



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Preventie – Een kwestie van doen!

Eindadvies Team Preventie

Inhoudsopgave

Achtergrond Team Preventie	4
Eindadvies Team Preventie	7
1 Begrijp de uitkeringsontvanger	8
1.1 Waarom is dit belangrijk?	8
1.2 Best practices	9
<i>Retoursticker voor moeilijke brieven (Steffie)</i>	9
<i>Onderzoeken Café Bepp</i>	9
<i>Ervaringsdeskundigheid (Expertisecentrum Sterk uit Armoede)</i>	10
<i>Onderzoek verminderen no-show (VNG)</i>	10
1.3 Aanbevelingen	10
2 Ontmoet de uitkeringsontvanger	12
2.1 Waarom is dit belangrijk?	12
2.2 Best practices	12
<i>Sociale huisbezoeken (gemeente Amsterdam)</i>	12
<i>Aanvangshuisbezoeken AIO (SVB)</i>	12
<i>Startgesprek en periodieke gesprekken (België)</i>	13
<i>Gezamenlijke Dienstverlening op Locatie (SVB)</i>	13
<i>Bindkracht 10 bij geldzorgen (gemeente Nijmegen)</i>	13
<i>Lokale Werkplaatsen Maatwerk in Dienstverlening (SVB)</i>	13
<i>Informatiepunt Digitale Overheid bij de bibliotheek</i>	14
<i>Team geldzorgen (UWV)</i>	14
2.3 Aanbevelingen	14
3 Leer van fouten en vergissingen	16
3.1 Waarom is dit belangrijk?	16
3.2 Best practices	16
<i>Leerdialogen</i>	16
<i>Top 10 overtredingen volgens sociaal onderzoek</i>	16
<i>Onderzoek oorzaak en motieven achter regelovertreding (UWV)</i>	16
<i>Maatwerkplaatsen (UWV en SVB)</i>	17
3.3 Aanbevelingen	17
4 Stel preventie centraal in het proces	18
4.1 Waarom is dit belangrijk?	18
4.2 Best practices	18
<i>Organisatie overstijgende brievenmiddag</i>	18
<i>Gedragsgoedboek (Erasmus Universiteit)</i>	18
<i>Instrument voorkomen niet-verwijtbare vorderingen (VNG)</i>	18
<i>Doenvermogenstoets (UWV en SVB)</i>	18
<i>Klantreizen (UWV en SVB)</i>	19
4.3 Aanbevelingen	19
5 Conclusie	21
<i>Vervolg</i>	21

Achtergrond Team Preventie

Bijna alle mensen in Nederland ontvangen op enig moment in hun leven een vorm van een uitkering, toeslag of bijslag. Denk aan huur- en zorgtoeslag bij een lager inkomen, een werkloosheidsuitkering als je je baan verliest, kinderbijslag en mogelijk kindgebonden budget zodra je kinderen krijgt en een AOW-pensioen op latere leeftijd. Bij al deze uitkeringen horen regels en verplichtingen. Veruit de meeste mensen willen deze regels en verplichtingen graag goed naleven, maar de regels zijn vaak ingewikkeld, waardoor een fout snel is gemaakt. Door zo'n fout kunnen mensen te maken krijgen met een terugvordering en soms ook een boete. Dit kan grote gevolgen hebben voor de betrokkene, maar ook voor de maatschappij. Denk bijvoorbeeld aan schuldenproblematiek, verminderde gezondheid door stress en een gebrek aan toekomstperspectief en kansen voor de kinderen. Alle redenen dus om fouten bij het naleven van de regels in de sociale zekerheid zoveel mogelijk te voorkomen.

Het ministerie van SZW is bezig met een herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Bij deze herijking wordt uitgegaan van het vertrouwen dat de meeste mensen het juiste willen doen. Daarom wordt met een wetsvoorstel meer ruimte voor de uitvoering gecreëerd om passend te kunnen reageren op overtredingen. Op fouten moet niet langer direct een boete volgen. Het streven is dat doordat meer maatwerk kan worden geleverd, schrijnende situaties als gevolg van (onbedoelde) overtredingen worden voorkomen. Nog beter dan het voorkomen van hardvochtige situaties aan de achterkant, is het voorkomen dat mensen onbedoeld de fout in gaan. Daarom wordt met de herijking ook ingezet op de preventie van fouten en vergissingen. Het ontwikkelen van een goede preventieve aanpak zien het ministerie van SZW, UWV¹, de SVB² en gemeenten als een gezamenlijke uitdaging. Om deze gezamenlijke uitdaging aan te gaan hebben deze partijen in 2022 Team Preventie opgericht. Bij de start van Team Preventie was het duidelijk dat er al veel gebeurde om uitkeringsontvangers zo goed mogelijk te helpen de regels goed na te leven. Toch heerste het gevoel dat er meer nodig was én meer mogelijk was. Het streven van Team Preventie was om inzicht te geven in de punten waarop we de preventieve aanpak gezamenlijk verder kunnen versterken. Na anderhalf jaar samenwerken heeft Team Preventie zijn bevindingen en aanbevelingen gebundeld in dit eindadvies.

Samenstelling Team Preventie

Team Preventie was een onafhankelijk team. In het team zaten leden namens het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook zat er een ervaringsdeskundige van het expertisecentrum Sterk uit Armoede in het team. De voorzitter van Team Preventie was prof. dr. Menno Fenger, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De leden van Team Preventie hebben vanuit het perspectief van hun organisatie naar het thema 'preventie' gekeken, zonder hun organisatie formeel te vertegenwoordigen. Deze werkwijze bood ruimte voor een open dialoog en een lerende houding. Dit betekent ook dat de betrokken organisaties zich niet op voorhand committeren aan de aanbevelingen van Team Preventie. Over de eventuele uitwerking en implementatie van de aanbevelingen wordt besloten na oplevering van het eindadvies van Team Preventie.

¹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

² Sociale Verzekeringsbank

Opdracht Team Preventie

Dat er voor de start van het team al veel gebeurde op het gebied van preventie komt onder meer naar voren in de Handhavingskoers van het ministerie van SZW³ en de meerjarenplannen Handhaving van UWV en de SVB⁴. UWV, de SVB en veel gemeenten werken al langere tijd aan begrijpelijke brieven, gerichte voorlichting en persoonlijke dienstverlening. Verder heeft het onderzoeksprogramma ‘Handhaving en gedragsbeïnvloeding’⁵ van het ministerie van SZW veel inzichten opgeleverd over de achtergronden van nalevingsgedrag van uitkeringsontvangers. De SVB en UWV rapporteren in hun knelpuntenbrieven⁶ jaarlijks over knelpunten die mogelijk leiden tot fouten en vergissingen door mensen die een uitkering ontvangen. Ook het periodieke onderzoek ‘Kennis der verplichtingen’⁷ levert waardevolle informatie op over de manier waarop mensen bepaalde regels interpreteren en hoe zij daarmee omgaan. Tot slot is in 2023 het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid⁸ gepubliceerd. Ook dit rapport biedt aanknopingspunten voor een preventieve aanpak.

Hoewel het onderwerp preventie bij de instelling van Team Preventie dus al veel aandacht kreeg – en nog steeds krijgt – concludeerde het team dat er ook nog ruimte is voor groei. Die groei kan onder meer zitten in het aanboren van meer creativiteit en buiten de lijntjes-denken. Het over de grenzen van organisaties heen kijken en daarin de verbinding zoeken, heeft ook veel toegevoegde waarde. Team Preventie had daarom de opdracht om de verschillende uitvoeringsdomeinen bij elkaar te brengen, zodat deze van elkaar konden leren en de gemeenschappelijke uitdagingen konden ontdekken. Het team heeft ingezet op het vergaren van nieuwe inzichten, het delen van kennis en ervaringen, het opzetten van pilots en projecten en het leggen van dwarsverbanden tussen organisaties op het gebied van preventie. Naast een verbindende rol had Team Preventie ook een aanjagende rol; het enthousiasmeren en activeren van collega’s en vakgenoten om de preventieve aanpak te omarmen en versterken.

