inzet

Onbedoelde effecten
- Afhankelijkheid van buddy/ondermijnen zelfredzaamheid
- Aanzuigende werking

Sociale kosten
- Burger is meer tijd kwijt door voor te bereiden op de afspraak (tijd)
- Overheid vraagt meer van de burger (wat het vraagt om een uitkering te krijgen of te hebben)
- Gegevensuitwisseling tussen verschillende medewerkers

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave
- Tijdig signaleren van en acteren op veranderingen in de persoonlijke situatie, voor *voorkomen* van onbedoelde fouten
- Meer kennis bij de burger van rechten en plichten
- Laagdrempelig aanspreekpunt voor vragen vanuit de burger

Onbedoelde positieve effecten
- Burger in eigen kracht door solidariteit
- Meer kennis over de burger bij overheidsorganisatie
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger
- Mogelijk snellere uitstroom uit de uitkering
- Minder tijdsinvestering van klantmanagers
- Besparing op handhaving en inzet van instrumenten

Cliënttevredenheid
- Gevoel van verbinding met de buddy
- Efficiëntere tijdsbesteding tijdens gesprekken met klantmanagers
- Dienstverlening sluit aan op behoefte van de burger

Rechtvaardigheid/eerlijkheid
- Borgen individueel recht op uitkering
- Ondersteuning bieden aan de mensen die dit het meest nodig hebben, dus gerichte dienstverlening

Burger met bijstandsuitkering: "Met een ervaringsdeskundige lijkt me niets. Misschien dat die ook een foutje maakt en dan vraag ik het liever aan de klantmanager dan weet ik zeker dat het antwoord ook klopt. Ik word er een beetje angstig van, straks krijg ik een verkeerd antwoord van iemand die daar niet eens werkt en krijg ik dan een boete."

Burger met bijstandsuitkering: "Bijeenkomsten met een groepje met anderen met een uitkering lijken mij best een aardig idee. Ik zou het wel fijn vinden eigenlijk. Informatie over de rechten en plichten heb ik nu telefonisch gehad maar ik weet het eigenlijk nog niet precies."

Acteren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties

Toelichting op preventieve maatregel

Burgers hebben moeite om te voldoen aan de inlichtingenplicht, met verstrekkende gevolgen
De inlichtingenplicht in de sociale zekerheid is complex en veelomvattend. Uitkeringsontvangers hebben vaak moeite om de regels goed na te leven. De strenge handhaving van de inlichtingenplicht kan nare gevolgen voor de burger hebben. Onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht kunnen leiden tot terugvorderingen en boetes, die uitkeringsontvangers niet altijd kunnen betalen[48].

Burger met bijstandsuitkering: "Het PGB werd aan me uitbetaald door de SVB, daar kreeg ik telkens een bewijsje van. Dat bewijs had ik moeten opsturen, maar ik dacht dat het tonen van mijn arbeidsovereenkomst genoeg was. Ik kreeg na 7 maanden een boete. Daarover kon ik niet meer in discussie. Maar ze hadden toch ook na één maand wel kunnen waarschuwen dat ik mijn salarisstrookjes had moeten opsturen? Dan had die ellende voorkomen kunnen worden. Ze konden dat in de eerste maand natuurlijk al zien."

Contact om de achterliggende reden te achterhalen, zonder direct te sanctioneren
Een uitvoeringsorganisatie kan een burger vragen naar opmerkelijkheden zonder hier direct boetes of terugvorderingen aan te verbinden[49]. Met opmerkelijkheden bedoelen we bijvoorbeeld onverwachte stortingen op de rekening van de burger, hoge dagelijkse reiskosten of een auto die ineens langdurig voor het huis van iemand geparkeerd staat. Deze maatregel is tijdens de gesprekken met gemeenten, UWV en SVB genoemd. Wanneer opmerkelijkheden worden opgemerkt neemt de medewerker contact op met de burger. De medewerker vraagt wat de achtergrond is van de geconstateerde opmerkelijkheden. Het doel van dit contact is het ondersteunen van de burger bij het naleven van de regels. Ook draagt het contact bij aan het opbouwen van een positieve en constructieve relatie tussen de (medewerker van de) uitvoeringsorganisatie en de burger.

Deze benadering van burgers vraagt om een andere houding van medewerkers van gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Zij moeten er in eerste instantie van uitgaan dat de intentie van de burger niet is om te frauderen, maar dat een fout soms ontstaat doordat iemand de regels niet goed kent of simpelweg iets vergeten is. Een voorbeeld van een land waar vanuit die houding naar burgers gekeken wordt is Frankrijk. Hier is zelfs wettelijk vastgelegd dat burgers het recht hebben om zich te vergissen. Er zijn uitzonderingen mogelijk, maar in principe is het uitgangspunt dat wanneer iemand voor de eerste keer een fout maakt of iets vergeet, dat niet intentioneel was. Naar aanleiding van de introductie van deze wet in Frankrijk zijn in Nederland Kamervragen gesteld over de toepassing van een dergelijke regelgeving in Nederland[50]. Toen is gesteld dat het in Nederland niet nodig is om het recht om zich te vergissen wettelijk vast te leggen, maar dat het wel belangrijk is dat de overheid blijk geeft van vertrouwen in burgers.

[48] Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Bijlage 8, p. 135. Link
[49] Dit geldt niet voor UWV. Het UWV is wettelijk verplicht om onterecht betaalde uitkering terug te vorderen.
[50] ah-tk-20182019-302.pdf (officielebekendmakingen.nl)

Er zijn meerdere verwachte positieve en negatieve effecten van deze benadering van burgers
In het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid worden verschillende mogelijke kosten en baten genoemd van deze maatregel. De potentiële baten betreffen de volgende:

- **Bevorderen vertrouwen van burger in de overheid:** de uitvoeringsorganisaties en gemeenten zoeken zelf contact met de burger om na te gaan wat de achterliggende reden van een verandering is, in plaats van direct over te gaan tot terugvorderingen en/of boetes. Dit draagt bij aan het opbouwen van een positieve relatie met de burger.
- **Minder inbreuk op bestaanszekerheid van de burger:** het nagaan van de achterliggende reden bij veranderingen leidt ertoe dat boetes en/of terugvorderingen enkel worden opgelegd waar dat gegrond blijkt. Het betekent dat burgers minder stress hebben en meer op persoonlijke ontwikkeling of werk zoeken kunnen focussen.

Wat betreft de mogelijke kosten benoemt het IBO de onderstaande:

- **Afname in rechtszekerheid:** verschillende situaties worden niet op eenzelfde manier benaderd, dus is het vooraf niet altijd duidelijk hoe de uitvoeringsorganisatie of gemeente zal handelen. Waar nu in veel gevallen een boete of terugvordering volgt als iemand een regel niet goed heeft nageleefd, vraagt deze preventieve maatregel om meer maatwerk. Dat betekent dat de gevolgen van het overtreden van een regel meer afhangen van de inschatting die een medewerker van de gemeente of UWV, SVB maakt en er dus in zekere zin ongelijke behandeling kan ontstaan. Bij een onvoldoende duidelijke motivering kunnen verschillen tussen burgers als willekeurig aanvoelen.
- **Toename in uitvoeringskosten:** de persoonsgerichte benadering om de achterliggende reden van opmerkelijkheden te achterhalen vraagt investeringen in vakmanschap in medewerkers. Tegelijkertijd is een besparing in capaciteit te verwachten, doordat het aantal financiële herzieningen afneemt.
- **Minder inkomsten uit boetes en terugvorderingen:** boetes en terugvorderingen worden niet direct opgelegd, maar pas na controle bij de burger of een boete of terugvordering gegrond is. Een mogelijke uitkomst is dat in een minder aantal gevallen een boete en/of terugvordering gegrond is, dus minder boetes en/of terugvorderingen worden opgelegd. Dat kan ertoe leiden dat de inkomsten uit handhaving teruglopen.

De maatregel ‘reageren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties’ wordt door de burgers die we hebben gesproken zeer positief gewaardeerd. Wel vinden zij het van belang dat de overheid secuur omgaat met de informatie en dat deze enkel wordt gebruikt om mensen te waarschuwen mochten zij per ongeluk de regels overtreden. Op de volgende pagina zijn in de opgavekaart de kosten en baten van deze maatregel weergegeven.

