

Bezoekadres: Stadhuis Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam

Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl

E-mail: bbo@rotterdam.nl

Inlichtingen: M. Camfferman

Telefoon: (06) 2836 29 49

Portefeuillehouder: Wethouder R. Moti,
wethouder werk, inkomen en NPRZ

Cluster: Cluster Werk en Inkomen

Ons kenmerk: 21bb8278

Uw kenmerk: tussenbericht 21bb3025

Datum: 23 juni 2021

Betreft: Rechtmatige
verstrekking uitkering

Aan de commissie WIISA

Geachte leden van de commissie,

In de vergadering van uw commissie van 3 maart jl. hebben wij onder meer gesproken over het risico-inschattingsmodel dat door het cluster Werk en Inkomen (W&I) wordt gebruikt bij het uitnodigen van Rotterdammers voor een gesprek om naar de rechtmatigheid van de lopende uitkering te kijken. Daarbij heb ik toegezegd (21bb3025) dat ik u kort na de zomer zal informeren over het opvolgen van de aanbevelingen ten aanzien van de transparantie over het gebruik en de werking van dit model. Ook wil ik u informeren over hoe het risico op vooringenomenheid bij gebruik van dit model wordt voorkomen, zowel aan de input- en outputzijde als gedurende het proces. Ook in de technische sessie van 31 maart jl., is met u gesproken over het uitvoeren van genoemde gesprekken en het gebruik van het risico-inschattingsmodel.

Mede gelet op het recent verschenen rapport 'Gekleurde technologie' van de Rekenkamer Rotterdam, vind ik het van belang om u tussentijds te informeren over de acties die wij de komende maanden zullen ondernemen om de transparantie over het gebruik en de werking van het model te verbeteren en hierover duidelijker te communiceren richting de Rotterdammer.

Daarnaast wil ik u informeren over de acties die voor de komende periode gepland staan met betrekking tot een aantal onderwerpen dat verband houdt met de onderzoeken die de gemeente doet naar de rechtmatige verstrekking van een uitkering. Bij al deze onderwerpen gaat het om acties die tot doel hebben de menselijke maat in onze processen te vergroten en de bejegening van de werkzoekende te verbeteren.

Achtereenvolgens worden besproken:

- De inlichtingenplicht;
- Boeten;
- Heronderzoeken; en
- Het risico-inschattingsmodel.

Tenslotte ga ik in deze brief in op de afdoening van de motie met kenmerk 21bb3701 ("De menselijke maat terug(vorderen)").

Inlichtingenplicht

De Participatiewet is complex. Het blijkt voor werkzoekenden soms lastig om te weten welke informatie van belang is voor het recht op en de hoogte van de verstrekte uitkering. Dit kan ertoe leiden dat de werkzoekende verzuimt om aan zijn inlichtingenplicht (de verplichting om uit eigen beweging relevante wijzigingen door te geven) te voldoen, met alle vervelende gevolgen van dien.

Ik vind het van groot belang dat de informatie over de inlichtingenplicht makkelijk vindbaar en begrijpelijk is. Door onder meer een gedragsexpert en een communicatieadviseur is daarom de afgelopen tijd gekeken naar verbeterlagen die we kunnen maken met betrekking tot de communicatie (zowel intern als extern) over de inlichtingenplicht. Zo valt te denken aan duidelijke informatie over de wijze van doorgeven van wijzigingen door werkzoekenden en de informatie die op Rotterdam.nl beschikbaar is over welke wijzigingen moeten worden doorgegeven. Ook bij de screening van andere processen waarbij contact met de Rotterdammer plaatsvindt, wordt aandacht besteed aan het duidelijk communiceren over de inlichtingenplicht.

De voorgestelde acties worden besproken met de Cliëntenraad en met een afgevaardigde van het Advokatenkollektief Rotterdam, die in haar praktijk regelmatig werkzoekenden vertegenwoordigt bij wie een schending van de inlichtingenplicht is geconstateerd. Dit om te bekijken welke acties de meeste positieve impact zullen hebben.

Boeten

Wanneer de inlichtingenplicht verwijtbaar door een werkzoekende is geschonden, is de gemeente verplicht om een boete-onderzoek uit te voeren. Dit is vastgelegd in artikel 18a van de Participatiewet, resp. art. 20a IOAW/IOAZ. De afgelopen periode is W&I op kleine schaal een pilot gestart, waarbij er eerder in het proces wordt gekeken naar de eventuele verwijtbaarheid van de werkzoekende wanneer wordt geconstateerd dat relevante informatie niet of niet tijdig is doorgegeven. Hiervoor wordt telefonisch contact gelegd met de Rotterdammer om zo eerder alle feiten en omstandigheden volledig in beeld te hebben.