Scope Team Preventie

Team Preventie richtte zich op uitkeringsontvangers en -aanvragers die zich niet altijd goed aan de regels houden, maar niet bewust misbruik proberen te maken van de voorzieningen. Hierbij moeten we opmerken dat het verschil tussen ‘misbruik’ en ‘een foutje’ lang niet altijd duidelijk is. Er is sprake van een groot grijs gebied. Met dit grijze gebied in het achterhoofd heeft Team Preventie zich gericht op de uitkeringsontvangers bij wie preventieve maatregelen naar verwachting meer baat zullen hebben dan repressieve maatregelen. Zoals mensen die veel (financiële) stress ervaren of grote veranderingen in hun leven meemaken. Maar ook mensen die de regels niet goed begrijpen, bijvoorbeeld door laaggeletterdheid of een lichte verstandelijke beperking. Of de grote groep mensen bij wie er weinig speelt, en er daardoor vanuit gaan dat het ook in de toekomst wel goed zal gaan.

³ Kamerstukken II, 2021-2022, 17050, nr. 602

⁴ Kamerstukken II, 2023-2024, bijlagen bij 26448, nr. 693

⁵ Evaluatie Programma Handhaving en gedragsbeïnvloeding (guidobrummelkamp.nl/wordpress/wp-content/uploads/2023/06/Evaluatie-Programma-Handhaving-en-gedragsbeïnvloeding-eindrapport.pdf), mei 2021

⁶ Knelpuntenbrief SVB (Knelpuntenbrief III SVB Vereenvoudiging voor de burger en uitvoering: van fix naar solve | Brief | Rijksoverheid.nl) en knelpuntenbrief UWV (Knelpuntenbrief UWV 2023 | Brief | Rijksoverheid.nl), juni 2023

⁷ Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans (Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans | Rapport | Rijksoverheid.nl), januari 2023

⁸ Kamerstukken II, 2022-2023, 29362, nr. 328

Activiteiten Team Preventie

De verkenningsfase van Team Preventie maakte duidelijk dat de betrokken partijen de toegevoegde waarde van het team vooral zagen in het ontwikkelen, uitwisselen en breder verspreiden van succesvolle preventieve aanpakken. De uitdaging voor Team Preventie werd dan ook om te ontdekken waar en hoe we de bestaande kennis, kunde en methodieken aan elkaar kunnen knopen om de uitkeringsontvanger nog beter van dienst te zijn. Hierbij speelt ook de 'één overheid-gedachte' en opgavegerichte aanpak een rol; hoe kunnen de verschillende instanties (overheidsinstanties, maar ook maatschappelijke organisaties) elkaar versterken in het werken aan de opgave van preventie?

Om invulling te geven aan deze uitdaging heeft Team Preventie, naast de maandelijkse overleggen, verschillende activiteiten ondernomen. Zo zijn er twee onderzoeken opgezet. De rapporten van deze onderzoeken waren bij het schrijven van dit eindadvies nog niet gereed. Eén onderzoek, door AEF en De Beleidsonderzoekers, richt zich op de toegevoegde waarde van preventie. Het onderzoek brengt voor een aantal vormen van preventief beleid in kaart wat de kosten en baten zijn voor de uitkeringsontvanger, uitkeringsinstantie en samenleving, zowel materieel als immaterieel. Daarnaast onderzoekt UWV in samenwerking met Team Preventie welke oorzaken en motieven kunnen verklaren waarom mensen regels overtreden. Welke methoden passen mensen toe om de regels na te leven? In hoeverre waren mensen zich ervan bewust dat zij een regel overtraden?

Verder heeft het team een 'brievenmiddag' georganiseerd. Daarbij wisselden deelnemers van UWV, de SVB en de VNG kennis, ervaringen en goede voorbeelden uit de praktijk uit. Ook heeft het team 'leerdialogen' bij gemeenten op poten gezet. Tot slot hebben de voorzitter en een aantal leden van Team Preventie gesprekken gevoerd met deskundigen en betrokkenen op het terrein van sociale zekerheid, onder andere bij cliëntenraden, wijkcentra, gemeenten en de Centrale Raad van Beroep. Zo konden dwarsverbanden worden gelegd tussen de verschillende organisaties in het veld en ontstonden er nieuwe ideeën over de kansen voor een meer organisatie-overstijgende preventieve aanpak.

Eindadvies Team Preventie

Team Preventie kwam erachter dat we met elkaar eigenlijk al heel goed weten waar het mis gaat en waar verbetering mogelijk is. Veel aanbevelingen van Team Preventie, waarvan sommige zich richten op de uitvoering en andere meer op de wetgever, zijn dan ook gebaseerd op ervaringen of bekende knelpunten. Het feit er toch nog steeds veel fouten en vergissingen worden gemaakt door uitkeringsontvangers, ondanks alle ideeën over hoe we hier verandering in zouden kunnen brengen, maakt volgens het team duidelijk dat het nu vooral een kwestie van 'doen' is. Dit is dan ook de kernboodschap van dit eindadvies.

Gedurende de looptijd van Team Preventie werd duidelijk dat alle kennis, ervaringen en activiteiten op te hangen zijn aan vier actielijnen:

- 1. Begrijp de uitkeringsontvanger**
- 2. Ontmoet de uitkeringsontvanger**
- 3. Leer van fouten en vergissingen**
- 4. Stel preventie centraal in het proces**

In de volgende hoofdstukken leggen we per actielijn uit waarom dit thema volgens ons van belang is. Vervolgens presenteren we een aantal goede voorbeelden uit de praktijk (*best practices*). Deze *best practices* zijn uiteenlopende initiatieven die volgens het team inspiratie kunnen bieden voor de versterking van de preventieve aanpak. Tot slot komt Team Preventie vanuit zijn onafhankelijke rol bij elke actielijn tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan het ministerie van SZW, UWV, de SVB en gemeenten.

1 Begrijp de uitkeringsontvanger

1.1 Waarom is dit belangrijk?

Om uitkeringsontvangers goed te kunnen ondersteunen, is het nodig om hun gedrag te begrijpen. Veel beleid (zowel preventief als repressief) gaat uit van de mens als rationeel wezen. Gedragsonderzoeken maken echter duidelijk dat mensen vaak niet rationeel handelen en dat 'weten' nog geen 'doen' is.⁹ Factoren als gewoontegedrag en sociale normen spelen mee in de afwegingen die mensen maken. Het IBO-rapport 'Vereenvoudiging sociale zekerheid - Moeilijk makkelijker maken'¹⁰ wees hier al op. In de reactie op het IBO-rapport gaf het kabinet aan dat mensen behoefte hebben aan simpele informatie, overzichtelijke processen, zekerheid en handelingsvrijheid. Daarnaast benadrukte het kabinet dat er verschillen zijn in de mate waarin mensen in staat zijn de regels na te leven. Niet iedereen denkt en doet in alle situaties hetzelfde, en de ingewikkelde regelgeving zorgt het meest voor problemen bij mensen met – al dan niet tijdelijk – minder doenvermogen.

