

Onderwerp Nalevings- en Handhavingsbeleidplan 2024 - 2028  
ter informatie

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon 14 050

Bijlage(n) 4

Ons kenmerk 108535-2024

Datum 16 mei 2024

Uw brief van

Uw kenmerk



Geachte lezer,

Met deze aanbiedingsbrief informeren we uw raad over het nieuwe Nalevings- en Handhavingsplan Participatiewet 2024 – 2028. In dit plan gaan we in op hoe we de naleving van de inlichtingenplicht bevorderen en hoe we omgaan met niet-naleving. Dit is belangrijk, want een schending van de inlichtingenplicht kan vervelende gevolgen hebben: te veel ontvangen uitkering moeten we terugvorderen en soms moeten we een boete opleggen. Dit willen wij zoveel mogelijk voorkomen. Hoe we dat gaan aanpakken leest u terug in het beleidsplan in de bijlage.

#### *Leeswijzer*

In deze brief gaan we eerst op het mensbeeld van dit plan. Daarna gaan we in op de uitgangspunten, doelen en beoogde resultaten. Vervolgens lichten we de 5 actielijnen kort toe. Dan gaan we in op het advies dat is ingewonnen bij ervaringsdeskundigen, de Ethische Commissie Data & Technologie en de Cliëntenraad Werk & Participatie. We geven een terugblik op 2019 - 2023 een analyse van de ontwikkeling in Groningen en sluiten af met een slotwoord.

#### **Mensbeeld**

We hebben een Nalevings- en handhavingsbeleidsplan opgesteld dat uitgaat van een positief mensbeeld, vertrouwen in inwoners en de menselijk maat. Dit zijn waarden die kunnen schuren met handhaving, vooral als er sancties opgelegd moeten worden als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht. Wanneer mensen deze plicht bewust niet nakomen, blijven we hier namelijk met gepaste strengheid tegen optreden. Maar handhaving is veel meer dan alleen sanctioneren. Handhaving gaat ook over goed informeren, het herstellen van rechtmatigheid, oog hebben voor de individuele omstandigheden en herhaling voorkomen. We gaan ervan uit dat het overgrote deel

Volgvel 1

van de bijstandsgerechtigde inwoners van goede wil is en de regels wil naleven. Dit is niet voor iedereen even gemakkelijk en vergissingen komen voor. Er ligt dus ook een opgave om de naleving te verbeteren door enerzijds inwoners beter te informeren en anderzijds door onze regels en werkwijzen eenvoudiger te maken, zodat naleving meer vanzelfsprekend wordt. In dit plan hebben we daarom de term 'naleving' toegevoegd.

### **Uitgangspunten, doelen en resultaat.**

Vertrouwen en de menselijke maat zijn abstracte begrippen. Om dat concreter te maken hebben we uitgangspunten geformuleerd bij het opstellen van het beleidsplan.

Uitgangspunten:

- meer nadruk op het bevorderen van naleving;
- houd rekening met het denk- en doenvermogen;
- stevige inzet op preventie;
- doelmatige insteek;
- inwoners die zich aan de regels houden zo min mogelijk lastigvallen.

Het doel van Naleving en Handhaving is om het gedrag van inwoners te beïnvloeden, zodat ze de regels gaan naleven. Daarnaast vinden wij dat er ook een grote verantwoordelijkheid ligt bij de overheid om de regels en procedures eenvoudig te maken, zodat inwoners ook in staat zijn om ze na te leven. Verder willen wij data en techniek positief inzetten. We willen inwoners niet lastigvallen als we op basis van beschikbare gegevens kunnen vaststellen dat ze de regels naleven. Deze insteek vindt ook breed draagvlak. De Ethische Commissie Data & Techniek ziet dit als een positieve manier om data te gebruiken. Ook de Cliëntenraad is hier voorstander van.

De doelen zijn:

- Verbeteren van de naleefbaarheid van de regels voor inwoners.
- Vroegtijdig signaleren van afwijkingen die van invloed kunnen zijn op de uitkering.
- Voorkomen van herhaling van schending van de inlichtingenplicht.
- Bevorderen van een verantwoorde en bewuste omgang met data en techniek.

