
Evaluatie hand- havingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*Ministerie van Sociale
Zaken en
Werkgelegenheid*

*Referentie: 2017-
0396/ADB/ww/ms*

13 juni 2017

Lessen voor de toekomst
voor de handhaving van de
socialezekerheidswetten
ten aanzien van de
inlichtingenplicht

Managementsamenvatting

Dit is het tweede rapport in het kader van de evaluatie van het handhavingsbeleid voor de sociale zekerheid. De evaluatie is nadrukkelijk afgebakend tot de handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht in het kader van een elftal socialezekerheidswetten¹. Dit rapport is een vervolg op het eerste rapport (de 'foto' van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht) en bevat lessen voor de toekomst, verkregen op basis van documentstudie en gesprekken met betrokkenen. Richtinggevend hierbij waren de vragen opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op basis van de *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht* kunnen geen grote tekortkomingen worden geconstateerd in het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten. Het handhavingsbeleid van SZW functioneert en SZW pleegt op verschillende vlakken inzet met als doel handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht te bevorderen. Er zijn wel kansen om bepaalde onderdelen – ook onderdelen die nu goed lijken te gaan - te verbeteren. Daarom is in dit rapport een aantal lessen voor de toekomst geformuleerd. Hieronder benoemen we de belangrijkste kansen.

Op basis van de foto van het beleid en de uitvoering stellen wij vast dat er nagenoeg geen empirische grondslag voor de (impliciete) beleidstheorie achter het handhavingsbeleid is. Meer empirisch onderzoek is gewenst om aan te tonen dat bijvoorbeeld voorlichting, controle, opsporen en sanctionering daadwerkelijk het beoogde effect hebben op (potentiële) overtreders van de inlichtingenplicht.

Meer inzicht is noodzakelijk in kosten, opbrengsten in termen van geleverde prestaties en mate van doelbereiking. Alle instrumenten worden door SZW in meer of mindere mate ingezet; wel zijn er mogelijkheden voor het optimaliseren van de inzet van deze instrumenten. In hoeverre de mix van instrumenten (wetgeving, voorlichting, kaderstelling en faciliteren uitvoering) adequaat is om de beoogde effecten te realiseren op een doeltreffende en doelmatige wijze kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Enerzijds is het zicht op geleverde prestaties beperkt als gevolg van de wijze van verantwoorden door de organisaties die het handhavingsbeleid uitvoeren, anderzijds is het effect van interventies van uitvoeringsorganisaties op het behalen van het doel om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te borgen in heel beperkte mate empirisch meetbaar.

De grootste kansen lijken te zitten in nog meer samenwerken, het delen van *good practices* in de uitvoering en het gezamenlijk ontwikkelen van slimmere data-analyse op zoveel mogelijk relevante bestanden. Een andere grote kans ligt in meer empirisch onderzoek naar de effecten van activiteiten die uitvoeringsorganisaties uitvoeren. De minister van SZW kan deze kansen positief beïnvloeden door zich te richten op (1) de uitvoering van onderzoek, zowel empirisch onderzoek als onderzoek naar aanvullende mogelijkheden, en (2) het verder faciliteren van UWV, SVB en gemeenten bij data- en informatie-uitwisseling en data-analyse, en (3) het actief stimuleren van (keten)samenwerking tussen de uitvoerende organisaties, inclusief de organisaties die belast zijn met data-uitwisseling, door het geven van voorlichting, identificeren van *good practices* en het verspreiden van kennis en inzichten die uit de onderzoeken onder (1) komen.

Aan de hand van de beleidstheorie zoals beschreven in het eerste onderzoek, onderkennen wij voorts de volgende meer specifieke lessen voor de toekomst:

- Besteed hernieuwde aandacht aan doelen, middelen en indicatoren van het handhavingsbeleid.
- Zorg voor een integrale visie en jaarlijkse rapportage over het beleid en de praktijk van handhaving.
- Wees transparant over de inbreng van de uitvoeringspraktijk bij beleidswijzigingen.
- Vergroot het inzicht in het (benodigde) budget voor de uitvoering van handhavingstaken.