Hoe mensen zullen denken en handelen is nooit helemaal te voorspellen, maar door onderzoek te doen is het wel mogelijk om meer inzicht te krijgen in hoe bepaald gedrag tot stand komt en hoe je hierop kan inspelen. Dat inzicht kan bijdragen aan de ontwikkeling van een preventieve aanpak. Die ontwikkeling kan zitten in praktische zaken (*Hoe geef je brieven of een website vorm? Hoe spreek je mensen aan?*), maar ook in de ontwikkeling van beleid (*Wat vraag je van mensen en kunnen mensen aan deze vraag voldoen? Kan je het beleid zo aanpassen dat er minder van mensen gevraagd wordt?*). In het rapport van het IBO Vereenvoudiging wordt ook gesproken over ontwerpprincipes die kunnen helpen om beleid 'doenbaar' te maken.¹¹

In de praktijk zien we dat bepaalde overtredingen relatief vaak voorkomen. Het is waardevol om de oorzaken achter die overtredingen beter te begrijpen, om de overtreding in de toekomst te voorkomen, in plaats van keer op keer repressief op te treden. Binnen Team Preventie is UWV een onderzoek gestart met het doel meer te begrijpen van de oorzaken van regelovertreding.

De gesprekken met ervaringsdeskundigen leverden ook interessante inzichten op over waar uitkeringsontvangers tegenaan lopen bij het voldoen aan hun verplichtingen. Zo blijken de regels én de communicatie daarover vaak ingewikkeld. Veel mensen met een uitkering hebben veel aan hun hoofd, waardoor zij dingen vergeten of de regels zo ingewikkeld vinden dat ze het maar aan de kant schuiven. Ook ervaren mensen de toon vanuit uitkeringsinstanties vaak als streng of wantrouwend. Hierdoor kunnen mensen huiverig zijn om vragen te stellen of veranderingen in hun situatie door te geven. Mensen voelden de angst om direct te worden gekort op de uitkering of de stempel 'fraudeur' te krijgen. Dit kan ervoor zorgen dat ze geen informatie durven in te winnen over wat ze moeten doen in hun situatie en de situatie dus door blijft lopen, met alle gevolgen van dien.

In de gesprekken die Team Preventie voerde met professionals uit het veld, vielen twee thema's op: hobbymatige activiteiten en informatie-uitwisseling. Het eerste thema gaat over voorbeelden van uitkeringsontvangers bij wie hobby's of vrijwilligersprojecten langzaam uitgroeien tot meer professionele activiteiten, waarbij ook vergoedingen of voorschotten komen kijken. Denk aan taarten bakken voor feestjes, pedicurebehandelingen geven, honden fokken of al dan niet zelfgemaakte spullen online verkopen. In veel gevallen is het patroon gelijk: de activiteiten beginnen als kleinschalige hobby, maar groeien uit tot meer professionele activiteiten. In het kader van 'Begrijp de klant' is het belangrijk om te begrijpen hoe dit gebeurt: de klant haalt voldoening uit de hobbymatige activiteiten en krijgt positieve reacties vanuit de omgeving, waardoor er meer vraag komt naar de diensten en de activiteiten zich uitbreiden. Uiteindelijk kan dit leiden tot hoge terugvorderingen en boetes.

⁹ WRR, 2017, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.'

¹⁰ IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid (IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid – Moeilijk makkelijker maken met kabinetsreactie), Rijksoverheid, 9 maart 2023

¹¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 29362, nr. 328

Het thema informatie-uitwisseling kwam zowel in de gesprekken van Team Preventie aan de orde, als in diverse onderzoeken op het terrein van naleving. Team Preventie ziet dat mensen vaak aannemen dat bepaalde informatie al bekend is bij de gemeente of uitkeringsinstantie, omdat zij iets hebben gemeld bij een andere overheidsinstantie of afdeling. Ze gaan er vanuit dat informatie tussen instanties of binnen een organisatie gedeeld wordt. Zo heeft de SVB onderzocht waarom mensen die een AOW-uitkering ontvangen een wijziging in hun huishoudsamenstelling niet (tijdig) hebben doorgegeven aan de SVB.¹² Uit dit onderzoek bleek dat deze mensen vaak niet wisten dat ze deze wijziging door moesten geven aan de SVB. Ze namen aan dat een melding van verhuizing bij de gemeente voldoende was om alle andere overheidsinstanties op de hoogte te stellen van een wijziging in de huishoudsamenstelling. Deze aanname zien we ook in andere domeinen vaak terug. Bijvoorbeeld als mensen witte inkomsten hebben naast een uitkering en verwachten dat dit via de Belastingdienst ook bij de uitkeringsinstantie bekend is.

1.2 Best practices

In deze paragraaf geven we een overzicht van enkele goede voorbeelden van initiatieven die gericht zijn op het begrijpen van de uitkeringsontvanger en het meenemen van deze kennis in de ontwikkeling van beleid en uitvoering.

Retoursticker voor moeilijke brieven (Steffie)

Het platform Steffie legt moeilijke dingen op een begrijpelijke manier uit. Eén van de initiatieven van Steffie is de 'Retour afzender'-stickers.¹³ Deze stickers kunnen mensen plakken op brieven van gemeenten, uitkeringsinstantie, banken, etc. In Nederland wonen meer dan 2,5 miljoen mensen met een beperkte zelfredzaamheid. Vaak zijn brieven voor hen te ingewikkeld. Dit leidt tot veel frustratie en stress. Het is belangrijk dat brieven op een eenvoudige manier geschreven zijn. Zo weet de afzender van de brief dat een brief begrepen wordt en voelt de lezer van de brief zich aangesproken en zelfstandig. Met de 'Retour afzender'-stickers kunnen mensen en organisaties duidelijk maken dat een ontvangen brief té ingewikkeld is en ze liever een versie in makkelijke taal zouden ontvangen. Dit initiatief draagt voor organisaties bij aan bewustwording van de manier waarop ze communiceren en wat ze daarbij van mensen vragen. Die bewustwording kan zorgen voor meer begrip en ook handvatten bieden om de communicatie en dienstverlening te verbeteren.

Onderzoeken Café Bepp

Medewerkers van de gemeenten Eindhoven, Gooise Meren, Zeewolde, Almere, Waadhoeke en Diemen zijn aan de slag gegaan met de Café Bepp-methode¹⁴. Voorafgaand aan de veldwerkdag heeft een aantal werkgroepen, met vertegenwoordigers van 38 gemeenten, zo'n 50 brieven herschreven om ze voor alle inwoners leesbaarder te maken. Tijdens de veldwerkdag in Almere werd aan een diverse groep van zo'n 50 marktbezoekers gevraagd of de boodschap duidelijk was en wat ze van de stijl van de brief vonden. Hun respons was zowel kritisch als enthousiast. Op basis van de antwoorden werden de brieven verder verbeterd. Een videoverslag¹⁵ geeft een impressie van deze veldwerkdag in Almere.

Ook beleidsmedewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben via de Café Bepp-methode gesprekken gevoerd met uitkeringsontvangers.¹⁶ Tijdens veldwerkdagen in Den Haag en Amsterdam gingen de medewerkers met uitkeringsontvangers in gesprek over hoe het is om een uitkering te ontvangen en te maken te krijgen met handhaving. Deze gesprekken gaven de medewerkers een direct inkijkje in de belevingswereld van uitkeringsontvangers.