Het resultaat moet zijn dat zo min mogelijk onrechtmatig verstrekte uitkeringen teruggevorderd moet worden bij inwoners. Ook willen we een aanpak creëren waardoor de terugvorderingen lager zijn. Zo beperken we de negatieve impact voor inwoners.

### **De 5 actielijnen van het plan**

Op basis van de uitgangspunten en doelen is het plan opgebouwd uit vijf actielijnen.

1. De eerste actielijn *Sterk en duidelijk aan de poort* richt zich op het bevorderen van naleving door inwoners en het eenvoudiger maken van onze regelingen, zodat het voor inwoners eenvoudiger wordt om zich aan de regels te kunnen houden.
2. In de tweede actielijn *Brede preventieaanpak* zetten we in op de volgende onderwerpen: het verbeteren van de communicatie; samenwerkingspartners betrekken bij het bevorderen van naleving; en inwoners in een kwetsbare positie één contactpersoon bieden.
3. In de derde actielijn *Controle op maat* willen we niet-naleving voorkomen en onrechtmatigheden sneller vinden en herstellen. Tegelijkertijd willen we de

inbreuk op inwoners die zich aan de regels houden zo veel mogelijk verminderen.

4. De vierde actielijn *Menselijke maat bij handhaving* gaat in op hoe we omgaan met inwoners die de regels niet hebben nageleefd.
5. De vijfde actielijn *Verantwoord omgaan met data* is aan dit plan toegevoegd naar aanleiding van het advies van de Ethische Commissie Data & Techniek. In deze actielijn gaan we in op het belang van verantwoord datagebruik. We geven aan welke uitgangspunten we daarbij hanteren en hoe we verantwoord datagebruik borgen bij naleving en handhaving.

### **Advies inwinnen**

Om dit plan goed neer te zetten, vonden we het van belang om bij verschillende partijen advies in te winnen. Bij de planvorming hebben twee ervaringsdeskundigen meegedacht om de leefwereld van inwoners goed mee te nemen in dit plan. Wij hebben een adviesvraag bij de Ethische Commissie Data & Techniek neergelegd over ons datagebruik. De Cliëntenraad is in een vroeg stadium geïnformeerd over onze plannen en heeft uiteraard een advies gegeven op het beleidsplan. Hier bespreken we hoe we de adviezen hebben ingewonnen en wat we daar mee hebben gedaan.

### *Ervaringsdeskundigen*

Begin 2023 hebben twee ervaringsdeskundigen meegedacht met het beleidsplan. Hoewel zij niet direct in aanraking zijn gekomen met handhaving konden ze ons wel meenemen in hun leefwereld en hun beleving. Er is een aantal aandachtspunten die ze ons meegaven.

- Een deel van de inwoners loopt tegen veel praktische zaken aan. Denk aan geen beschikking hebben over een DigiD of de administratie niet op orde hebben.
- Houdt rekening met emoties van inwoners, zoals angst, schaamte en stress. Zet daarom in op stressreductie, bevestiging en geruststelling.
- Organiseer hulp laagdrempelig, zodat inwoners daar terecht kunnen als iets niet lukt of misgaat.
- Communicatie:
  - sluit in je communicatie aan bij de leefwereld van inwoners, communiceer bijvoorbeeld ook in andere talen;
  - kracht van herhalen;
  - neem proactief contact op met inwoners als dat nodig is;
  - check of de boodschap is overgekomen;
  - maak duidelijk welke informatie iemand moet aanleveren, bijvoorbeeld door middel van een checklist.
- Zet in op het voorkomen van fouten en maak het makkelijker om de regels na te leven.
- Inkomensdienstverlening staat wat verder af van inwoners. Betrek bij naleving en handhaving daarom ook dienstverlening die dichterbij inwoners staat, zoals WIJ-Groningen of coaches van Werk & Participatie.

Wij hebben deze aandachtspunten verwerkt in het plan en houden hier aandacht voor bij de verdere ontwikkeling.