Opgavekaart preventieve maatregel acteren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten

- Minder inkomsten uit handhaving, doordat minder boetes of terugvorderingen worden opgelegd
- Extra personele inzet voor persoonlijke benadering bij signaleren van opmerkelijkheden

Onbedoelde effecten

- Geen

Sociale kosten

- Gevoel van inperken privacy bij de burger

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave

- Tijdig signaleren van en acteren op veranderingen in de persoonlijke situatie, voor *voorkomen* van onbedoelde fouten
- Tijdig signaleren van veranderingen in de persoonlijke situatie of overtredingen, voor *aanpassen* van de hoogte of duur van de uitkering

Onbedoelde positieve effecten

- Meer kennis van rechten en plichten bij de burger
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger

Cliënttevredenheid

- Minder belasting van de burger doordat geen ongegronde boetes of terugvorderingen worden opgelegd
- Opbouw van duurzame relatie tussen burger en klantmanager

Rechtvaardigheid/eerlijkheid

- Borgen solidariteit en daarmee steun voor stelsel van sociale zekerheid, doordat rekening wordt gehouden met onbedoelde fouten en uitkeringen worden aangepast bij gegronde redenen

Burger met bijstandsuitkering: "Als je vaker contact hebt dan meld je dingen ook eerder. Ik denk dat het heel fijn is om geholpen te worden om geen fouten te maken."

Burger met WW-uitkering: "Het is belangrijk dat alleen de noodzakelijke informatie wordt gebruikt. De Belasting en zo die hebben sowieso je hele informatie, van je gezin, van alles eigenlijk, via je DigID. Dat is geen probleem, maar dat het dan niet uitgebreid wordt naar derden."

Burger met bijstandsuitkering: "Ik vind het logisch dat overheidsorganisaties informatie bijhouden. Regels moet je handhaven en naleven."

Burger met WW-uitkering: "Het is beter om contact op te nemen, want fouten maken is menselijk. Iedereen maakt fouten. Inderdaad dus even eerst contact opnemen van: "Klopt dat?" En dan niet meteen conclusies trekken over fraude. Vooral omdat er zoveel in het verleden is gebeurd."

Data om levensgebeurtenissen bij uitkeringsontvangers te detecteren

Toelichting op preventieve maatregel

Burgers vergeten vaak informatie door te geven bij levensgebeurtenissen

Net als bij de maatregel hierboven over acteren op opmerkelijkheden zonder directe consequenties, komt ook deze maatregel voort uit de moeilijkheden door de inlichtingenplicht. De informatievraag ligt nu hoofdzakelijk bij de burger. Vaak gaan de gebeurtenissen die een uitkeringsontvanger moet doorgeven juist gepaard met veel emotie, waardoor zij er niet altijd op tijd aan denken om zo'n gebeurtenis door te geven aan de organisatie waar zij een uitkering van ontvangen. Dat geldt met name voor levensgebeurtenissen, zoals een scheiding, ontslag of overlijden. In zo'n situatie heeft het doorgeven van deze informatie aan uitvoeringsorganisaties voor burgers in de eerste instantie vaak weinig prioriteit. Júíst levensgebeurtenissen zijn voor de overheid relatief eenvoudig te distilleren uit bestaande gegevens, daarom bestaat de mogelijkheid om dit soort fouten terug te dringen door bepaalde gegevens te verzamelen of slimmer te koppelen.

Informatie over levensgebeurtenissen inzetten voor verlichten van de inlichtingenplicht

De informatie die de overheid verzamelt, via verschillende kanalen, kan benut worden om relevante veranderingen in inkomen of leefsituatie te identificeren. We zien twee verschillende manieren om organisaties de last van de inlichtingenplicht bij burgers te laten verlichten, variërend van een laagdrempelige tot meer complexe uitvoering:

- **Herinnering op basis van de huidige, eigen systemen per organisatie:** burgers moeten levensgebeurtenissen vaak aan veel organisaties doorgeven, terwijl de overheid in hun beleving één overheid is. Om te voorkomen dat burgers vergeten bij meerdere organisaties informatie aan te leveren, kan een organisatie die de wijziging wél heeft ontvangen een brief uitsturen met een herinnering om de wijziging ook bij andere organisaties door te geven. Bij voorspelbare gebeurtenissen, zoals de achttiende verjaardag van een kind, kan zelfs vooraf een dergelijke brief verstuurd worden.
- **Koppeling van bestaande registraties aan systemen van individuele organisaties:** uitvoeringsorganisaties en gemeenten kunnen levensgebeurtenissen signaleren aan de hand van bestaande data, zoals gegevens uit het Basisregistratie Personen (BRP) of de polis administratie. Het vraagt een koppeling van deze registraties aan de systemen van de eigen organisatie, om te signaleren dat een levensgebeurtenis plaats heeft gevonden. Via het koppelen van gegevens wordt een wijziging bij de gemeente bijvoorbeeld ook doorgevoerd bij de SVB. Dan hoeft de burger dezelfde levensgebeurtenis niet meer bij beide organisaties door te geven.

Verwachte kosten voor uitvoering en wetgeving, de baten bestaan voor verschillende niveaus

De maatregel is nog niet eerder onderzocht, maar wordt wel aangehaald in het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid[51]. Daarin maken zij een inschatting over de volgende baten:

- **Lastenverlichting voor burgers:** burgers hoeven niet langer voortdurend uit eigen beweging wijzigingen door te geven. Een eerste belangrijke stap in lastenverlichting vindt plaats met de brieven ter herinnering van het doorgeven van wijzigingen. De grootste mate van lastenverlichting is te verwachten wanneer gegevens overheidsbreed gedeeld zouden worden en de burger de

[51] Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.

wijzigingen slechts hoeft te accorderen. Zo is een groot aantal onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht te voorkomen.

- **Beter begrip van plichten, met als gevolg minder fouten:** indien uitvoeringsorganisaties en gemeenten burgers herinneren aan het doorgeven van wijzigingen bij andere overheidsorganisaties, zijn burgers beter op de hoogte van hun plichten. Dit draagt bij aan het voorkomen van fouten. Een beter begrip van plichten zal zich mogelijk in mindere mate voordoen wanneer wijzigingen automatisch worden doorgevoerd.
- **Bevorderen vertrouwen van burger in overheid:** door de maatregel krijgen burgers niet of in mindere mate boetes en/of terugvorderingen opgelegd. Dat bevordert de opbouw van een positieve relatie tussen burger en overheid.
- **Minder inbreuk op bestaanszekerheid:** als er minder (onverwachtse) boetes en/of terugvorderingen worden opgelegd, betekent dat ook dat uitkeringsontvangers zekerder kunnen zijn van hun inkomen. Dit zorgt ervoor dat burgers minder stress hebben en meer op persoonlijke ontwikkeling of werk zoeken kunnen focussen.
- **Minder informatieverstrekking en -opslag:** als wijzigingen automatisch worden doorgevoerd, hoeven burgers niet meer op regelmatige basis (dezelfde soort) informatie te delen met verschillende overheidsorganisaties. Ook hoeven de verschillende organisaties niet ieder voor zich de informatie bij zich te houden, omdat deze beschikbaar is via een gedeeld systeem. Het bespaart capaciteit voor de werkzaamheden die zonder maatregel benodigd is om alle informatie goed te registreren.

Het IBO ziet daarnaast de volgende mogelijke kosten:

- **Toename uitvoeringskosten:** met name de brieven met herinneringen (vorm 1 van de maatregel) vragen investeringen in de dienstverlening, zodat capaciteit beschikbaar is voor het uitvoeren van de handelingen. Daarnaast vergt deze maatregel een grootschalige wijziging van de IT-infrastructuur. De kosten voor een dergelijke wijziging zijn hoog, en blijken in de praktijk altijd hoger dan vooraf geraamd.
- **Minder inkomsten uit boetes en terugvorderingen:** wanneer burgers beter in staat zijn om wijzigingen door te geven of dat dit automatisch wordt gedaan, maken zij minder fouten en leidt dat tot minder boetes en/of terugvorderingen.
- **Wetswijziging:** het automatisch doorvoeren van wijzingen (manier 2 van de maatregel) vraagt een wetswijziging. De Wet Eenmalige Gegevensuitvraag zou verbreed moeten worden om niet in strijd te zijn met de AVG.