Wanneer de behandelend medewerker op basis daarvan constateert dat de schending van de inlichtingenplicht de werkzoekende niet kan worden aangerekend, wordt binnen de kaders van deze pilot géén boete-onderzoek opgestart. Binnen deze pilot wordt dus uitgegaan van 'Geen boete, tenzij...'. Er wordt daarbij uitgegaan van vertrouwen in de burger.

De eerste voorzichtige resultaten laten zien dat door deze proceswijziging het aantal opgelegde boeten en afgegeven waarschuwingen aanzienlijk daalt.

De komende tijd wordt deze pilot verbreed naar de teams die de heronderzoeken uitvoeren. Door het contact met de Rotterdammers naar aanleiding van de constatering dat niet alle relevante informatie juist of tijdig is vermeld naar voren te halen in het proces, zal naar verwachting ook het aantal opgelegde boeten en waarschuwingen naar aanleiding van een heronderzoek dalen.

Heronderzoeken

Zoals in de technische sessie van 31 maart jl. is aangegeven, is het verrichten van heronderzoeken een belangrijk middel om de rechtmatige verstrekking van uitkeringen te kunnen controleren, naast signaalgestuurde vormen van controle zoals de afhandeling van signalen van het Inlichtingenbureau. Waar de signaalgestuurde controle zich richt op het concreet afgegeven signaal, is er bij het starten van een heronderzoek geen concreet signaal dat er mogelijk iets mis is met de rechtmatigheid van de uitkering.

Onder het kopje 'Inlichtingenplicht' is al aangegeven dat de Participatiewet complex is. De kans is dus altijd aanwezig dat de verstrekte uitkering niet meer aansluit op de actuele situatie van de werkzoekende, zonder dat deze zich daarvan bewust is. Het heronderzoek is een bruikbaar middel om zicht te houden op de situatie van werkzoekenden. Het voorkomen dat er

te veel uitkering wordt verstrekt is dus één van de doelen die we willen bereiken met het uitvoeren van heronderzoeken. Daarnaast biedt het heronderzoeksgesprek een kans om werkzoekenden hulp te bieden of door te verwijzen bij problemen die zij ervaren. De situatie van de werkzoekende wordt op die manier in de volle breedte gezien en waar nodig ondersteund.

Ik wil u achtereenvolgens graag informeren over het vergroten van de menselijke maat binnen het werkproces met betrekking tot heronderzoeken en het aantal heronderzoeken dat wij naar verwachting dit jaar zullen uitvoeren.

Menselijke maat

In het beleidskader 'Mensenwerk' is uiteengezet dat wij de werkzoekende klantvriendelijk en gelijkwaardig willen bejegenen. Vanuit dit perspectief zijn wij al enige tijd bezig met het verbeteren van het heronderzoeksproces. Daarbij zetten we de komende periode in op:

- De toonzetting van de uitnodiging en de wijze van uitnodigen voor het heronderzoek.
- De uitvraag van gegevens ten behoeve van het heronderzoek, die standaard vrij uitgebreid is terwijl dat in veel gevallen niet noodzakelijk is en
- De toonzetting van het gesprek zelf. Van belang is dat het heronderzoek, naast de vaststelling of de uitkering rechtmatig wordt verstrekt, vooral ook tot doel heeft een gesprek te zijn *met* de Rotterdammer, waarin we samen kijken of er wellicht nog behoefte is aan ondersteuning (bijvoorbeeld op het gebied van schulden).

Aantallen heronderzoeken

Het aantal jaarlijks te verrichten heronderzoeken is in deze collegeperiode vastgesteld op 6.000. Als gevolg van de Covid-19 pandemie en de bijbehorende maatregelen, is deze planning in 2020 maar voor de helft gerealiseerd. Er is besloten om de ca. 3.000 heronderzoeken die in 2020 niet konden worden uitgevoerd, gelijkelijk te verdelen over 2021 en 2022. Daarmee is de doelstelling voor 2021 vastgesteld op 7.500 heronderzoeken.

Van de jaarlijks uitgevoerde heronderzoeken wordt een deel van de Rotterdammers uitgenodigd op basis van een thema, een deel a-select, en een deel op basis van het risico-inschattingsmodel waarop ik hierna dieper in ga. Van de 7.500 geplande heronderzoeken voor 2021, worden er 3.000 gestart op basis van een thema, 1.500 op a-selectie basis, 1.000 op basis van samenwerkingsafspraken met afdelingen Werk, Prestatie010 en Jongerenloket en worden er 2.000 gestart op basis van het model.