### *Ethische Commissie Data en Techniek*

Bij inzet op naleving en handhaving zijn er een aantal belangen die tegen elkaar opwegen, zoals het individuele recht op privacy en het rechtmatig verstrekken van uitkeringen, om zo de maatschappelijke solidariteit hoog te houden. Er is een bepaalde (wettelijke gerechtvaardigde) inbreuk op iemands privacy nodig om de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen te controleren en zo oneigenlijk gebruik te verminderen. Dit kan ook in het belang van het individu zijn, want door tijdige signalering voorkomen we terugvorderingen.

Om dit goed te kunnen uitvoeren, maken we gebruik van data van het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau ondersteunt gemeenten bij de controle op rechtmatigheid tijdens de uitkeringsperiode. Dit gebeurt door periodiek bestanden van sociale diensten elektronisch te vergelijken met andere instanties, zoals UWV en de belastingdienst. De signalen die voortkomen uit deze vergelijking geven ons zicht op de veranderingen in de situatie van inwoners met een bijstandsuitkering.

Wij hebben de Ethische Commissie Data en Techniek een casus voorgelegd van hoe wij gegevens van het inlichtingenbureau hebben uitgevraagd. De bevindingen en het advies is meegestuurd als bijlage. Wij zijn erg blij met de kennis en expertise die de commissie met ons heeft gedeeld. We hebben de adviezen van de commissie ter harte genomen. Op basis van het advies hebben we een extra actielijn toegevoegd aan het beleidsplan.

### *Cliëntenraad Werk & Inkomen*

De Cliëntenraad heeft een uitgebreid advies gegeven op het plan. Ze waarderen dat 'werken vanuit vertrouwen' en de 'menselijke maat' ook bij naleving en handhaving wordt doorgevoerd. Daarbij benadrukt de Cliëntenraad het belang van de volgende punten:

- De kracht van herhaling: welke informatie moet een inwoner verstrekken. Daarbij benadrukt de Cliëntenraad dat ook het hoe en waar belangrijk is om te vermelden.
- Dat goed uitgezocht wordt in hoeverre er sprake is van fraude of slechts een foutje voordat er vastgesteld wordt welke consequentie eraan verbonden dient te worden.
- Dat er ook inwoners zijn die na een overtreding meer gebaat zijn bij de juiste hulpverlening in plaats van een sanctie.
- Dat door de koppeling van data van verschillende organisaties en het toepassen van de juiste filters voor het opsporen van fraude een hoop stress voor vele inwoners bespaard kan blijven.
- Oog hebben voor de persoonlijke omstandigheden is van het grootste belang.

Aanbeveling van de Cliëntenraad: voor een inwoner moet het helder zijn welke informatie waar en wanneer moet worden doorgegeven bij een veranderende situatie. Voor inwoners is het makkelijker als er één loket en één emailadres is waar dit heen gestuurd kan worden. Het is aan de gemeente om er voor te zorgen dat de goede informatie naar de juiste afdeling gaat.

Wij zijn het eens met de Cliëntenraad. Er is al één portaal 'mijn Groningen' waar inwoners alle wijzigingen veilig kunnen doorgeven. Voor inwoners die niet over de

digitale vaardigheden beschikking om dit te doen zijn er ook andere mogelijkheden om informatie door te geven. We concluderen dat dit beter gecommuniceerd moet worden. Dit hebben we als actie opgenomen in het plan en we betrekken de Cliëntenraad graag bij het vervolg.