De volgende pagina geeft een overzicht van de kosten en baten van deze preventieve maatregel. Ondanks een mogelijke inbreuk op de privacy, ervaren de meeste burgers deze maatregel als positief. Belangrijk daarbij is dat er secuur wordt omgegaan met de informatie, en dus ook voldoende waarborgen in de eerdergenoemde wet staan, zonder dat dit de uitvoering te zeer belemmert. De invoering van deze maatregel betekent voor de uitvoeringsorganisaties een grootschalige systeemaanpassing, die meerdere jaren in beslag zal nemen.

Opgavekaart preventieve maatregel data om levensgebeurtenissen bij uitkeringsontvangers te detecteren

Maatschappelijke opgave:

Voorkomen van fouten en vergroten van naleving

Gebruik van publieke middelen en andere kosten

Financiële kosten

- Extra personele inzet voor het uitsturen van herinneringen bij ontvangen wijzigingen (manier 1)
- Eenmalig ontwerp voor herinnering per mail of brief (manier 1)
- Aanpassingen in ICT-systeem voor koppelingen van bestaande registraties en doorvoeren van wijzigingen (manier 2)
- Eenmalig ontwerp voor opvragen akkoord per mail of brief bij een automatische wijziging (manier 2)

Onbedoelde effecten

- Geen

Sociale kosten

- Inperking privacy bij de burger door toegenomen data uitwisseling tussen organisaties (manier 2)

Bereik van maatschappelijke baten

Bijdrage maatschappelijke opgave

- Tijdig signaleren van en acteren op veranderingen in de persoonlijke situatie, voor *voorkomen* van onbedoelde fouten
- Tijdig signaleren van veranderingen in de persoonlijke situatie of overtredingen, voor *aanpassen* van de hoogte of duur van de uitkering

Onbedoelde positieve effecten

- Meer kennis van rechten en plichten bij de burger
- Gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger

Cliënttevredenheid

- Minder belasting van de burger doordat geen ongegronde boetes of terugvorderingen worden opgelegd
- Opbouw van duurzame relatie tussen burger en klantmanager

Rechtvaardigheid/eerlijkheid

- Borgen solidariteit en daarmee steun voor stelsel van sociale zekerheid, doordat rekening wordt gehouden met onbedoelde fouten en uitkeringen worden aangepast bij gegronde redenen

Burger met AOW-uitkering: “Ja, dat is wel handig. Ik ben twee jaar terug verhuisd, als je dan ziet wat je allemaal na moet lopen. En dan ben ik nog wel zorgvuldig en ook weet wat er gebeuren moet. Ik kan me voorstellen dat er mensen zijn die daar geen kaas van gegeten hebben, die de helft vergeten. Het is nogal een gedoe als je gaat verhuizen, veel instanties die je moet benaderen.”

Burger met bijstandsuitkering: “Deze maatregel zou wel schelen. Het herinneren aan life events zou ook een vorm van sociale marketing zijn waar ik aan moet denken.”

Burger met bijstandsuitkering: “Ik zou er niet zoveel moeite mee hebben dat informatie wordt doorgezet. Uiteindelijk heeft een life event toch gevolgen voor je uitkering, dus dan heb ik liever meteen de aanpassing dan dat ik het moet terugbetalen.”

3.4 Wat vraagt preventief werken van de organisatie?

Preventie bestaat niet uit losse maatregelen, het vraagt een andere benadering van de burger
In dit onderzoek zijn verschillende maatregelen die ingezet kunnen worden om regelovertreding te voorkomen los van elkaar onderzocht. Hoewel preventief beleid op veel plekken nog redelijk nieuw is, zien we dat in organisaties die hierop aan het ontwikkelen zijn het grootste verschil niet zit in individuele maatregelen, maar in een andere benadering van de burger. Preventief beleid sluit daarop aan, maar belangrijker lijkt nog dat medewerkers de burger benaderen vanuit een ondersteunende houding en werken vanuit vertrouwen.

Preventief beleid vraagt om aandacht voor de persoonlijke omstandigheden van een burger. Daarmee moet hun werk soms verder gaan dan wat er specifiek binnen hun takenpakket valt. Preventief beleid vraagt daarmee meer van medewerkers bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Medewerkers geven echter aan meer voldoening uit hun werk te halen en betekenisvollere relaties te hebben met de burgers waarmee zij werken.

Na jaren streng fraudebeleid is overstappen op een nieuwe werkwijze niet vanzelfsprekend
We merken dat in de meeste organisaties die bij dit onderzoek zijn betrokken de beweging naar een werkwijze die meer rekening houdt met de menselijke maat als positief wordt gezien. Na jaren van streng fraudebeleid is dat echter geen stap die organisaties van de een op de andere dag kunnen maken. Medewerkers zijn gewend om regelgeving strikt toe te passen en een verandering waarin meer naar de persoonlijke situatie van burgers wordt gekeken leidt binnen organisaties tot weerstand van sommige medewerkers.

De beweging naar preventief werken is een groeiproces waar medewerkers ruimte voor moeten krijgen
Bij het inbedden van preventief beleid is het raadzaam om aandacht te hebben voor de veranderingen die dit met zich meebrengt voor medewerkers. Het is geen gemakkelijke opgave om een oude werkwijze los te laten en een nieuwe aan te grijpen terwijl de alledaagse dienstverlening gewoon doorgaat. De capaciteit van uitvoeringsorganisaties en gemeenten staat onder druk. Toch zien we dat het kan. De organisaties waarbij het lukt om de omslag te maken hebben gemeen dat er vertrouwen is dat preventief beleid uiteindelijk grotere baten dan kosten heeft, ook al zijn die niet direct meetbaar of zichtbaar. Ook krijgen medewerkers daar de ruimte om vanuit hun professionele bekwaamheid te handelen en wordt vanuit het management ondersteuning geboden op het gebied van trainingen en intervisie. Zo gaf één van de organisaties die we spraken aan dat alle medewerkers, zowel in contact met burgers als in de backoffice een training hebben gevolgd in stress-sensitief werken. Ook was er ruimte voor het groeien in de nieuwe werkwijze door bij casuïstiekbesprekingen de vraag te bespreken: “Wat gebeurt er als ik/we niets doen in deze situatie?”, een vraag die nu een centraal onderdeel is geworden in de werkzaamheden

Medewerker uitvoeringsorganisatie: "Mensen komen hier sowieso al niet graag, ze komen hier niet voor hun lol, dus dan kan je ze beter zo ontvangen om hun op hun gemak te stellen, zodat je hen zo goed mogelijk verder te helpen. Voor hetzelfde geld had ik in die situatie gezeten en dan had ik ook niet gereduceerd willen worden tot nummer"

Koplopers laten zien wat de mogelijkheden zijn

Organisaties die het werken vanuit de menselijke maat al hebben omarmd laten zien dat de effecten van preventief beleid misschien niet gemakkelijk meetbaar, maar wel voelbaar zijn. Een voorbeeld is een organisatie die de Participatiewet uitvoert en veel problemen ervaarde met agressief gedrag op het werkplein en burgers die niet op kwamen dagen op afspraken. Na een verbouwing, de toevoeging van een koffiebar, en de vrijheid voor medewerkers om verder te kijken dan alleen de regels waar mensen zich aan moeten houden zag de organisatie het aantal incidenten sterk dalen en het aantal mensen dat naar een afspraak komt enorm toenemen. Uit hun eigen onderzoek onder burgers blijkt dat mensen de nieuwe benadering als heel prettig ervaren.

Medewerker uitvoeringsorganisatie: "Dat mensen hier aan durven te geven dat ze gesprekken spannend vinden en bijvoorbeeld in een aparte ruimte willen zitten of het niet de juiste dag is om een heftig gesprek te voeren, dat vind ik heel fijn. Dan weet ik dat iemand op zijn of haar gemak is en kan ik diegene beter helpen."

Manager uitvoeringsorganisatie: "Wat we zagen is dat de aanpassing van de inrichting op ons Werkplein, in combinatie met de toen gegeven trainingen hospitality, na de opening direct tot **een reductie van het aantal agressie incidenten** leidden. De daling bedroeg 90% in vergelijking met de jaren daarvoor. We hadden in 2019 ook ons eerste "schadevrije" jaar op het Werkplein. Voorheen sneuvelde er als gevolg van agressie nog wel eens wat (draaideur/raam etc.) Dat is sinds de nieuwe inrichting niet meer voorgevallen."