¹² Onderzoek is op te vragen bij de SVB

¹³ <https://www.steffie.nl/nieuws/onderwerpen/retour-afzender.html>

¹⁴ <http://www.truetalk.nl/inzichten/>

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=IzAWwPU-SCs>

¹⁶ TrueTalk, 2023, 'Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving>

Ervaringsdeskundigheid (Expertisecentrum Sterk uit Armoede)

Stichting Expertisecentrum Sterk uit Armoede zet zich in om ervaringsdeskundigen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting te helpen zich te ontwikkelen. Het doel is om de ervaringsdeskundigen een plek te geven in de maatschappij en hen mee te laten doen en denken met professionals. Zo kunnen opgeleide ervaringswerkers van toegevoegde waarde zijn om de “leefwereld” naar de “systeemwereld” te brengen en vice versa. Zij kunnen professionals inzicht geven in de kwetsbare situaties waarin sommige mensen zich bevinden en meedenken over beleid dat aansluit bij de leefwereld van deze mensen. Ervaringsdeskundigen kunnen door organisaties worden ingezet om te zorgen dat de leefwereld van de doelgroep in nieuwe beleidstrajecten, pilots of programma’s vanaf het begin af aan wordt meegenomen. Verschillende gemeenten werken al samen met ervaringswerkers en ook bij het ministerie van SZW denkt een ervaringsdeskundige mee met een team van beleidsmedewerkers.

Onderzoek verminderen no-show (VNG)

Onderzoeksbureau Duwtje voerde een gedragsonderzoek uit bij vijf gemeenten. De hoofdvraag in dit onderzoek was: Hoe kan de gemeente, met de inzet van gedragskennis, ervoor zorgen dat meer uitkeringsgerechtigden (tijdig) op een online/fysieke/telefonische afspraak verschijnen of zich tijdig afmelden?

Het onderzoek richtte zich met name op het intakeproces. Hiervoor is gekozen omdat uit eerdere onderzoeken is gebleken dat het niet komen opdagen (no-show) bij de intake een goede voorspeller is van no-show later in het participatieproces. Het onderzoek laat vooral zien dat er veel verschillende redenen zijn waarom mensen zich niet melden bij een afspraak. Bijvoorbeeld door ziekte of het niet kunnen regelen van opvang voor de kinderen. Ook de vorm van communicatie en dienstverlening door de gemeente kan leiden tot no-show. Bijvoorbeeld door onduidelijke brieven of lastige digitale processen voor het inleveren van bewijsstukken. Een andere reden voor no-show kan een stressvolle privésituatie zijn, waardoor iemand door de bomen het bos niet meer ziet. Brieven worden dan soms niet eens opengemaakt. In het onderzoek zijn geen ‘simpele’ interventies gevonden voor het oplossen van de no-show, maar het heeft wel meer inzicht gegeven in de achterliggende oorzaken. Op deze inzichten kunnen de gemeenten voortborduren als zij no-show willen verminderen.

1.3 Aanbevelingen

Aan de hand van bovenstaande goede voorbeelden komt Team Preventie tot drie aanbevelingen bij het thema ‘Begrijp de uitkeringsontvanger’.

1. **Wees alert op signalen van ‘hobby’s’.** Team Preventie begreep uit de gesprekken dat hobbymatige activiteiten vaak al langer bekend waren bij de consultant of zelfs al in het dossier vermeld werden. Het is belangrijk dat professionals bij gemeenten en UWV zich realiseren dat er voor veel mensen een grijs gebied is tussen wat als hobby en wat als werk wordt ervaren. Als professionals hier alert op zijn, kunnen zij sneller handelen en daarmee regelovertreding voorkomen. Als bekend is dat iemand een hobby heeft waar hij mogelijk geld mee kan verdienen, is het belangrijk om goed uit te leggen wat iemand moet doen om de regels goed na te leven. Als de informatievoorziening goed is, is het van belang om vervolgens consequent te zijn en op tijd aan de bel te trekken als de activiteiten of inkomsten toch niet gemeld worden. Daarmee voorkom je erger. Overigens zijn dit soort hobbymatige activiteiten vaak ook een mooie kans om iemand te helpen om van de hobby daadwerkelijk werk te maken.
2. **Houd rekening met de aanname “Jullie wisten dit toch al?”.** Mensen gaan er vaak (ten onrechte) vanuit dat informatie tussen overheidsinstanties wordt gedeeld. Deze aanname is begrijpelijk aangezien sommige informatie wél gedeeld wordt tussen instanties. Het is dus belangrijk om rekening te houden met deze (onterechte) aanname dat alle gegevens worden uitgewisseld. Dit kan enerzijds door mensen er op een duidelijke manier op te wijzen dat ze de informatie ook bij de andere instantie door moeten geven. Zeker bij situaties waar dit vaak fout gaat, is het belangrijk om aandacht te hebben voor goede voorlichting. Anderzijds kan je de realiteit ook dichterbij de aanname brengen, door gegevens tussen organisaties beter en sneller uit te wisselen. Hierop wordt bij de aanbevelingen onder hoofdstuk 4 dieper ingegaan.

3. **Werk samen met ervaringsdeskundigen.** Ervaringsdeskundigen, zoals die van Expertisecentrum Sterk uit Armoede, kunnen worden ingezet bij de ontwikkeling van beleid of uitvoeringsprocessen. Ervaringsdeskundigen kunnen de “doelgroep” makkelijker en sneller bereiken en begrijpen en weten beter welke behoeften en wensen er leven onder deze groep. Zij kunnen professionals laten voelen en zien wat er leeft onder de doelgroep. Dit geeft inzicht in de achtergronden van het bepaald gedrag. Deze kennis is waardevol om doenbaar beleid te maken of uitvoeringsprocessen zo in te richten dat ze beter aansluiten bij de leefwereld van de uitkeringsontvanger.

2 Ontmoet de uitkeringsontvanger

2.1 Waarom is dit belangrijk?

Veel contact tussen de uitkeringsontvanger en de uitkeringsinstantie loopt via standaardprocessen. Voor het overgrote deel van de mensen werken die standaardprocessen goed. Maar sommige mensen hebben net iets meer nodig om hun weg te vinden in de ingewikkelde regels en verplichtingen rondom hun uitkering(en). Door deze mensen te ontmoeten, krijgen uitkeringsinstanties zicht op hun situatie en kunnen zij ondersteuning bieden op een manier die beter bij hen past.

Uit verschillende gesprekken blijkt dat mensen het vaak lastig vinden om in contact te komen met de juiste mensen bij overheidsinstanties. De digitale systemen zijn onduidelijk of worden als te ingewikkeld ervaren. Ook de telefonische bereikbaarheid van instanties is niet altijd optimaal. Dit zorgt ervoor dat mensen niet op een laagdrempelige manier antwoorden op hun vragen kunnen krijgen. Dit is jammer, want uit gesprekken en onderzoeken blijkt dat er bij uitkeringsontvangers veel onzekerheid bestaat over de regels; wat mag wel en wat mag niet? Door die onzekerheid weten mensen niet altijd hoe zij moeten handelen in bepaalde situaties. Deze onduidelijkheid, in combinatie met de ervaring dat overheidsinstanties vaak wantrouwend zijn, zorgt ervoor dat mensen geen contact opnemen om hun vragen te bespreken, maar de regels zelf interpreteren, wat tot fouten kan leiden. Een laagdrempelige periodieke ontmoeting met de uitkeringsontvangers kan in heel veel gevallen uitkomst bieden. Een dergelijke ontmoeting kan plaatsvinden op een fysieke plek waar mensen binnen kunnen lopen met hun vragen, via de telefoon of middels een digitaal loket waarachter altijd medewerkers zitten die mensen direct verder kunnen helpen of kunnen meedenken.

2.2 Best practices

In deze paragraaf worden een aantal mooie voorbeelden uitgelicht die aansluiten bij de actielijn 'Ontmoet de uitkeringsontvanger'.