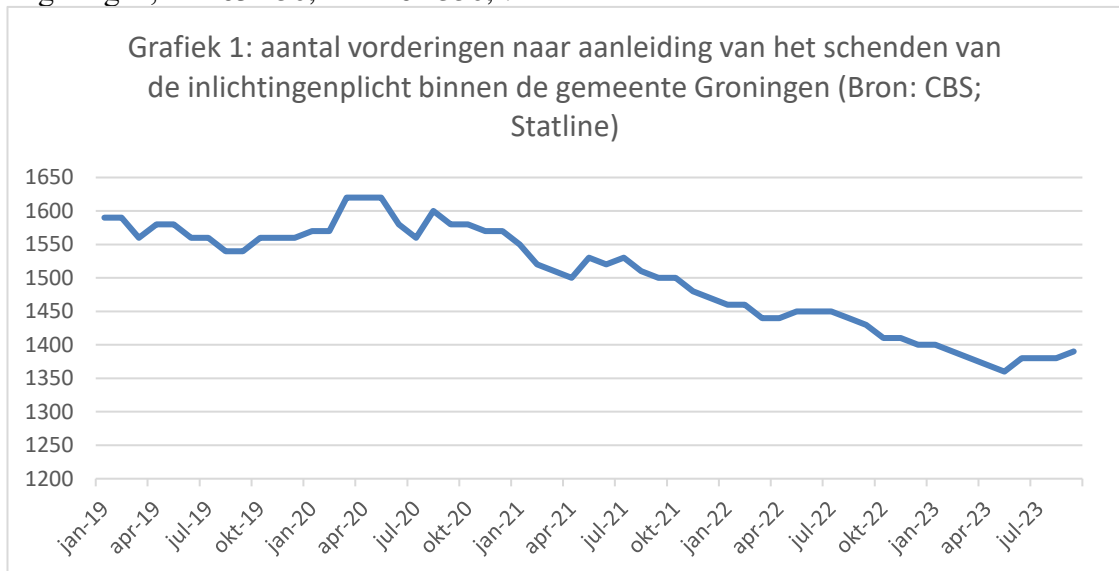
### Een terugblik op de periode 2019 – 2023

Het verwachte resultaat van het nalevings- en handhavingsbeleid is dat het aantal terugvorderingen afneemt en de hoogte van de terugvorderingen lager wordt. In deze terugblik kijken we eerst naar de ontwikkeling van vorderingen als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht binnen de gemeente Groningen. Vervolgens vergelijken we deze ontwikkeling met andere gemeenten van vergelijkbare grootte en Nederland als geheel. Voor deze vergelijking gebruiken we CBS-gegevens van de periode januari 2019 t/m september 2023. De CBS-cijfers geven wel een beeld, maar zeggen niet alles, want niet alle gevallen waarin informatie is achtergehouden worden immers ontdekt.

#### *Vorderingen als gevolg van schenden inlichtingenplicht in Groningen*

In de eerste figuur is te zien dat het aantal vorderingen sinds 2019 afneemt. Wel zien we een piek in maart 2020 wat te verklaren is door de stijging van het aantal bijstandsuitkeringen als gevolg van de eerste lockdown. Sinds augustus 2020 zien we een dalende trend.

Het totale vorderingsbedrag is toegenomen van 5,6 miljoen euro in 2019 naar 6 miljoen euro in 2023. De stijging van het totale vorderingsbedrag en de afname van het aantal terugvorderingen leiden ertoe dat het gemiddelde terugvorderingsbedrag is gestegen, van €3.450,- naar €4.350,-.