Mensgerichte benadering centraal

Er zijn dus voordelen voor zowel uitkeringsontvangers als medewerkers van uitvoeringsorganisaties. De kern van een preventieve benadering is dat deze mensgericht is, en gebaseerd is op contact. Dat is niet in een 'algoritme' te vatten, en kan dus spannend zijn om mee te beginnen. De organisaties die hiermee bezig zijn, laten echter zien dat 'gewoon beginnen' en gaandeweg ook ruimte maken voor onzekerheden van medewerkers wel de weg is naar verandering. De mensgerichte benadering geldt dus niet alleen naar de uitkeringsontvanger, maar ook voor de relatie tussen management en uitvoerende medewerkers. Vanuit een veilige basis kunnen dan wel degelijk snel stappen gezet worden.

/ 4 Slotbeschouwing

4.1 Conclusie van dit onderzoek

We brachten kosten en baten in kaart van zes preventieve maatregelen tegen onbedoelde regelovertreding

De sociale zekerheid in Nederland is in het afgelopen decennium strenger gaan controleren op fraude, en heeft sinds de invoering van de Fraudewet ook onbedoelde fouten als fraude aangemerkt. Dit heeft geleid tot aanzienlijke financiële problemen voor burgers die verzuimden bepaalde informatie door te geven. Hoewel dit probleem inmiddels breed erkend is, blijkt het lastig om de werkwijze aan te passen. Dit onderzoek richtte zich op het identificeren van de effecten van enkele preventieve maatregelen tegen onbedoelde regelovertredingen. Het doel is om uitvoeringsorganisaties in staat te stellen beter te beoordelen hoe zij het beste kunnen inzetten op het voorkomen van regelovertredingen.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor preventief beleid

Er bestaan grofweg drie varianten van preventief beleid. Het contact met de uitkeringsontvanger verbeteren, het verbeteren van interne processen, en het uitvoeringsbeleid versimpelen. Onder deze drie hoofdcategorieën vallen veel verschillende concrete maatregelen.

In overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek zijn zes concrete preventieve maatregelen geselecteerd om nader uit te werken. Wat opvalt aan deze zes maatregelen is dat ze allemaal onbedoelde regelovertreding kunnen voorkomen, maar dat ze ook veel positieve bijeffecten hebben. De baten beperken zich dus niet alleen tot het domein van preventie. De zes concrete maatregelen zijn:

1. (Vaker) tussentijdse gesprekken met uitkeringsontvangers voeren
2. Uitkeringsontvangers inhoudelijk voorbereiden op afspraken met de uitvoeringsorganisatie
3. Integraal samenwerken binnen en tussen organisaties
4. Uitkeringsontvangers op innovatieve, interactieve manieren van informatie voorzien
5. De uitvoeringsorganisatie kan reageren op opmerkelijkheden zónder repressieve consequenties
6. Organisaties wisselen onderling data uit in het voordeel van de uitkeringsontvanger.

Op basis van literatuuronderzoek en gesprekken met beleid, uitvoering en uitkeringsontvangers brachten we de kosten en baten van deze zes maatregelen in kaart.

Preventief beleid is nog te nieuw om de omvang van kosten en baten goed in beeld te brengen

Enkele goede voorbeelden daargelaten zien we nog beperkte inzet op preventie door organisaties die uitkeringen verstrekken. In het onderzoek werd meestal doorverwezen naar de afdeling handhaving, bij het verzoek om een gesprek over preventie. Als burgers in beeld komen bij deze afdeling is het voor preventief beleid al te laat. Harde cijfers over baten zijn daardoor lastig te achterhalen: bij de weinige voorbeelden die bestaan is het effect (nog) niet gemeten. Daarnaast worden preventieve maatregelen vaak niet geïsoleerd, maar gecombineerd ingezet. Daarmee bereiken organisaties naar verwachting ook het grootste effect, maar dat bemoeilijkt het onderzoek naar het effect van specifieke maatregelen.

Organisaties geven aan praktische en financiële beperkingen te ervaren om met preventief beleid aan de slag te gaan. In het onderzoek zien we dat kosten van preventie concreter in beeld te brengen zijn dan de baten. Daarmee kan het gevoel ontstaan dat preventief beleid vooral geld kost. Alleen kijken naar financiële effecten is bij het inzetten op preventie echter te beperkt. Kosten en baten laten zich niet altijd vertalen naar harde cijfers, vooral baten niet. Het onderzoek biedt inzicht in het type kosten en baten, in brede zin, dat van preventieve maatregelen te verwachten is, waardoor organisaties beter kunnen afwegen waar ze op in willen zetten.

Desondanks zien we bescheiden tot aanzienlijke baten, met name voor tussentijdse gesprekken en acteren op opmerkelijkheden

Wanneer we de verschillende maatregelen tegen elkaar afzetten, zien we dat sommige maatregelen minder kostbaar zijn om in te voeren, maar dat ze ook minder opleveren. En dat andere maatregelen wél iets kosten (denk aan een wettelijke basis om bestanden te koppelen met als doel uitkeringsontvangers te ontlasten en het ontwerpen van gedeelde systemen voor gegevensopslag), maar dat ze – zeker wat betreft preventie van onbedoelde fouten – ook veel opleveren.

Voor uitkeringsontvangers draagt preventief beleid bij aan verschillende factoren, waaronder in veel gevallen beter begrip van de regels. Daarnaast zien we dat afname van stress een belangrijke bate is, waardoor de uitkeringsontvanger zich beter kan richten op herstel, participatie of re-integratie. Voor organisaties kan preventief beleid ervoor zorgen dat er minder capaciteit nodig is en leiden tot een betere relatie met de uitkeringsontvanger.

De maatregel die het kostbaarst is, maar die volgens geïnterviewden en volgens ons als onderzoekers het meeste oplevert, ook op andere vlakken dan regelovertreding, is het vaker in gesprek gaan met uitkeringsontvangers. De implementatie van deze maatregel zorgt niet alleen dat mensen minder onbedoelde fouten maken, maar zorgt ook voor een groter vertrouwen van de burger in de overheid. Onze conclusie is dat deze maatregel toegevoegde waarde heeft voor de burger, de overheid en de maatschappij. Deze maatregel is ook al eerder uitgebreid onderzocht door Fenger en Van der Valk (2019) aan de hand van diverse onderzoeken bij gemeenten. Die onderzoeken lieten allemaal zien dat de baten op de lange termijn de kosten ver overstijgen.

Een andere maatregel die groot effect kan hebben, is het acteren op opmerkelijkheden zonder consequenties. Het betreft een maatregel die vooral vraagt van organisaties dat snel geacteerd wordt bij het zien van vergissingen, fouten of andere opmerkelijkheden. Daarnaast moet de basishouding waarmee een burger benaderd wordt anders zijn dan nu vaak het geval is bij afdelingen handhaving. Het uitgangspunt van deze gesprekken moet zijn dat er waarschijnlijk een vergissing is gemaakt, geen moedwillige fraude.

De kosten betreffen hoofdzakelijk investeringen in de uitvoeringscapaciteit

De kosten van preventieve maatregelen zitten vooral in de extra uitvoeringscapaciteit die voor de meeste maatregelen nodig is. Die is op dit moment bij veel organisaties beperkt en daar moet efficiënt mee omgegaan worden. Over het algemeen betekent die schaarste in de uitvoering dat uitvoeringsorganisaties de burgers die van hen afhankelijk zijn minder vaak spreken, dat contact vaker digitaal verloopt of dat er sprake is van geautomatiseerde communicatie. Het nader tot elkaar komen en echt goede gesprekken voeren kost tijd en menskracht. Uit onderzoeken blijkt echter dat die investering eigenlijk alleen aan de voorkant een hobbel is: al vrij snel scheelt preventief beleid juist tijd en menskracht. Om die winst te behalen, moet je als uitvoeringsorganisatie echter wel eerst over die hobbel heen. Preventie is daarmee een kwestie van doen.

4.2 Reflecties van de onderzoekers op de waarde en rol van preventie in de sociale zekerheid

Preventie bestaat niet uit losse maatregelen, het vraagt een andere benadering van de burger
In dit onderzoek zijn verschillende maatregelen die ingezet kunnen worden om regelovertreding te voorkomen los van elkaar onderzocht. We zien echter dat het grootste verschil niet zit in individuele maatregelen, maar in een andere benadering van de burger. Preventief beleid sluit daarop aan, maar belangrijker lijkt nog dat medewerkers de burger benaderen vanuit een ondersteunende houding en werken vanuit vertrouwen.