¹ Het gaat hierbij om de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), Toeslagenwet (TW), Algemene kinderbijslagwet (AKW), Algemene nabestaandenwet (ANW), Algemene ouderdomswet (AOW), Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO-regeling) en Participatiewet (Participatiewet)/Wet werk en bijstand (WWB).

-
- Ontwikkel (aanvullende) kengetallen om het effect van het handhavingsbeleid van UWV en de SVB in beeld te brengen.

Zorg voor een up-to-date en passend instrumentarium

- Ontwikkel een *evidence-based* instrumentenmix voor de handhaving.
- Onderzoek de (wettelijke) mogelijkheden voor data-analyse en gebruik van gegevens waarover de uitvoeringsorganisatie al beschikt in het kader van andere taken voor de handhaving.
- Maak afspraken met het UWV en de SVB over de wijze van sturing op (kwaliteits)verbeteringen in de uitvoeringspraktijk.

Deel meer kennis en ervaringen en bevorder de onderlinge samenwerking

- Deel zowel *good* als *bad practices*.
- Maak gebruik van de beschikbare *good practices* voor gemeenten.
- Leer van de verschillen in de aanpak van gelijksoortige risico's.
- Zet in op de verbetering van internationale samenwerking.
- Evalueer de bijdrage van bestaande samenwerkingsverbanden aan de praktijk van de handhaving.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en leeswijzer	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Aard van de opdracht	5
1.3.	Leeswijzer voor dit rapport	6
2.	Van foto naar lessen voor de toekomst	7
2.1.	Is er voldoende empirische grondslag voor de (impliciete) beleidstheorie achter het handhavingsbeleid?	7
2.2.	Is de mix van instrumenten (wetgeving, voorlichting, kaderstelling en faciliteren uitvoering) adequaat om de beoogde effecten te realiseren op een doeltreffende en doelmatige wijze?	9
2.3.	Welke kansen liggen er in de uitvoering van het handhavingsbeleid en hoe kan door beleid van de minister van SZW hier positieve invloed op aangewend worden?	11
3.	Lessen voor de toekomst	13
3.1.	Besteed hernieuwde aandacht aan doelen, middelen en indicatoren van het handhavingsbeleid	13
3.1.1.	Zorg voor een integrale visie en jaarlijkse rapportage over het beleid en de praktijk van handhaving	13
3.1.2.	Wees transparant over de inbreng van de uitvoeringspraktijk bij beleidswijzigingen	13
3.1.3.	Vergroot het inzicht in het (benodigde) budget voor de uitvoering van handhavingstaken	14
3.1.4.	Ontwikkel (aanvullende) kengetallen om consistent te rapporteren over handhaving en de effecten van voorlichting en informatie-uitwisseling inzichtelijk te maken	14
3.2.	Zorg voor een up-to-date en passend instrumentarium	17
3.2.1.	Ontwikkel een evidence-based instrumentenmix voor de handhaving	17
3.2.2.	Onderzoek de (wettelijke) mogelijkheden voor data-analyse en gebruik van gegevens waarover de uitvoeringsorganisatie al beschikt in het kader van andere taken voor de handhaving	18
3.2.3.	Maak afspraken met UWV en SVB over de wijze van sturing op (kwaliteits)verbeteringen in de uitvoeringspraktijk	19
3.3.	Deel meer kennis en ervaringen en bevorder de onderlinge samenwerking	21
3.3.1.	Deel meer kennis en ervaringen tussen SZW, UWV, SVB en gemeenten	21
3.3.2.	Evalueer de bijdrage van bestaande samenwerkingsverbanden aan de praktijk van de handhaving	22

Bijlagen

A.	Afkortingen en begrippen	23
B.	Gesignaleerde voorbeelden van een volgens betrokkenen succesvolle aanpak	25
C.	Quick scan wetenschappelijke literatuur	27

1. Inleiding en leeswijzer

Dit rapport presenteert de ‘lessen voor de toekomst’ voor het beleid en de uitvoering van de handhaving in het kader van sociale verzekeringswetten. Dit rapport is een vervolg op de eerder verschenen rapportage “Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht”.