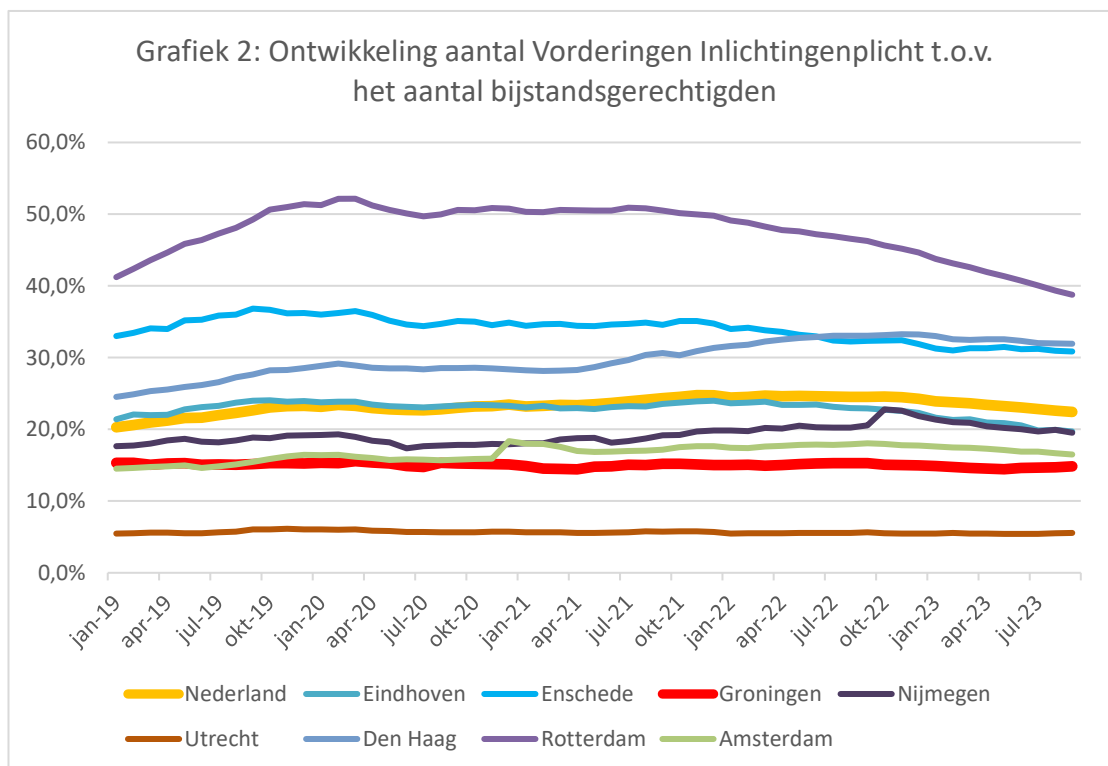
#### *Gemeente Groningen vergeleken*

Om een beeld te geven hoe onze resultaten zich verhouden tot andere gemeenten, vergelijken we het onze resultaten met 7 andere gemeenten en Nederland als geheel. Dit doen we door het relatieve aantal vorderingen inlichtingenplicht ten opzichte van het aantal bijstandsgerechtigden tussen gemeenten te vergelijken. Ook vergelijken we het gemiddeld openstaande saldo tussen gemeenten.

## Volgvel 5

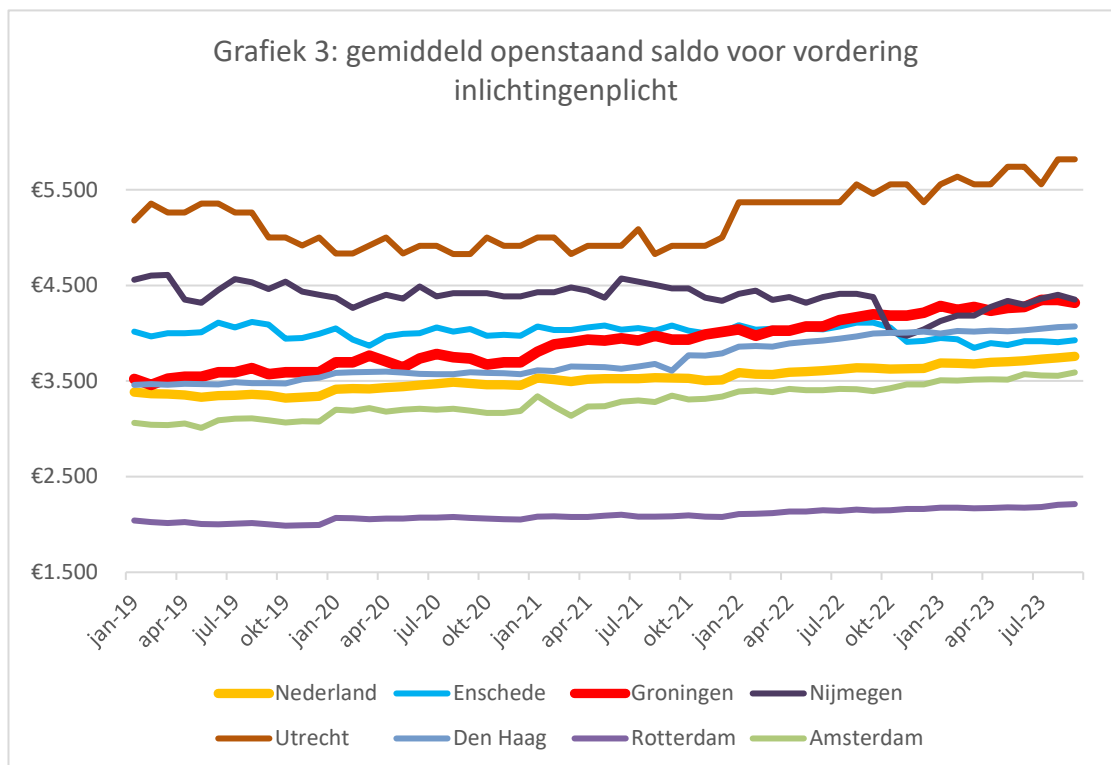
In de onderstaande grafiek op basis van CBS-data<sup>1</sup> is de percentuele trend van het aantal vorderingen weergegeven van de Gemeente Groningen en Nederland. Het relatieve aantal vorderingen in Nederland neemt toe, terwijl dit in Groningen constant blijft: ongeveer 15% ten opzichte van het aantal bijstandsuitkeringen. Ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten hebben wij relatief weinig vorderingen als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht. Alleen in de gemeente Utrecht ligt dit een stuk lager.