Preventie is een kwestie van doen: klein beginnen kan de start zijn van een grote beweging
Binnen uitvoeringsorganisaties bestaat breeduit de behoefte om preventief beleid in te voeren en op sommige plekken wordt dat ook al steeds meer gedaan. Toch zien we dat er terughoudendheid bestaat vanwege de kosten en inzet die dit vraagt van medewerkers in organisaties die al onder druk staan. Desondanks is onze oproep aan deze organisaties: start met preventie.

In dit onderzoek hebben we een aantal maatregelen geïdentificeerd die wat ons betreft de basis zijn voor een goede dienstverlening, maar die bij veel organisaties nog beter kunnen worden uitgevoerd. Voor organisaties die nog aan het begin staan kan dat een eerste stap zijn:

- Informatie die voor alle burgers te begrijpen is
- Een duidelijk aanspreekpunt voor vragen
- Foutgevoelige momenten identificeren in het proces
- De wetgever adviseren over risico's bij wetgeving

Vanuit zo'n basis kunnen de opgavekaarten die in dit rapport zijn opgenomen helpen om het gesprek over andere preventieve maatregelen te faciliteren. We willen organisaties aanmoedigen om vooral aan de slag te gaan en te starten met maatregelen die passen bij de organisatie en daarin te experimenteren.

/ A Overzicht van onderzoeksstappen

Literatuurstudie en interviews

In de zomer van 2023 is het onderzoek gestart. De eerste stap in het onderzoek was een literatuurstudie, onder andere over regelovertreding, preventie, preventieve maatregelen en de precieze rechten en plichten die gelden binnen de diverse uitkeringen. Dit onderzoek is de basis geweest voor gesprekken met uitkeringsontvangers. Onderaan deze bijlage is een lijst met geraadpleegde bronnen opgenomen. Bronnen die zijn gebruikt in dit onderzoek zijn onder andere ontvangen van leden van Team Preventie, wetenschappers en verwijzingen naar onderzoeken in bijvoorbeeld kamerbrieven.

Vervolgens hebben we 16 gesprekken gevoerd met wetenschappers, vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, ervaringsdeskundigen en medewerkers van UWV, SVB en gemeenten. De lijst met geïnterviewden is onderaan deze bijlage opgenomen. De literatuurstudie en de gesprekken hebben geleid tot een groslijst van ruim 60 potentieel preventieve maatregelen die te nemen zijn om regelovertreding te voorkomen. Deze groslijst is teruggebracht naar een kortere lijst door maatregelen met overlap samen te voegen. Daarna hebben we samen met Team Preventie een aantal maatregelen geselecteerd die we nader hebben onderzocht om de toegevoegde waarde in beeld te brengen. De maatregelen die we niet nader hebben onderzocht, zijn terug te vinden in bijlage B bij dit rapport. De maatregelen die we nader hebben onderzocht komen aan de orde in hoofdstuk 3.

Gesprekken met uitkeringsontvangers

Vervolgens zijn tien toetsende gesprekken met burgers die een uitkering ontvangen gevoerd. In deze gesprekken zijn de verschillende potentiële preventieve maatregelen voorgelegd aan uitkeringsontvangers en is hen gevraagd in hoeverre zij verwachten dat deze maatregel hen zou helpen om regelovertreding te voorkomen. Ook is hen gevraagd mee te denken over de kosten en baten die aan de verschillende maatregelen verbonden zijn. We hebben gesproken met vier mensen die een uitkering vanuit de Participatiewet ontvangen, vier mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen en twee mensen die gepensioneerd zijn en AOW ontvangen. De respondenten zijn geworven via bureau Norstat en zijn online gevoerd. De resultaten van deze gesprekken zijn onder andere gebruikt om de potentiële impact van maatregelen in beeld te brengen en om kleuring te geven aan de uitwerking van regels en de gevolgen van regelovertreding in de praktijk. In hoofdstuk drie is een aantal geanonimiseerde citaten van deze gesprekken verwerkt.

Toetsende gesprekken met gemeenten, UWV en SVB

De preventieve maatregelen zijn ook getoetst in individuele interviews met een aantal gemeenten, UWV, SVB en BKWI. Met sommige gemeenten zijn meerdere gesprekken gevoerd. Deze gesprekken zijn gebruikt om de toegevoegde waarde zo goed mogelijk in beeld te brengen. Vervolgens is een overkoepelende analyse uitgevoerd en dit rapport opgesteld. Gezien de grote variatie in organisaties en type maatregelen waarover gesprekken zijn gevoerd kunnen we niet aannemen dat we een representatief beeld hebben opgehaald. De overlap in resultaten van de gesprekken geeft wel aanleiding om aan te nemen dat dit geen willekeurige bevindingen zijn, maar dat het een beeld is dat breder wordt gedeeld.

Geraadpleegde bronnen

- Boom Juridisch (2018). Slimme handhaving: een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van socialezekerheidswetgeving.
- De Beleidsonderzoekers (2023). Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten.
- De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ (2020). Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond.
- De Nationale Ombudsman (2023). Inspraak mag geen vinkje zijn! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de participatiewet.
- De Nationale Ombudsman (2014). Geen fraudeur, toch boete.
- Duwtje (2021). Gedragsexperiment no-show.
- Gemeente Amsterdam (2019). De Amsterdammer bijstaan op weg naar zelfredzaamheid. Werkwijze activering.
- LPBL (2014). Meta analyse MKBA's Sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten.
- Mark Moore (1995). Creating Public Value. Strategic Management in Government.
- Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019). De effecten van klantencontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project, Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de gemeente Amersfoort.
- Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019). 'De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam.
- Menno Fenger en Sanne van der Valk (2019). De effecten van klantcontacten: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten.
- Menno Fenger en Tebbine Strüwer (2016). De effecten van klantcontacten in de Participatiewet: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal.
- Menno Fenger en William Voorberg (2014). Uitkeringsfraude in perspectief: Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). Fraude in de sociale zekerheid.
- Moors, F. (2014). Een onderzoek naar het niet verschijnen van werkzoekenden bij een afspraak betreffende arbeidsontwikkeling bij Werk & Inkomen. Onderzoek en Business Intelligence, Gemeente Rotterdam.
- Motivaction (2022). Gedragsonderzoek 'eerder vastgestelde onrechtmatigheid'.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2021). Tussen staat en menselijke maat.
- Panteia (2021). Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de participatiewet.
- Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet -en regelgeving binnen de sociale zekerheid.
- Regioplan, Centerdata en TU Delft (in voorbereiding). 'Een wankel evenwicht'. Gedrag van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- Rijksoverheid (2023). Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.
- Team Preventie (z.d.). Onderzoek top 10 overtredingen van de inlichtingenplicht.
- VVD & CDA (2010). Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen.

Lijst met geïnterviewden

- Weener XL, het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch: teamleider ondernemerschap en handhaving
- IJsselgemeenten, bedrijfsuitvoeringsorganisatie voor de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas: medewerker en intakespecialist team intake en handhaving
- Werksaam Westfriesland, een gemeenschappelijke regeling op gebied van werk, inkomen en ontwikkeling voor de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec: teamleider inkomen
- Zaffier, de gezamenlijke sociale dienst van de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest:, clustermanger en beleidsmedewerker werk en inkomen
- Sociale Dienst Drechtsteden, de regionale sociale dienst voor de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik Ido-Ambacht, Sliedrecht en Zwijndrecht: algemeen directeur
- Gemeente Enschede: clustermanager werk en inkomen, medewerker claimbeoordeling en adviseur bedrijfsvoering
- Gemeente Zaanstad: afdelingshoofd afdeling naleving
- Gemeente Groningen: beleidsadviseur participatie
- UWV: businessadviseur handhaving
- SVB: adviseur organisatie / informatie
- Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

Lijst met geïnterviewden voor toetsende gesprekken

- Sociale Dienst Drechtsteden, de regionale sociale dienst voor de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik Ido-Ambacht, Sliedrecht en Zwijndrecht: algemeen directeur, manager bestaanszekerheid en ondersteuning, opgave manager bestaanszekerheid, hoofd backoffice werk & inkomen, bestaanszekerheidsconsulent en gastheer
- UWV: strategisch beleidsadviseur, businessconsultants klant & service
- SVB: beleidsadviseur handhaving en adviseur klantcommunicatie
- BKWI: coördinator externe relaties / adviseur
- IJsselgemeenten, bedrijfsuitvoeringsorganisatie voor de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas: juridisch adviseur en medewerker intake en handhaving

/ B Bijlage: Niet nader uitgewerkte preventieve maatregelen

1. Informatie verstrekken op regelmatige momenten

De meeste partijen geven aan dat veranderingen in persoonlijke situaties vaak niet tijdig worden doorgegeven door de burgers, wat betekent dat de inlichtingenplicht niet wordt nagekomen. Om dit te adresseren, zouden uitkerende organisaties de burger regelmatig op een laagdrempelige manier informatie kunnen bieden. Het doel is om burgers scherp te houden.