1.1. Aanleiding

Om zicht te krijgen op het handhavingsbeleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: “SZW”) in oktober 2014 aangekondigd een evaluatie uit te voeren van de socialezekerheidswetten, inclusief het sanctieregime zoals vastgelegd in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: “Fraudewet”). Het gaat om een evaluatie van de handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht². Daarbij is gekeken naar zowel het handhavingsbeleid als de volledige uitvoering ervan, van preventie tot sanctionering.

Het doel van de evaluatie is inzicht te geven in de doelen, middelen en activiteiten van zowel SZW als UWV, SVB en gemeenten (een zogenaamde ‘foto’ van het beleid en de praktijk van handhaving), op basis waarvan lessen geleerd kunnen worden ten behoeve van het ontwikkelen van aanvullend beleid, nieuwe activiteiten of verbeteringen voor bestaande activiteiten als het gaat om handhaving van elf³ socialezekerheidswetten (de ‘lessen voor de toekomst’).

1.2. Aard van de opdracht

De evaluatie is opgedeeld in drie fasen, met voor iedere fase te beantwoorden hoofdvragen en verschillende subvragen. Elke fase resulteert uiteindelijk in een rapport.

De volgende drie fasen worden onderkend:

Fase 1:	Onderzoek naar de stand van zaken van het handhavingsbeleid en handhavingsactiviteiten inzake de socialezekerheidswetten, inclusief krachtenveldanalyse en beantwoording van de vraag welke efficiency- en effectiviteitsvragen empirisch te onderzoeken zijn.
Fase 2:	Op basis van fase 1 geleerde lessen vastleggen en aanbevelingen voor de toekomst formuleren.
Fase 3:	Vervolgonderzoek naar een aantal effectiviteits- en efficiëncyvraagstukken.

Elke fase van het onderzoek vindt plaats vanuit het perspectief van handhaving van de inlichtingenplicht.

Het voorliggende rapport betreft Fase 2: *op basis van fase 1 geleerde lessen vastleggen en aanbevelingen voor de toekomst formuleren*. De lessen voor de toekomst zijn gebaseerd op inzichten en kansen die het onderzoeksteam heeft gesignaleerd tijdens het onderzoek in Fase 1 op basis van:

- literatuurstudie;
- 50 interviews;
- geconstateerde overeenkomsten en verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties; en
- een validatiesessie, waarin de bevindingen (de ‘foto’) zijn getoetst en een aantal mogelijke suggesties voor aanvulling en verbetering is voorgelegd en door de deelnemers is aangevuld.

² De inlichtingenplicht is in de diverse socialezekerheidswetten opgenomen en legt bij de burger een eigen verantwoordelijkheid neer om alle informatie die van belang is voor het uitvoeren van de wet te melden, op verzoek of onverwijld uit eigen beweging.

³ Dit betreffen de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), Toeslagenwet (TW), Algemene kinderbijslagwet (AKW), Algemene nabestaandenwet (ANW), Algemene ouderdomswet (AOW), Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO-regeling) en de Participatiewet (Participatiewet)/Wet werk en bijstand (WWB).

1.3. Leeswijzer voor dit rapport

Dit rapport gaat in hoofdstuk 2 in op de hoofdvragen die de leidraad vormen om te komen van de gemaakte 'foto' naar de 'lessen voor de toekomst'.

Hoofdstuk 3 bevat de specifieke 'lessen voor de toekomst'. Hierbij formuleren wij lessen op basis van de informatie die is verzameld zoals hierboven beschreven. In de tekst geven wij een toelichting aan de hand van de bevindingen uit het eerste rapport (de 'foto'). De feitelijke lessen zijn opgenomen in tekstkaders en betreffen de mening/opvatting van het onderzoeksteam.