De thema's zijn geënt op de woonsituatie en de samenstelling van het huishouden. In een dergelijk thema neemt W&I een bepaalde, specifieke situatie onder de loep. Wanneer eenmaal een thema is gekozen, zal de totale populatie die aan het selectiecriterium voldoet, worden onderzocht. W&I haalt daarbij per gebied de themagroepen uit haar uitkeringenbestand. Als de onderzoeken in dit gebied zijn afgerond, komt dezelfde themagroep in een ander gebied aan bod; hetzij in hetzelfde jaar, hetzij in een jaar daarop.

Bij deze selectie wordt door middel van een gestructureerde aanpak gemonitord wie recent reeds een heronderzoek heeft gehad, zodat voorkomen wordt dat werkzoekenden in een relatief kort tijdsbestek bijvoorbeeld zowel op basis van een thema of op a-selectie basis worden uitgenodigd.

De methode op basis waarvan een werkzoekende wordt uitgenodigd voor een heronderzoek heeft geen invloed op het vervolg van het proces. Elk heronderzoek wordt op eenzelfde wijze uitgevoerd door de inkomensconsulenten en er wordt dezelfde ondersteuning geboden.

In 2021 duren de pandemie en de daaraan verbonden beperkingen nog steeds voort. Ook dit jaar heeft dit een effect op het aantal te verrichten onderzoeken en wordt het aantal van 7.500

niet gerealiseerd. Op basis van de huidige onzekerheid is het moeilijk om een voorspelling te doen over hoeveel heronderzoeken er in 2021 worden uitgevoerd.

Risico-inschattingsmodel

Het risico-inschattingsmodel, dat één van de gebruikte methodes is om iemand uit te nodigen voor een heronderzoek, heeft de afgelopen periode de nodige aandacht gekregen.

Aansluitend op hetgeen ik hierboven heb aangegeven over heronderzoeken, wens ik te benadrukken dat het heronderzoek is gericht op het beoordelen van de rechtmatigheid. Ook het risico-inschattingsmodel is gericht op een inschatting van de kans op rechtmatigheid of onrechtmatigheid.

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de medewerker, is onafhankelijk van de wijze waarop de werkzoekende is geselecteerd voor een heronderzoek. Ongeacht of betrokkene is uitgenodigd op basis van het risico-inschattingsmodel of a-select, worden dezelfde stukken opgevraagd en vindt het onderzoek op dezelfde wijze plaats.

Graag wil ik alvast een korte toelichting geven op de volgende punten:

- Het vergroten van transparantie over het gebruik en de werking van het model en
- Het voorkomen van vooringenomenheid bij het gebruik van het model.

Vergroten van transparantie

Zowel de Rekenkamer Rotterdam als de afdeling Concern Auditing, hebben aangegeven dat de transparantie over het gebruik en de werking van het risico-inschattingsmodel vergroot moet worden. Het begrip transparantie valt uiteen in uitlegbaarheid en communicatie.

Uitlegbaarheid ziet daarbij op aspecten zoals:

- o Het toelichten van de doelstelling die we met het risico-inschattingsmodel nastreven;
- o Inzichtelijk maken hoe het model werkt en welke resultaten het oplevert;
- o Het beter toelichten van de functie die het model heeft binnen ons bedrijfsproces.

Communicatie ziet dan op de manier waarop de uitleg over werking en gebruik van het model, wordt overgebracht aan de Rotterdamse burger. Het zou de Rotterdammer duidelijk moeten zijn *dat* we het model gebruiken, maar ook *waarom* en *hoe*.

Een werkgroep is momenteel aan de slag met het verbeteren van zowel de uitlegbaarheid als de communicatie.

Beide onderdelen worden zoveel mogelijk in de zomermaanden afgerond, waarna ik u zo spoedig mogelijk zal informeren over de ondernomen stappen. Daarnaast zal het college in het derde kwartaal een concernbrede visie lanceren op het werken met algoritmes door de gemeente Rotterdam. Daarin wordt ook stilgestaan bij het te hanteren instrumentarium om algoritmes te toetsen en de kwaliteit te waarborgen, hoe de verantwoordelijkheden worden belegd en hoe de governance hieromtrent wordt ingericht.

Voorkomen van vooringenomenheid bij het gebruik van het model

Er wordt nauwgezet op toegezien dat er in het model géén variabelen worden gebruikt die kunnen leiden tot over- of ondervertegenwoordiging van groepen. In haar rapport wijst de Rekenkamer Rotterdam op het gebruik van zgn. proxy-variabelen binnen het risico-inschattingsmodel. Proxy's zijn variabelen die niet direct discriminatoir van aard zijn, maar indirect wel zouden kunnen leiden tot impliciete vooringenomenheid. Uit het advies dat door Concern Auditing is afgegeven blijkt dat er belangrijke beheersmaatregelen aanwezig zijn om vooringenomenheid bij gebruik van het model te voorkomen. Zo wordt er op verschillende momenten in het proces gekeken naar de kans op vooringenomenheid en de over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen.