Sociale huisbezoeken (gemeente Amsterdam)

In het kader van preventie heeft de gemeente Amsterdam geëxperimenteerd met zogenaamde 'sociale huisbezoeken'. De werkwijze bij het sociaal huisbezoek houdt in dat wanneer de cliëntmanager na herhaaldelijke pogingen geen contact kan leggen met de uitkeringsontvanger, een aantal speciaal opgeleide preventiemedewerkers op huisbezoek gaan. Waar mogelijk gaat de cliëntmanager mee met het gesprek. Van september tot en met december 2018 zijn er 101 mensen benaderd. In de gevallen waar het lukte om een huisbezoek af te leggen, bleken mensen zich vaak in een complexe situatie te bevinden. Denk hierbij aan schuldenproblematiek, het niet openen van post of psychische problemen. Uit dossieronderzoek waren deze problemen niet altijd eerder naar voren gekomen. Sommige mensen kregen al hulp en andere zijn geadviseerd om hulp te zoeken. Bij alle mensen is op gepaste wijze uitgelegd dat het van groot belang is om te reageren op verzoeken van de cliëntmanager om niet nog verder in de problemen te raken. De insteek van het huisbezoek was dus echt van preventieve aard.

Aanvangshuisbezoeken AIO (SVB)

De SVB heeft in 2017 een pilot uitgevoerd rondom aanvangshuisbezoeken bij aanvragers van de Algemene inkomensvoorziening ouderen (AIO). De AIO is een aanvulling op het AOW-pensioen voor mensen die geen volledig AOW-pensioen ontvangen. Het doel van deze pilot was tweeledig. Enerzijds was het doel om AIO-aanvragers te ondersteunen bij het verkrijgen van een basisinkomen en daarbij te adviseren over aanpalende zaken (service). Anderzijds was het doel om te adviseren over rechten en plichten rond de AIO en om het onterecht verstrekken van de AIO te voorkomen (preventieve handhaving).

Voor de pilot zijn de AIO aanvragen van de SVB-locatie in Leiden in de periode april 2017 t/m juli 2017 aselekt verdeeld in een experimentgroep en een controlegroep. In de experimentgroep zijn aanvangshuisbezoeken uitgevoerd door één medewerker van een serviceteam en één medewerker van de afdeling Handhaving.

De aanvangshuisbezoeken bleken bij te dragen aan beide doelen. Met betrekking tot service kon de SVB met de aanvangshuisbezoeken betere ondersteuning aan de AIO-klantengroep bieden tijdens het aanvraagproces. Met betrekking tot preventieve handhaving stelde het bezoek de SVB in staat om de aanvraag goed te controleren. Met name vragen over vermogen in het buitenland werden beter beantwoord tijdens een huisbezoek. De toegevoegde waarde van de aanvangshuisbezoeken was groter op het gebied van service dan op het gebied van preventieve handhaving. Een aanvangshuisbezoek bleek voor een deel van de klanten een belangrijke toegevoegde waarde te hebben en voor een ander deel niet.

De SVB was positief over de resultaten van de pilot. De pilot gaf echter niet voldoende handvatten om aanvangshuisbezoeken gericht in te kunnen zetten. Daarom is er geen vervolg aan gegeven.

Startgesprek en periodieke gesprekken (België)

Een onderzoek van Regioplan¹⁷ laat zien dat in België bij de uitvoering van de socialebijstandsregeling (het leefloon) veel aandacht besteed wordt aan de preventie van regelovertreding. Bij de uitkeringsaanvraag wordt altijd een huisbezoek afgelegd, en bij de lopende uitkeringen gebeurt dit tenminste eenmaal per jaar. Dit is wettelijk vastgelegd. Daarnaast is het interessant dat elke leefloonontvanger wordt begeleid door een vaste maatschappelijk werker. Twee dingen vallen daaraan op: ten eerste het vaste karakter van de relatie tussen beiden en ten tweede dat de maatschappelijk werker het hele pakket aan dienstverlening verzorgt (naast de inkomenskant ook de re-integratiekant en de controles en eventuele sanctionering). Daarmee leren de maatschappelijk werker en de uitkeringsontvanger elkaar goed kennen. Het helpt de uitkeringsontvanger de regels te snappen en de controles te accepteren. Omgekeerd helpt het de maatschappelijk werker om diens handelen af te stemmen op de omstandigheden van het geval.

Gezamenlijke Dienstverlening op Locatie (SVB)

Bij verschillende stadskantoren door het hele land bemant de SVB, samen met DUO en de betreffende gemeente, één dag in de week een fysiek loket. Mensen kunnen daar zonder afspraak binnenlopen om hun situatie met meerdere overheidsorganisaties in samenhang te bezien. Dit is prettig wanneer men digitaal niet zo vaardig is, maar ook als men meerdere overheidsorganisaties nodig heeft. Er zijn momenteel acht loketten, maar uitbreiding volgt.

Bindkracht 10 bij geldzorgen (gemeente Nijmegen)

Vanuit het project *Bindkracht 10 bij geldzorgen* wordt contact gelegd met jongeren met geldzorgen of een laag inkomen. Dit gebeurt via vroegsignalering, met hulp van onder meer verhuurders, energieleveranciers en zorgverzekeraars. Wat het project onderscheidt van de reguliere aanpak van vroegsignalering is dat financieel coaches en jongerenwerkers samen contact leggen. Zij zetten heel intensief in op contact en samenwerking. Met jongeren wordt contact gezocht via huisbezoeken, app en telefoon. Hiermee wordt iets meer dan de helft van de doelgroep bereikt. De korte lijntjes met de jongeren leveren een intensieve ondersteuning op. Er wordt veel breder gekeken dan alleen de schulden of geldproblemen. De situatie wordt domeinoverstijgend bekeken, waarbij preventief wordt ingezet op het verkrijgen of behouden van werk, scholing, budget, coaching, etc. Hiervoor worden de methoden Mobility Mentoring en stress-sensitief werken gebruikt.

Lokale Werkplaatsen Maatwerk in Dienstverlening (SVB)

Op elke SVB-locatie is een "werkplaats" operationeel. Vanuit die werkplaats bellen speciale medewerkers proactief met de uitkeringsontvanger als een schrijnende situatie dreigt te ontstaan. Zo kan de SVB vroegtijdig rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en waar nodig maatwerk leveren om iemand zo goed mogelijk te ondersteunen en schrijnende situaties te voorkomen. De medewerkers bellen bijvoorbeeld bij hoge vorderingen, nog voordat een brief of beschikking wordt verstuurd.

¹⁷ Regioplan, 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/17/internationale-verkenning-handhavingsbeleid>

Ook voordat een aanmaning of een incasso-opdracht wordt verzonden of als beslag op een uitkering moet worden gelegd, proberen deze medewerkers contact te leggen met de betrokkene.

Informatiepunt Digitale Overheid bij de bibliotheek

De Informatiepunten Digitale Overheid zijn er voor mensen die moeite hebben met digitale dienstverlening en vragen hebben over het regelen van hun zaken met de overheid. De Informatiepunten zijn ondergebracht in de bibliotheken. Daarmee zijn ze laagdrempelig en kunnen mensen er makkelijk binnenlopen. Bibliotheekmedewerkers helpen mensen met het vinden van informatie op websites en verwijzen voor persoonlijke informatie zo nodig door naar lokale partners (zoals de ouderenbond of een welzijnsinstelling) of naar de juiste overheidsinstantie.

De Informatiepunten Digitale Overheid vormen een organisatie-overstijgend landelijk netwerk. Het is een initiatief van de Manifestgroep, het samenwerkingsverband van publieke dienstverleners. Veel publieke organisaties zijn aangesloten, waaronder de SVB, UWV, de Belastingdienst en DUO.