Een optie is om periodiek nieuwsbrieven te versturen naar burgers. Deze nieuwsbrieven kunnen bijvoorbeeld maandelijks worden verzonden en zouden informatie kunnen bevatten over belangrijke wijzigingen in de regelgeving, rechten en plichten van de burgers, en andere updates die van invloed kunnen zijn op hun uitkeringssituatie.

Daarnaast kunnen uitvoerende organisaties brieven sturen op momenten die van invloed zijn op de uitkering van de burger, zoals verjaardagen en vakantieperiodes. Deze brieven kunnen niet alleen herinneringen bevatten over hun verplichtingen, maar ook informatie verstrekken over mogelijke gevolgen van afwezigheid of specifieke vereisten tijdens deze periodes.

Een laagdrempelige aanpak zou kunnen zijn om gebruik te maken van WhatsApp om herinneringen en relevante informatie te delen. Voor veel burgers is WhatsApp een snelle en laagdrempelige manier om op de hoogte te blijven van belangrijke deadlines, veranderingen in regelgeving en andere relevante updates. Van berichten op WhatsApp gaat bijvoorbeeld iets minder dreiging uit dan van een formele brief.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Beter geïnformeerde burgers
Organisatie	▸ Aanpassingen aan communicatiemiddelen en -kanalen ▸ Meer inzet klantmanagers	▸ Minder inzet handhaving ▸ Beter begrip vanuit burger ▸ Minder escalaties ▸ Beter zicht op eigen aanbod
Burger	▸ Tijdsinvestering	▸ Beter geïnformeerd ▸ Scherper beeld van regels

2. Informatie verstrekken op locatie

De overheid biedt een breed aantal financiële regelingen aan haar burgers. Er bestaan aparte overheidsorganisaties voor verschillende typen regelingen, zoals in het geval van het UWV en de SVB. Daarnaast bieden de meeste overheidsorganisaties meerdere regelingen tegelijkertijd. In sommige gevallen is het lastig voor burgers om overzicht te houden over welke regelingen er zijn en voor welke (nieuwe) regelingen zij mogelijk in aanmerking komen. Naast de grote hoeveelheid aan regelingen is een extra moeilijkheid dat overheidsorganisaties ieder een eigen 'balie' hebben voor contact met de burger en dat deze op afstand staat van de leefomgeving van de burger. Als de burger wel gebruik maakt van een of meerdere regelingen, kan het lastig zijn om overzicht te houden over welke

organisatie de burger waarvoor moet benaderen, op welke manier de burger in contact kan komen met de organisatie en met welke rechten en plichten de burger te maken heeft voor de verschillende regelingen.

De meest ideale manier waarop de overheid burgers minder belast is door uitvoeringsorganisaties zich te laten organiseren als één overheid en dichter bij de burger, door één fysiek informatiepunt te bieden (dus één fysiek frontoffice). Burgers kunnen daar terecht met vragen over de persoonlijke situatie (die zich niet gemakkelijk laat scheiden door de scheidingen op basis van regelgeving die de overheid). Het contact met de overheid is laagdrempelig en dichtbij: je stapt er zo binnen. Het informatiepunt biedt minimaal informatie over de verschillende regelingen binnen één organisatie, maar idealiter over de overheidsbrede regelingen van de bijstandsuitkering tot toeslagen vanuit de Belastingdienst. Deze laatste variant komt overeen met het programma 'Inrichten Overheidsbrede Loketten'. Op enkele plekken wordt in het kader van dit programma al gewerkt met overheidsbrede loketten. Het informatiepunt kan gecreëerd worden bij een uitvoeringsorganisatie zelf of bij een wijkcentrum waar medewerkers van de uitvoeringsorganisatie op vaste momenten beschikbaar zijn.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ AVG aanpassen waardoor het mogelijk is dat de medewerkers van het loket bij de relevante gegevens van de burger kan	▸ Draagt bij aan het voorkomen van situaties waarin burgers tussen wal en schip terecht komen, door de integrale benadering ▸ Bevorderen van vertrouwensrelatie tussen burger en overheid
Organisatie	▸ Inregelen vraagbaak ▸ Fysieke locatie inrichten voor het informatiepunt ▸ Trainen van medewerkers ▸ Capaciteit vrijmaken voor inzet van medewerkers op het informatiepunt	▸ Minder inzet van klantmanagers ▸ Minder inzet van handhaving ▸ Organisatie heeft het aanbod zelf goed in beeld ▸ Gemakkelijk contact met de burger wat preventief werkt ▸ Beter benutten van de voorzieningen die de organisatie biedt ▸ Bevorderen van relatie tussen burger en organisatie
Burger	▸ Moet naar het informatiepunt toe	▸ Laagdrempelig om vragen te stellen ▸ Snelle hulp bij vragen ▸ Gevoel van begrip en ondersteuning ▸ Geestelijke ruimte om te werken aan zelfredzaamheid en zingeving

3. Informatie verstrekken op afstand

Er zijn verschillende manieren waarop uitvoeringsorganisaties burgers kunnen informeren, zonder de burger daar direct voor te hoeven oproepen. Een belangrijk algemeen uitgangspunt bij het

inregelen van deze maatregel is dat de communicatiemiddelen eenvoudig en laagdrempelig moeten zijn. Idealiter wordt een combinatie van communicatiemiddelen ingezet.

Voorbeelden van maatregelen die het voor burgers mogelijk maken om vragen te stellen over hun uitkering zijn een gebruiksvriendelijke app waar een functionaliteit (chatfunctie) in zit die het mogelijk maakt om de antwoorden op veel gestelde vragen in te zien. Een aanvulling op deze functie kan zijn om een interactieve chatbot toe te voegen aan deze functionaliteit die de meest 'standaard' vragen direct kan beantwoorden. Een andere manier om op vergelijkbare wijze burgers te informeren bij vragen is door een WhatsApp-nummer in te stellen dat beschikbaar is voor vragen. Ook hier zou een chatbot in geprogrammeerd kunnen worden die de meest basale vragen afvangt. Of een team van (generalistische) medewerkers van de uitvoeringsorganisatie beantwoordt de vragen op een meer toegespitste manier. Een meer persoonlijk alternatief is om burgers het nummer van hun betrokken ambtenaar te geven en via die weg vragen te beantwoorden.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Minder burgers die vastlopen
Organisatie	▸ Inregelen vraagbaak ▸ Trainen van medewerkers	▸ Minder inzet van klantmanagers ▸ Minder inzet op handhaving
Burger	▸ Geen	▸ Lage drempel om vragen te stellen ▸ Snel hulp bij vragen ▸ Gevoel van ondersteuning

4. Op maat gemaakte informatie

De afgelopen tijd is meer aandacht ontstaan voor de hoge verwachtingen over de zelfredzaamheid van burgers en het feit dat een groot deel van de burgers hier niet (volledig) toe in staat is. In 2017 wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op het belang van het 'doen-vermogen' van burgers, naast het al langer erkende belang van het denkvermogen. Het gaat erom dat burgers informatie ontvangen en wegen, maar juist ook om het mentale vermogen van alertheid, het vermogen om in actie te komen, het hoofd voldoende koel te houden en om het vasthouden aan goede voornemens. Dit doen-vermogen verschilt tussen burgers en varieert ook in de tijd. Tijdens situaties van stress en mentale belasting is het doen-vermogen vaak lager dan normaal. Een uitvoeringsorganisatie die deze preventieve maatregel inzet zegt over de aansluiting op het denk- en doen-vermogen het volgende: '*De kern van preventie is vooral het contact met de klant. Hier wordt het zicht op denk- en doen-vermogen van de persoon duidelijk en daarop kunnen wij weer inspelen. Het doel van preventie is dat de mensen niet in problemen komen. Dus voorkomen dat mensen onbewust een regel overtreden die ze niet goed begrijpen of niet kennen.* '