De 'lessen voor de toekomst' zijn opgesteld en gestructureerd aan de hand van de verschillende aspecten van het handhavingsbeleid, namelijk doelen, middelen en indicatoren, instrumenten en het delen van kennis en ervaring.

Bij dit rapport zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- een overzicht van de gebruikte afkortingen en begrippen (bijlage A);
- voorbeelden van – volgens betrokkenen – *good practices* (bijlage B);
- *quick scan* van de wetenschappelijke literatuur op het gebied van handhaving en naleving (bijlage C).

Dit document is het eindrapport van de tweede fase van de evaluatie van het handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Adri de Bruijn, partner bij PwC. Een eerdere versie van deze rapportage is door het ministerie van SZW van commentaar voorzien. Daarnaast heeft een externe werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het UWV, de SVB, de VNG en Divosa, deze rapportage becommentarieerd.

2. *Van foto naar lessen voor de toekomst*

In het rapport *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht* wordt een feitelijke beschrijving gepresenteerd van het beleid en de praktijk van handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht. Het beleid, de doelen en middelen alsook de door het UWV, de SVB en gemeenten ingezette instrumentaria en verrichtte activiteiten, zijn daarin beschreven.

We doen enkele uitspraken over wat in de foto is waargenomen, waar mogelijk ruimte ligt voor intensivering van bestaand beleid of uitvoering of waar zelfs aanvullend beleid of aanvullende middelen of mogelijkheden kunnen bijdragen aan een betere handhaving van de inlichtingenplicht in socialezekerheidswetten, zowel bij het ministerie van SZW als bij het UWV, de SVB en gemeenten. Deze ‘lessen voor de toekomst’⁴ zijn geformuleerd binnen het kader van het huidige stelsel.

De opdracht bestaat niet uit een evaluatie in de zin van een vergelijking tussen de huidige situatie en een ‘oude’ situatie met betrekking tot beleid en uitvoering van handhaven van de inlichtingenplicht van de socialezekerheidswetten – bijvoorbeeld de situatie van ‘voor’ en ‘na’ de invoering van de Fraudewet. Er zijn evenmin metingen, steekproeven of analyses gedaan die zicht geven op de mate van doelbereik van handhaving of op de doelmatigheid van de daartoe ingezette mensen en middelen. Dit is conform de onderzoeksopzet zoals die door SZW is opgesteld voor dit onderzoek. Dientengevolge zijn in genoemde rapportage over Fase 1 geen conclusies getrokken omtrent de vraag of de handhaving doeltreffend en doelmatig is, wat ‘goed’ gaat en wat ‘beter’ zou kunnen – voor die kwalificaties ontbreekt ook een vastgesteld referentiekader.

Dit hoofdstuk presenteert hoe wij van de *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving* zijn gekomen tot ‘lessen voor de toekomst’ langs de drie hoofdvragen:

1. Is er voldoende empirische grondslag voor de (impliciete) beleidstheorie achter het handhavingsbeleid?
2. Is de mix van instrumenten (wetgeving, voorlichting, kaderstelling en faciliteren uitvoering) adequaat om de beoogde effecten te realiseren op een doeltreffende en doelmatige wijze?
3. Welke kansen en bedreigingen liggen er in de uitvoering van het handhavingsbeleid en hoe kan door het beleid van de minister van SZW hier positieve invloed op aangewend worden?