Team geldzorgen (UWV)

Team geldzorgen is binnen UWV opgezet om mensen met geldzorgen verder te helpen. Alle medewerkers van UWV die contact hebben met cliënten hebben geleerd hoe zij alert kunnen zijn op geldzorgen bij de mensen die zij spreken. Als zij hierover signalen oppikken kunnen zij iemand doorverwijzen naar Team geldzorgen. Dit team kan mensen bijvoorbeeld helpen om te kijken of er recht is op toeslagen of het uitbetalen van een uitkering bespoedigen. Ook kan het team een voorschot uitbetalen. Daarnaast kan Team geldzorgen mensen doorverwijzen naar externe partijen zoals de gemeente, een voedsel- of kledingbank of een schuldhulpmaatje.

2.3 Aanbevelingen

Aan de hand van het delen van *best practices*, ervaringen en ideeën komt Team Preventie tot een aantal aanbevelingen bij het thema ‘Ontmoet de uitkeringsontvanger’. Deze aanbevelingen richten zich met name op de uitvoering.

1. **Optimaliseer het contact.** Goed contact met mensen die een uitkering aanvragen of ontvangen is van grote toegevoegde waarde bij het voorkomen van fouten en vergissingen. Zo biedt de fase van aanvraag en toekenning de kans om mensen alvast te informeren over hun rechten en plichten. Deze fase kan ook worden benut om iemand te leren kennen en een inschatting te maken van waar de risico's op fouten en vergissingen liggen voor deze persoon. Ook gedurende de uitkering is het belangrijk om op regelmatige basis contact te houden. Voor de ene persoon en bij de ene uitkering zal dit belangrijker zijn dan voor de andere, maar het verdient aanbeveling om bij uitkeringen waarbij vaker fouten worden gemaakt, in ieder geval één keer per jaar een contactmoment te hebben. Indien mogelijk is het wenselijk om te werken met een vast contactpersoon voor iedere uitkeringsontvanger. Daarbij is het van belang dat het contactmoment niet voelt als een controlemoment. Luisteren en niet oordelen staan centraal. Dit maakt het mogelijk om een beeld te krijgen van iemands situatie en in te schatten of iemand meer ondersteuning nodig heeft of erop gewezen moet worden bepaalde informatie tijdig door te geven. Naast meer (fysieke) ontmoetingen zit het optimaliseren van het contact ook in de verbetering van de communicatie. Wanneer brieven worden gestuurd, is het bijvoorbeeld van belang om niet alleen te letten op de begrijpelijkheid van de brief, maar ook op de toon. Een vriendelijke toon kan de drempel tot contact verlagen.
2. **Wees proactief.** Soms reageert iemand niet op contactverzoeken, vult hij formulieren niet juist in of zijn er signalen dat er een onrechtmatige situatie bestaat of dreigt te ontstaan. In al deze gevallen is het van belang dat niet wordt afgewacht tot het misgaat, maar dat de uitkeringsinstantie proactief contact zoekt. Consulents kunnen bijvoorbeeld een sms'je of appje sturen, met daarin een telefoonnummer dat iemand kan bellen om hulp te krijgen. Ook de eerder genoemde huisbezoeken kunnen helpen om het gesprek aan te gaan en ondersteuning aan te bieden. Een gebrek aan reactie kan een signaal zijn van achterliggende problematiek, die niet via repressieve maatregelen (boete of korting op de uitkering) kan worden opgelost.

3. **Zorg voor laagdrempelige toegang.** Uitkeringsontvangers zijn regelmatig onzeker over wat ze moeten doen om de regels goed na te leven. Dat is begrijpelijk: de regels zijn ingewikkeld en dat zorgt voor een groot 'grijs' gebied. Team Preventie heeft regelmatig gehoord dat laagdrempelig advies en goede ondersteuning kunnen helpen om onzekerheid bij mensen weg te nemen en ze te helpen de juiste keuzes te maken. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld geboden worden via wijkcentra, de Informatiepunten digitale overheid, buddy's of mentoren. Maar ook laagdrempelige digitale ondersteuning, naar voorbeeld van websites zoals 'Kom uit je schuld' of '18 en nu', kan van toegevoegde waarde zijn.

3 Leer van fouten en vergissingen

3.1 Waarom is dit belangrijk?

Voor veel instanties is een handhavingscasus afgerond wanneer een boete of korting op de uitkering is opgelegd. Team Preventie ziet er een uitdaging in om dit soort casussen ook vanuit een andere invalshoek te bekijken: *Welk verhaal zit er achter de regelovertreding? Wat hadden wij als overheid hierin anders kunnen doen? Welke signalen hadden we kunnen oppakken (denk aan de bijstandsontvanger die in een gesprek heeft aangegeven dat hij graag aan auto's sleutelt of taarten bakt)?* Door casussen vanuit deze invalshoek te bekijken krijgen organisaties de kans om te leren van fouten en vergissingen en te onderzoeken hoe deze situaties in de toekomst voorkomen kunnen worden.

3.2 Best practices

De voorbeelden hieronder laten zien op welke manieren geleerd kan worden van fouten en vergissingen.

Leerdialogen

Team Preventie heeft het concept 'leerdialoog' ontwikkeld en dit bij een aantal gemeenten uitgevoerd. Het doel van de leerdialoog is om de leercultuur binnen de organisatie te versterken. Bij een leerdialoog staat een (of meerdere) complexe, langlopende handhavingscasus(en) centraal. Onder leiding van een gespreksbegeleider analyseren betrokken collega's welke factoren, gedragingen en interventies een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de overtreding en de reactie daarop. Inzichten worden verzameld en de groep bespreekt welke handvatten deze casus biedt om preventief te handelen in de toekomst.

Het streven is om het concept van de leerdialoog uit te werken tot een stappenplan en gespreksleidraad zodat gemeenten, maar ook afdelingen bij UWV en de SVB, zelf aan de slag kunnen met het organiseren van een leerdialoog.

Top 10 overtredingen volgens sociaal rechereurs

Sociaal rechereurs werken voor gemeenten. Zij zien in hun werk allerlei overtredingen voorbijkomen. Van bewuste fraude tot onbedoelde fouten. Uit een kleinschalig onderzoek van SZW onder sociaal rechereurs blijkt dat deze groep onder andere het niet doorgeven van een verandering in de leefsituatie en het vergaren van inkomsten uit zwart werk veel voor ziet komen in hun dagelijkse praktijk. Bij sommige overtredingen is het overduidelijk dat een gedraging niet volgens de regels is en het passend is om repressief te reageren. Als echter keer op keer blijkt dat een repressieve aanpak de gedraging niet voorkomt, kan het waardevol zijn om te kijken of een preventieve aanpak wel kan helpen. Daarnaast zijn er ook overtredingen die op grote schaal voorkomen, omdat de regels te ingewikkeld zijn. Hier is het de moeite waard om te kijken of de regels dan wel passend zijn. Om zicht te krijgen op waar uitkeringsontvangers vaak de fout ingaan, is het goed om hierover periodiek professionals uit het veld, waaronder sociaal rechereurs, te bevragen.

Onderzoek oorzaak en motieven achter regelovertrading (UWV)

UWV doet onderzoek naar motieven en oorzaken die verklaren waarom mensen een regel hebben overtreden. UWV kijkt welke methoden mensen toepassen om de regels na te leven, in hoeverre mensen zich ervan bewust zijn dat zij een regel overtreden en of er nog momenten zijn waarop mensen overwegen de overtreding te herstellen. De resultaten van dit onderzoek worden in maart 2024 verwacht. Met de resultaten van het onderzoek verwacht UWV beter in te kunnen spelen op de oorzaken die regelovertrading verklaren. Dit kan helpen regelovertrading te voorkomen of te verminderen. Bijvoorbeeld door gerichte acties in te zetten, zoals het sturen van een *trigger* als blijkt dat het voor mensen onduidelijk is wanneer zij in actie moeten komen.