Uitvoeringsorganisaties verstrekken veel informatie aan burgers en een groot deel van deze burgers heeft een relatief kwetsbare positie, wat aandacht voor het denk- en doen-vermogen des te belangrijker maakt. Burgers moeten in staat te zijn de regelingen van de uitkering te 'kennen' en te 'kunnen', zodat onbedoelde fouten worden voorkomen. Uitvoeringsorganisaties kunnen de informatie die zij verstrekken aanpassen op de verschillende doelgroepen waar zij mee te maken hebben, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het denk- en doen-vermogen. In het algemeen is het waardevol om het denk- en doen-vermogen van burgers te inventariseren (en dit te blijven doen, omdat het doen-vermogen van burgers immers tijdelijk verminderd kan zijn als gevolg van stress) en in het contact met de burger hiermee rekening te houden. Dit kan bijvoorbeeld door informatie bij te

houden en scherp te zijn op factoren als de cognitieve vaardigheden, zelfcontrole en overtuigingen. Meer specifieke manieren om te handelen naar het denk- en doen-vermogen is bijvoorbeeld het inzetten van tolken op contactmomenten met de burger die het Nederlands onvoldoende machtig is en het aanpassen van informatie voor doelgroepen met beperkte digitale vaardigheden.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Andere benadering van gelijke behandeling	▸ Minder mensen die vast komen te zitten in het systeem
Organisatie	▸ Trainen van medewerkers ▸ Maatwerk naar de burger ▸ Aanpassen van communicatiemiddelen	▸ Meer vertrouwen van burgers ▸ Minder inzet op handhaving ▸ Minder tijd benodigd voor uitleg
Burger	▸ Geen (?)	▸ Gevoel van ondersteuning ▸ Gevoel van begrip ▸ Begrijpt wat de rechten en plichten zijn

5. Automatisch doorzetten van inkomensgegevens

Burgers die een bijstandsuitkering ontvangen moeten al hun inkomsten doorgeven aan de gemeente. Dat klinkt eenvoudig, maar gaat in de praktijk vaak mis. Allereerst hebben mensen die een bijstandsuitkering ontvangen vaak meerdere kleine banen waarmee ze inkomen verdienen. Dat betekent dat maandelijks van verschillende werkgevers de overzichten van de inkomsten moeten worden verzameld. Daarnaast ontvangen mensen soms wekelijk of vierwekelijks een overzicht van hun inkomsten, dan is onduidelijk wat er op maandelijkse basis doorgegeven moet worden. Ook verschillen de betaaldata en de data waarop mensen hun salarisstrook ontvangen. Daarnaast betalen werkgevers niet altijd het salaris op tijd uit en doen ze dat wel, dan betekent dat ook niet altijd dat burgers daar direct een salarisstrook bij ontvangen. De combinatie van deze factoren maakt het ingewikkeld voor uitkeringsontvangers om de juiste gegevens door te geven én om dat altijd op tijd te doen.

Inkomsten uit werk zijn in principe bekend bij UWV, dit is onderdeel van de polis administratie. Momenteel is het echter niet zo dat UWV die informatie kan delen met gemeenten. Veel gemeenten hebben bovendien een sociaal ontwikkelbedrijf waar mensen met een bijstandsuitkering werken. Een sociaal ontwikkelbedrijf is bijvoorbeeld een apart bedrijf gaan waarmee de gemeente een contract heeft of het is een doorontwikkelde afdeling van de gemeente. Sociaal ontwikkelbedrijven onderhouden hoe dan ook vaak nauwe banden met de gemeentelijke organisatie. Ondanks die nauwe banden worden salarisgegevens zelden door het sociaal ontwikkelbedrijf gedeeld met de gemeente. Data over salarissen is beschikbaar in overheidssystemen, toch wordt van burgers gevraagd maandelijks informatie over het salaris op tijd op te sturen.

Door dit de burger uit handen te nemen kunnen veel onbedoelde fouten (zoals het te laat inleveren van salarisgegevens of het inleveren van incomplete salarisgegevens) worden voorkomen. De informatie is al beschikbaar in de polis administratie, maar de wetgeving maakt delen van informatie nog niet eenvoudig.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Ondersteuning bij AVG wetgeving/inregeling van systeemaanpassingen	▸ Eerder opsporing van problemen ▸ Minder fraude ▸ Een proactieve overheid
Organisatie	▸ Systeemaanpassingen administratie ▸ Meer inzet voor AVG-regels ▸ Training medewerkers	▸ Minder wantrouwen bij burgers ▸ Minder handhaving ▸ Minder boetes innen
Burger	▸ Minder privacy	▸ Minder onbedoelde fouten ▸ Minder kans op financiële problemen ▸ Minder stress ▸ Minder tijd en capaciteit kwijt aan aanleveren van informatie ▸ Vertrouwen in constructieve overheid

6. Lokale regelgeving versimpelen

Uitvoeringsorganisaties stellen zelf beleidsregels op rondom de aanvraag van uitkeringen en voorliggende voorzieningen en de uitvoering door de front- en backoffices. Beleidsregels van gemeenten zijn bijvoorbeeld te vinden op https://lokaleregelgeving.overheid.nl. Ook UWV en SVB hebben uitvoeringsprotocollen. Deze organisatie-specifieke regels kunnen soms tot complexiteit leiden, boven op de complexiteit die al in de landelijke wetgeving zit. Het staat uitvoeringsorganisaties vrij om hun eigen regelgeving aan te passen en te versimpelen, zolang de uitvoering nog steeds volgens de wettelijke richtlijnen verloopt. Een uitvoeringsorganisatie kan er bijvoorbeeld voor kiezen om over op het oog incorrecte informatie contact op te nemen met een uitkeringsontvanger, in plaats van dit als reden te zien voor afwijzing/stopzetten van een uitkering.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Minder fouten mogelijk door geringe complexiteit, ▸ Minder terugvorderingen, ▸ Meer vertrouwen.
Organisatie	▸ Aanpassing beleidsregels, ▸ Aanpassen administratie, ▸ Opleiden medewerkers.	▸ Minder verwarde burgers, ▸ Minder fouten, ▸ Geringere problematiek.
Burger	▸ Geen	▸ Minder onbedoelde fouten, ▸ Gevoel van overheid die met je meedenkt, ▸ Minder grote kans op financiële problemen, ▸ Minder stress.

7. Sociaal minimum ophogen

Eind juni 2023 verscheen het tussenrapport van de Commissie Sociaal Minimum. Dit rapport 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum' bevat een eerste antwoord op de vraag of het sociaal minimum voldoende is om van rond te komen. Het rapport

concludeert dat Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven. Zij hebben niet de noodzakelijke goederen en voorzieningen om rond te komen en mee te doen. Hoewel de regering voor 2023 extra geld heeft uitgetrokken om huishoudens met een lager inkomen te helpen, krijgen huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum bij ongewijzigd beleid te maken met oplopende tekorten. De commissie schrijft verder dat het versterken van de financiële bestaanszekerheid van burgers (waardoor ze een meer zeker bestaan kunnen opbouwen) veel individueel leed en maatschappelijke kosten kan voorkomen.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Aanpassen wetgeving ▸ Uitkeringskosten gaan stijgen	▸ Minder mensen onder armoedegrens ▸ Minder mensen in schuldhulpverlening ▸ Minder mentale en gezondheidsproblemen burgers ▸ Meer mensen beschikbaar om te werken en bijdrage te leveren aan de maatschappij
Organisatie	▸ Geen	▸ Minder verschillende regelingen waar mensen gebruik van maken ▸ Minder professionals in de sociale zekerheid, het sociaal domein, de gezondheidszorg en het onderwijs nodig om de gevolgen van financiële bestaansonzekerheid te herstellen. ▸ Mogelijk minder burgers als mensen makkelijker rond kunnen komen
Burger	▸ Werkgevers moeten hogere lonen betalen	▸ Minder financiële problemen ▸ Minder bestaansonzekerheid ▸ Minder stress ▸ Minder mentale en gezondheidsproblemen

8. Wetgeving simpeler maken met minder gedetailleerde voorwaarden

In de zomer van 2023 verscheen 'Moeilijk makkelijker maken', het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. De opdracht van het IBO was te onderzoeken hoe de sociale zekerheid makkelijker gemaakt kan worden voor mensen die erop aangewezen zijn. Conclusie van het IBO is dat het stelsel heel ingewikkeld is voor mensen die erop aangewezen zijn en dat dit leidt tot onzekerheid, stress, gezondheidsproblemen en een geringer vertrouwen in het stelsel[52]. Bovendien is er tussen verschillende uitvoeringsorganisaties ook niet genoeg kennis waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met die van andere uitvoeringsorganisaties en wat daar de impact op

[52] Zie Rijksoverheid (2023), 'Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid'

burgers van is[53]. De kabinetsreactie bij het IBO laat zien dat het kabinet stappen wil zetten om de regelgeving eenvoudiger te maken. Deels is dit traject al in gang gezet, door bijvoorbeeld de installatie van de commissie OCTAS die moet onderzoeken wat er te verbeteren is aan het stelsel van ongeschiktheidsregelingen.