*Vergelijking gemiddelde hoogte van de terugvorderingen.*



In de onderstaande grafiek wordt de trend het gemiddeld openstaande saldo per vordering weergegeven van 7 gemeenten en Nederland. De hoogte van de gemiddelde terugvordering ligt in de gemeente Groningen hoger dan in de rest van Nederland en we zien dat dit verschil is toegenomen. Wat in de grafieken opvalt, is dat de gemeenten met weinig relatief weinig vorderingen gemiddeld hogere vorderingen hebben. De gemeente Groningen is daarin geen uitzondering.

<sup>1</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82020NED/table?dl=6BFCC>  
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82020NED/table?ts=1658751491006>



### Conclusies

Iedere gemeente kent dezelfde wet- en regelgeving, maar de verschillen tussen gemeenten groot. Wij kunnen deze verschillen niet volledig verklaren en ook geen harde conclusies trekken, maar het geeft wel een beeld. Wij zien op basis van deze cijfers dat de Gemeente Groningen relatief weinig terugvorderingen oplegt als gevolg van schendingen van de inlichtingenplicht. De hoogte van de terugvorderingen is wel hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit beeld zien we terug bij andere gemeenten die relatief weinig lopende terugvorderingen hebben. Wij denken dat het beeld van Groningen past bij hoe we inzetten op een sociale manier van naleving en handhaving. Zo zetten we sterk in op preventie door o.a. inwoners vroegtijdig te informeren en eerst te kijken naar minder ingrijpende maatregelen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is, dat we bij niet opgegeven inkomsten tot 6 maanden terug verrekenen met de ontvangen bijstand, en dan dus niet overgaan op terugvorderen. Ook denkt het team Naleving- en Handhaving aan de voorkant van het proces mee en dit voorkomt schendingen van de inlichtingenplicht. Een concreet voorbeeld is het relatief lage aantal terugvorderingen naar aanleiding van de TOZO-uitkeringen. De gemeente Groningen had 'slechts' 253 heronderzoeken op basis van signalen van het Inlichtingenbureau, doordat wij vooraf een zeer lichte maar effectieve toets hebben toegepast. In andere gemeenten ligt dit aantal een factor 10 tot 20 hoger.

### Slotwoord

Met dit beleidsplan bouwen we verder aan een sociaal en rechtvaardig nalevings- en handavingsbeleid. We zetten in op vertrouwen en menselijke maat.

Nog steeds leggen we de complexiteit te veel bij de inwoners. Dit zien we terug in het aardbevingsdossier, in de toeslagenaffaire en ook in de Participatiewet. Dit Nalevings-

Volgvel 7

en Handhavingsbeleidsplan draagt eraan bij om die complexiteit en verantwoordelijkheid meer bij de gemeente te leggen. De adviezen van de Cliëntenraad, ervaringsdeskundigen en de Ethische Commissie Data & Techniek hebben daarbij geholpen. De komende jaren zullen we onze werkwijzen en methodieken blijven doorontwikkelen. In het beleidsplan wordt aangegeven op welke indicatoren we gaan monitoren. Daarop zullen we jaarlijks in het tweede kwartaal aan uw raad rapporteren en dan informeren we uw raad ook over de update van het activiteitenplan.

We vertrouwen erop u zo voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

*Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*