Maatwerkplaatsen (UWV en SVB)

De Maatwerkplaats UWV is een laagdrempelige plek waar collega's samen aan de slag gaan met een 'buikpijncasus'. Het aangekaarte probleem wordt van alle kanten bekeken. Dat gebeurt aan de hand van de zogeheten perspectiefcirkel. Dit betekent dat een oplossing pas rechtmatig en rechtvaardig is als die een voldoende score op drie punten: juridisch (hoe is de wet bedoeld?), financieel-economisch (wat is de financiële impact op de betrokkene en de maatschappij?) en sociaal-maatschappelijk (wat is de impact op de betrokkene en diens omgeving?). Naast het oplossen van individuele casuïstiek, worden ook structurele patronen (in wet- en regelgeving, systeeminrichting en professioneel handelen) gesignaleerd in de maatwerkplaats. Hiervoor is een *solve*-tafel ingericht. Op deze manier worden niet alleen problemen voor het individu opgelost, maar worden ook structurele verbeteringen gerealiseerd.

De SVB heeft met 'Garage de Bedoeling' een soortgelijke maatwerkaanpak bij 'buikpijncasussen'. Zo heeft de SVB de afgelopen jaren een aantal instrumenten ontwikkeld die kunnen helpen bij het werken vanuit 'de bedoeling'. Er is een oplos-routekaart ontwikkeld die medewerkers ondersteunt bij het uitvoeren van maatwerk, door aan te geven welke vervolgstappen ze kunnen nemen. Maatwerkplaatsen zijn dus niet alleen een goede manier om problemen in wet- en regelgeving op te lossen, maar zijn ook een vindplaats voor preventieve maatregelen.

3.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen van Team Preventie rondom het thema 'Leer van fouten en vergissingen' zijn de volgende:

1. **Organiseer leerdialogen.** Team Preventie raadt aan om regelmatig leerdialogen te organiseren rondom casussen die ingewikkeld waren, waar betrokken professionals 'buikpijn' van kregen of die anderszins iets losgemaakt hebben. Het gaat niet alleen om gevallen die bij de rechter hebben voorgelegen of de pers hebben gehaald, maar juist ook om situaties die vaker voorkomen en daarom interessant zijn. Voor het gemeentelijk domein kan de VNG het voortouw nemen in het organiseren van dergelijke leerdialogen. UWV en de SVB kunnen dit intern oppakken.
2. **Zorg voor een lerende houding.** Stimuleer en ontwikkel een lerende houding bij medewerkers en leidinggevenden in de uitvoering. Dit vraagt om training en een open cultuur, waarin medewerkers zaken die hen verwonderen durven aan te kaarten. Voer open en kritische gesprekken over casussen en de rol van de eigen organisatie hierin. Zo ontstaat er ruimte om naar het eigen handelen te kijken en te zien waar ruimte is voor verbetering.
3. **Leer van patronen.** De hiervoor genoemde aanbevelingen maken het mogelijk om in kaart te brengen of er factoren zijn die de kans op het maken van fouten en vergissingen vergroten. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde hobby's waar makkelijk inkomsten uit verworven kunnen worden, geen of weinig vertrouwen in de overheid, gebrekkige taalvaardigheid of beperkte zelfredzaamheid. Deze inzichten kun je preventief gebruiken om het juiste gesprek met uitkeringsontvangers te voeren en zo te voorkomen dat ze onbedoeld de fout ingaan.

4 Stel preventie centraal in het proces

4.1 Waarom is dit belangrijk?

De zaken die naar voren kwamen in de eerste drie actielijnen komen allemaal samen in de laatste actielijn: *Stel preventie centraal in het proces*. Een duurzame preventieve aanpak gaat verder dan alleen het verbeteren van communicatiemiddelen of het vaker informeren van mensen die een uitkering ontvangen. Het streven om fouten en vergissingen te voorkomen moet doorsijpelen in alle processen binnen de organisatie. Op de lange termijn moet de preventieve aanpak geen *quick fix* zijn, maar centraal komen te staan in het proces rondom uitkeringen.

4.2 Best practices

In het kader van Team Preventie zijn een aantal *best practices* verzameld die hieronder toegelicht worden.

Organisatie overstijgende brievenmiddag

UWV, de SVB en de VNG hebben een gezamenlijke ‘brievenmiddag’ georganiseerd. Tijdens deze middag werden brieven aan uitkeringsontvangers onder de loep gelegd. De deelnemers keken waar de verschillen zaten tussen de verschillende brieven en wat goed werkt en wat minder goed. Op deze manier werden goede voorbeelden uitgewisseld en konden de organisaties van elkaar leren en samen tot nieuwe ideeën komen. Het streven is om dit soort kennisuitwisselingsmomenten structureel te organiseren.

Gedragsdoeboek (Erasmus Universiteit)

De Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG'R), onderdeel van de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, is een centrum dat gemeenten, bedrijven en organisaties helpt met het toepassen van gedragskennis om gedragsvraagstukken op te lossen. Om professionals en organisaties op een laagdrempelige manier kennis te laten maken met de mogelijkheden van gedragsverandering publiceerde BIG'R het Gedragsdoeboek. Het Gedragsdoeboek¹⁸ introduceert mensen in de wereld van de gedragskennis en biedt de eerste handvatten voor het succesvol veranderen van gedrag. Dit Gedragsdoeboek is ook interessant bij het versterken van de preventieve aanpak.

Instrument voorkomen niet-verwijtbare vorderingen (VNG)

VNG Naleving heeft in de periode van 2016–2020 bij verschillende gemeenten onderzoek gedaan naar het ontstaan van niet-verwijtbare vorderingen. Dit zijn vorderingen die zijn ontstaan door een combinatie van een vergissing van een uitkeringsontvanger en hiaten in de werkprocessen van de gemeente. Gemeenten kunnen niet-verwijtbare vorderingen voorkomen door de interne samenwerking te versterken en de communicatie en dienstverlening te optimaliseren. Om gemeenten handvatten te bieden hoe zij dat kunnen doen, heeft de VNG het instrument ‘*Voorkomen niet-verwijtbare vorderingen*’¹⁹ ontwikkeld. De aanbevelingen in dit instrument zien zowel op het aanscherpen van de blik van professionals als op het aanpassen van werkprocessen en de mogelijkheden om processen te automatiseren.

Doenvermogenstoets (UWV en SVB)

De doenvermogenstoets is bedoeld om bij nieuwe wet- of regelgeving te toetsen of de doelgroep in staat zal zijn om te doen wat de wetswijziging van hen vraagt. De vragen in deze toets helpen om te beoordelen of de regels zo zijn opgesteld dat mensen de (nieuwe) wet straks niet alleen ‘kennen’ maar ook ‘kunnen’. Als blijkt dat hier knelpunten dreigen te ontstaan, kan de wet- of regelgeving nog worden aangepast voor deze ingaat.

¹⁸ <https://www.bigrotterdam.nl/assets/files/gedragsdoeboek.pdf>

¹⁹ <https://vng.nl/kennisbank-naleving/voorkomen-niet-verwijtbare-vorderingen-instrument>

Klantreizen (UWV en SVB)

Binnen UWV zijn vijf integrale klantreizen geformuleerd. Een integrale klantreis beschrijft de reis die iemand maakt langs de verschillende onderdelen van UWV. Hierbij wordt de samenhang van alle contacten, handelingen en trajecten in beeld gebracht. In de klantreis staan het perspectief en de beleving van de uitkeringsontvanger of -aanvrager centraal. De integrale klantreis is een middel om pijnpunten te identificeren en het proces te verbeteren. Ook de SVB maakt klantreizen op specifieke processen om knelpunten te signaleren en aanknopingspunten te vinden om de dienstverlening te optimaliseren.