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Lange doorlooptijd, ▸ Inspanningen van politiek, beleid en uitvoering ▸ Aanpassen systemen ▸ Communicatie	▸ Minder fouten mogelijk door geringe complexiteit ▸ Minder terugvorderingen ▸ Meer vertrouwen.
Organisatie	▸ Aanpassen administratie ▸ Opleiden medewerkers.	▸ Minder verwarde burgers ▸ Minder fouten ▸ Geringere problematiek
Burger	▸ Tijd om te snappen hoe het werkt ▸ Afhankelijk van inhoud wijzigingen kan het zijn dat verworven rechten verloren gaan.	▸ Minder onbedoelde fouten ▸ Gevoel van overheid die met je mee denkt ▸ Minder grote kans op financiële problemen ▸ Minder stress.

9. Minder strikt aanmerken van inkomsten en vermogen

De WIA, WW en Participatiewet kennen een inkomenstoets; de Participatiewet kent daar bovenop ook nog een vermogenstoets. Voor die toetsen wordt van aanvragers gevraagd alle beschikbare informatie over het inkomen en/of het vermogen door te geven aan de uitvoeringsorganisatie. Ontbreekt er informatie of verandert er iets in het inkomen en/of vermogen, dan kan dit gevolgen hebben voor (de hoogte van) de uitkering.

Het komt voor dat uitvoeringsorganisaties ervoor kiezen bepaalde (niet doorgegeven) inkomsten en/of vermogen niet als reden voor sanctionering te zien. Uitvoeringsorganisaties kunnen kwalitatief onderscheid maken (bijvoorbeeld: het eenmalig verkopen van spullen op Marktplaats telt niet mee, of niet aangemerkte inkomsten tot maximaal zes maanden worden wel verrekend maar niet beboet) of kwantitatief (bijvoorbeeld: is het niet doorgegeven vermogen minder dan € 2000, dan is dat toegestaan of giften tot een bepaald bedrag mogen wel). Meestal volgt er wel een terugvordering (in termijnen), maar de uitkeringsontvanger wordt niet beboet of de boete is lager dan vastgesteld in de Fraudewet. Ook met de Participatiewet in Balans worden voorbereidingen getroffen om drempelbedragen in de wet vast te leggen.

[53] Zie Panteia (2021), 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de participatiewet' p.11

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen (tenzij drempelbedragen in wet- en regelgeving worden vastgelegd)	▸ Minder fouten mogelijk door geringe complexiteit
Organisatie	▸ Opstellen beleid/drempelbedragen, ▸ Opleiden medewerkers, ▸ Minder inkomsten uit handhaving	▸ Minder verwarde burgers ▸ Minder fouten ▸ Geringere problematiek
Burger	▸ Geen	▸ Minder onbedoelde fouten ▸ Gevoel van overheid die met je meedenkt ▸ Minder grote kans op financiële problemen ▸ Minder stress

/ C Overzicht van tabellen met kosten en baten per maatregel

(overzicht van uitgewerkte maatregelen)

Tussentijdse gesprekken

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Beter geïnformeerde burgers
Organisatie	▸ Meer inzet klantmanagers	▸ Minder inzet handhaving ▸ Beter begrip vanuit burger ▸ Minder escalaties ▸ Beter zicht op eigen aanbod
Burger	▸ Tijdsinvestering	▸ Beter geïnformeerd ▸ Scherper beeld van regels

Uitkeringsontvangers beter voorbereiden op afspraken met uitvoeringsorganisaties

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Burgers en uitvoeringsorganisaties staan op gelijke voet
Organisatie	▸ Training medewerkers, aanpassing administratie	▸ Minder no-show, efficiëntere tijdsbesteding door professionals ▸ Meer vertrouwen van burgers ▸ Burgers komen beter voorbereid naar gesprekken
Burger	▸ Tijd om voorbereiding te doen.	▸ Weet wat van hem/haar verwacht wordt ▸ Minder onzekerheid over afspraken met uitvoeringsinstantie

Integraal samenwerken in de organisaties

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Minder mentale en gezondheidsproblemen burgers

Organisatie	▸ Training medewerkers ▸ Meer inzet van klantmanagers ▸ Kosten van tolken	▸ Beter zicht op de klant, waardoor betere dienstverlening geboden kan worden (geen onnodige dienstverlening bieden) ▸ Minder correcties van onbedoelde fouten
Burger	▸ In enige mate inleveren op privacy doordat contact plaatsvindt tussen twee medewerkers in plaats van één en/of tolk aanwezig is bij contactmomenten	▸ Meer begrip van rechten en plichten ▸ Burger hoeft het eigen verhaal of de eigen kwestie(s) niet aan meerdere medewerkers te vertellen, wat zorgt voor meer rust en dus minder stress ▸ Opbouwen van een band met de medewerkers en gevoel van veiligheid, waarin kwesties gedeeld kunnen worden ▸ Burger wordt integraal benaderd, waardoor het risico kleiner wordt dat bepaalde kwesties uit het oog worden verloren en kan de burger beter geholpen worden

Interactieve manieren om informatie te delen

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Bekostiging door uitvoeringsorganisaties en gemeenten	▸ Lagere kosten voor uitkeringen vanwege kortere uitkeringsperiode ▸ Minder mensen die vastlopen in het systeem
Organisatie	▸ Management van ondersteuners/ buddy's ▸ Opleiding ondersteuners/buddy's ▸ Inhuur ondersteuners /buddy's ▸ Administratie	▸ Sneller in contact ▸ Minder inzet van klantmanagers en handhaving ▸ Makkelijkere inzet van de hulpmiddelen die je hebt ▸ Meer vertrouwen van burgers
Burger	▸ Tijdsbesteding aan afspraken ▸ Gesprekken met ondersteuners/buddy	▸ Minder onbedoelde fouten ▸ Gevoel van ondersteuning ▸ Minder grote kans op financiële problemen ▸ Minder stress ▸ Zeer laagdrempelige vraagbaak ▸ Eén aanspreekpunt ▸ Gevoel dat je niet de enige bent

		▸ Begrip ▸ Ondersteuning bij activering en participatie ▸ Sneller weer meedoen (mogelijk) ▸ Meer geestelijke ruimte om te werken aan uitkeringsonafhankelijkheid en zinvolle dagbesteding

Acteren op opmerkelijkheden zonder consequenties

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Geen	▸ Geen
Organisatie	▸ Administratie ▸ Training van medewerkers ▸ Mogelijke aanpassingen interne systemen ▸ Meer inzet klantmanagers	▸ Minder inzet handhaving ▸ Meer vertrouwen van burgers in de organisatie
Burger	▸ Meer brieven lezen ▸ Meer aanspraak op doenvermogen van burger	▸ Minder financiële problemen ▸ Minder wantrouwen ▸ Minder stress ▸ Meer bewust van hulp beschikbaar bij organisatie

Gebruik maken van beschikbare gegevens om levensgebeurtenissen van uitkeringsontvangers te detecteren

	Kosten	Baten
Maatschappij	▸ Inregeling van systeemaanpassingen	▸ Een proactieve overheid
Organisatie	▸ Systeemaanpassingen administratie ▸ Meer inzet voor AVG-regels ▸ Training medewerkers	▸ Minder handhaving ▸ Minder boetes innen
Burger	▸ Minder privacy	▸ Minder onbedoelde fouten ▸ Minder kans op financiële problemen ▸ Minder stress ▸ Minder tijd en capaciteit kwijt aan aanleveren van informatie