De proxy-variabelen bevatten informatie die in het kader van de Participatiewet door gemeenten moet worden vastgelegd. Desondanks vind ik het van groot belang om elke schijn van vooringenomenheid te voorkomen. Voor mij wegen de emoties en gevoelens die het gebruik van de proxy-variabelen op kunnen roepen dermate zwaar, dat ik daarom heb besloten om mogelijke proxy-variabelen alsnog zo spoedig mogelijk uit het risico-inschattingsmodel te laten verwijderen.

Ook over dit punt zal ik u verder informeren bij de afdoening van toezegging 21bb3025.

Motie 'De menselijke maat terug(vorderen)'

Op 18 maart jl. is de motie 'De menselijke maat terug(vorderen)' ontvangen (kenmerk: 21bb3701), ingediend door de fracties van D66 (Arsieni), PvdA (Yildirim), CDA (Segers-Hoogendoorn), ChristenUnie / SGP (Vonk) en GroenLinks (Roest).

Daarin is aan het college verzocht:

- Klaar te staan om na aanpassing van de Participatiewet door de initiatiefwet 'wijziging Participatiewet in verband met het vergroten van de beslissingsruimte van gemeenten bij het terugvorderen van bijstand', zo snel mogelijk maatwerk toe te passen bij het terugvorderen van bijstandsuitkeringen door kaders en instructies hierop aan te passen;
- In de tussentijd alle mogelijke ruimte te benutten om maatwerk toe te passen.

Gelet op de reguliere afhandelingstermijn van 12 weken, zou deze motie uiterlijk 17 juni 2021 moeten zijn afgedaan. De afdoening van deze motie kan niet tijdig worden afgerond. Dit uitstel houdt verband met het wetgevingstraject dat vereist is om de regels met betrekking tot terugvordering zoals opgenomen in de Participatiewet, IOAW en IOAZ, te verruimen.

De motie 'De menselijke maat terug(vorderen)' is mede ingediend naar aanleiding van de initiatiefwet 'houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het vergroten van de beslissingsruimte van gemeenten bij het terugvorderen van bijstand' van de kamerleden Bruins, Van Beukering-Huijbregts, Peters, Renkema, Jasper van Dijk en Gijs van Dijk.

Genoemde wetsvoorstel is in maart 2021 ter consultatie voorgelegd. In afwachting van de kabinetsformatie ligt het wetgevingstraject rondom dit voorstel momenteel stil. Omdat dit wetsvoorstel bepalend is voor de vraag welke ruimte gemeente heeft om maatwerk toe te passen bij het terugvorderen van bijstand (met name in die gevallen waarin de terugvordering het gevolg is van een schending van de inlichtingenplicht), kan er op dit moment geen volledige toepassing worden gegeven aan de motie 'De menselijke maat terug(vorderen)'.

Wanneer een terugvordering géén verband houdt met een schending van de inlichtingenplicht, biedt de wet ook in de huidige situatie al mogelijkheden om niet terug te vorderen, Terugvordering is in een dergelijk geval een bevoegdheid, geen plicht. In de komende maanden zal worden onderzocht hoe in de praktijk met dit bevoegdheidskarakter wordt omgegaan, en of de uitvoerend medewerkers extra ondersteuning of kaders nodig hebben om goed met deze beoordelingsruimte om te kunnen gaan.

Op dit moment wordt bij elke procesaanpassing of ontwikkeling van een nieuw proces, reeds aandacht besteed aan de toepassing van de menselijke maat. Bij het proces rondom de beoordeling van boetes, wordt momenteel een pilot uitgevoerd waarin de menselijke maat beter tot zijn recht komt.

Tot slot

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de acties die wij in de komende periode zullen ondernemen. Over de stappen die we in de komende maanden zetten op de eerste vier punten (inlichtingenplicht, boeten, heronderzoeken en het risico-inschattingsmodel) zal ik u voor het einde van dit jaar verder informeren. Overigens ben ik voornemens om de term 'heronderzoek' te vervangen door een omschrijving die de lading van het gesprek meer dekt, waarin tot uiting komt dat het gesprek niet alleen bedoeld is voor de rechtmatigheid van de uitkering, maar dat we ook kijken naar noodzakelijke ondersteuning.

Ook informeer ik u voor het einde van dit jaar over de uitvoering van de motie 'De menselijke maat terug(vorderen)', in de verwachting dat het wetgevingstraject voor de initiatiefwet op korte termijn weer zal worden voortgezet.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Moti', is written over a light blue rectangular stamp. The signature is stylized and fluid.

Richard Moti
Wethouder Werk, Inkomen, Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en EU-migranten