4.3 Aanbevelingen

Bij het thema 'Stel preventie centraal in het proces' komt Team Preventie tot een aantal aanbevelingen.

1. **Breng processen in kaart.** Leg de processen rondom uitkeringen onder de loep, zowel interne processen als processen die de grens van de eigen organisatie overstijgen. Breng in kaart op welke punten in de processen er iets van uitkeringsontvangers gevraagd wordt. Vervolgens kan je als organisatie bekijken hoe je de processen zo kan inrichten dat er zo min mogelijk van uitkeringsontvangers gevraagd wordt, om de kans op fouten of vergissingen te minimaliseren. Probeer daarbij de situatie met de minste kans op fouten, vergissingen of overtredingen als standaard te stellen.
2. **Werk samen en pas processen aan.** Als de processen helder zijn, is het van belang om interne en externe samenwerking te verbeteren langs de lijnen van deze (organisatie-overstijgende) processen. Er zijn verschillende gebeurtenissen waarbij een uitkeringsontvanger met verschillende afdelingen of verschillende organisaties te maken heeft. Bijvoorbeeld als iemand verhuist en gaat samenwonen of als iemand gaat werken. Het verdient aanbeveling om binnen én tussen organisaties te kijken op welke manier betere samenwerking mensen hierbij kan ondersteunen. Een goed voorbeeld is de signaalfunctie bij UWV, waardoor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering hun bijverdiensten niet meer hoeven door te geven. Deze informatie wordt automatisch uit de polisadministratie gehaald.²⁰
3. **Gegevensuitwisseling als norm.** Snelle en adequate gegevensuitwisseling is volgens Team Preventie een belangrijk element in een preventieve aanpak. Dit kan uitkeringsontvangers ontzorgen. Ook voorkom je hiermee fouten en vergissingen die worden veroorzaakt door de soms onterechte aanname dat de overheid alle relevante gegevens uitwisselt. Het waarborgen van de privacy van uitkeringsontvangers is voor Team Preventie belangrijk. Maar ook dan is er vaak meer mogelijk dan op het eerste gezicht lijkt. Ook kan blijken dat het in sommige gevallen nodig is om wet- of regelgeving aan te passen. Hier zal het gesprek, zowel ambtelijk als politiek, over gevoerd moeten worden. Team Preventie vindt dat de betrokken organisaties zich binnen de wettelijke grenzen zoveel mogelijk moeten inspannen om relevante gegevens snel en adequaat uit te wisselen. In lijn met recente jurisprudentie²¹ is het opleggen van sancties volgens Team Preventie niet gepast indien een organisatie aantoonbaar tekort is geschoten bij de uitwisseling van gegevens.
4. **Identificeer en evalueer regels die veel fouten en vergissingen opleveren.** Van bepaalde regelgeving is het al langer bekend dat heel veel mensen hiermee de fout in gaan. Bijvoorbeeld de tijdige herstel melding bij UWV of de leefvormen bij de AOW. Deze regels zijn natuurlijk met een bepaalde doelstelling vastgesteld, maar het is goed om te onderzoeken of deze doelstelling ook op een andere manier (voldoende) bereikt kan worden, waardoor het aantal fouten afneemt. De uitvoering en de wetgever kunnen afspraken maken over hoe om te gaan met dit soort regels. In het uiterste geval zelfs door ze tijdelijk buiten werking te stellen, in afwachting van een aanpassing van de regelgeving. Het is belangrijk dat de wetgever ervoor openstaat om het gesprek hierover aan te gaan.

²⁰ UWV Viermaandenverslag 2023, deel 1, p. 15

²¹ Bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2023:1967

5. **Het voorkomen van fouten en vergissingen als ontwerpcriterium.** Bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving zou het voorkomen van fouten en vergissingen één van de ontwerpcriteria moeten zijn. Beleid, processen en werkinstructies in de uitvoering zijn immers in de eerste plaats een vertaling en uitwerking van wetgeving. Kijken vanuit het perspectief van de uitkeringsontvanger is daarbij heel belangrijk, bijvoorbeeld met behulp van ervaringsdeskundigen. Door preventie gedegen vorm te geven in wet- en regelgeving, zal dit ook doorsijpelen in alle processen binnen organisaties.
6. **Investeer in vakmanschap.** Het is cruciaal dat het preventieve denken en doen door alle uitvoeringsprofessionals wordt omarmd en dat zij ook de kennis en kunde hebben om dit mee te nemen in hun dagelijkse werk. Hiervoor is het nodig om blijvend te investeren in een lerende organisatie. Professionals moeten bijvoorbeeld getraind worden in het opvangen en opvolgen van signalen, in de juiste gesprekstechnieken en in hun lerend vermogen. Het blijvend ontwikkelen van vakmanschap is tijdrovend, intensief en zal geld kosten, maar is een onmisbare stap in het versterken van de preventieve aanpak.

5 Conclusie

De wisseling van een repressief perspectief naar een preventief perspectief is de afgelopen jaren steeds prominenter geworden. Deze perspectiefwisseling stond ook centraal voor Team Preventie. Lange tijd werkten organisaties vooral vanuit het repressieve perspectief samen, op het gebied van handhaving. Op het gebied van preventie was de organisatie-overstijgende samenwerking van Team Preventie nieuw. Het gezamenlijk optrekken van beleid, uitvoering en ervaringsdeskundigen heeft grote toegevoegde waarde gehad. Team Preventie heeft gezien dat er bij beleidsmakers, uitvoeringsinstanties, professionals, ervaringsdeskundigen en wetenschappers al veel kennis aanwezig is. Het blijkt echter dat deze kennis er nog niet voor zorgt dat het probleem van fouten en vergissingen in de sociale zekerheid is opgelost. In de praktijk maken uitkeringsontvangers nog steeds regelmatig fouten en missen uitkeringsinstanties kansen om mensen hiervoor te behoeden. Als de wetgever en de uitvoering minder afhankelijk willen zijn van repressie, is preventie noodzakelijk, en wellicht ook effectiever, om naleving te versterken.

Team Preventie vindt dat de tijd rijp is voor de volgende stap: van denken naar doen. De vier actielijnen die Team Preventie in dit eindadvies benoemt, bieden aanknopingspunten voor alle betrokken organisaties om de preventieve aanpak in de toekomst te versterken en uit te breiden.

Vervolg

Dit eindadvies heeft als titel meegekregen *'Preventie – Een kwestie van doen!'*. Het belang van de aandacht voor en het werken aan een gedegen preventieve aanpak wordt door alle betrokken organisaties onderschreven. Evenals de toegevoegde waarde van de uitwisseling van kennis, ervaringen en ideeën. Om dit draagvlak en de energie niet te laten wegebben, stelt Team Preventie voor om – in overleg met de betrokken organisaties – vorm te geven aan een 'preventienetwerk'. In dit netwerk kan op een organisatie-overstijgend niveau gewerkt worden aan een integrale preventieve aanpak. Met dit netwerk worden de verbindingen en samenwerkingen die met Team Preventie zijn gelegd behouden en versterkt. Ook kan in dit netwerk de opvolging van de aanbevelingen gemonitord worden.

Met de aanbidding van dit eindadvies zit de taak van Team Preventie erop. De opdracht om het preventieve perspectief te laten landen in het denken en doen van uitvoerders en beleidsmakers blijft echter staan. Het uitvoeren van deze opdracht vraagt om continue aandacht en inzet. Er is nog veel werk te verzetten om ervoor te zorgen dat fouten en vergissingen in de sociale zekerheid zoveel mogelijk worden voorkomen. En dat is *een kwestie van doen!*

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Januari 2024 | Publicatie-nr. 24400414