2.1. *Is er voldoende empirische grondslag voor de (impliciete) beleidstheorie achter het handhavingsbeleid?*

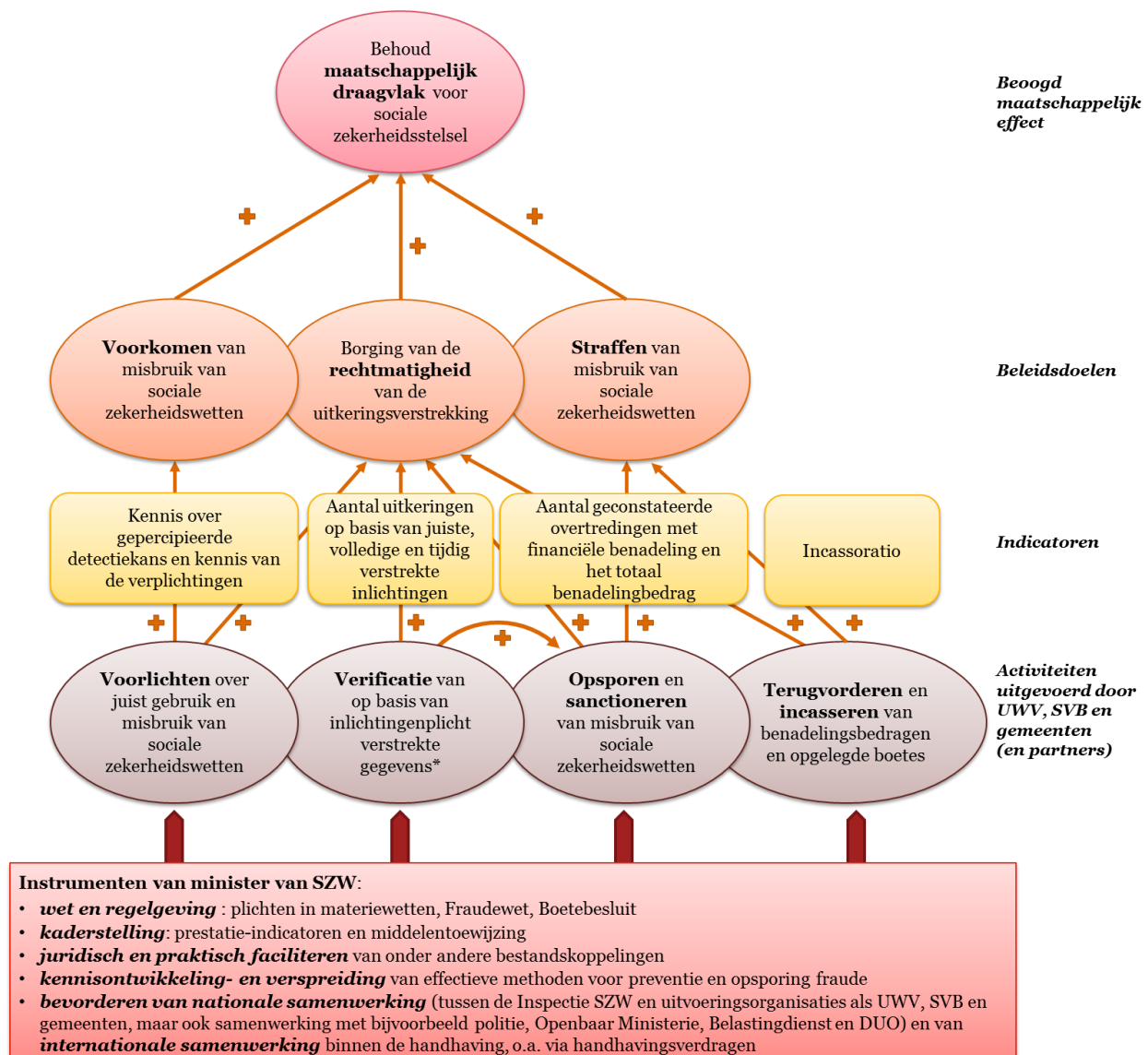
De beleidstheorie onder het handhavingsbeleid van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht is achteraf gereconstrueerd – deze is nimmer in deze volledige vorm geschetst voorafgaand aan het formuleren, vaststellen en implementeren van het beleid.

De impliciete beleidstheorie⁵ luidt als volgt: om maatschappelijk draagvlak te houden voor het stelsel van sociale verzekeringen, is het noodzakelijk dat misbruik wordt voorkomen, uitkeringen rechtmatig worden uitgekeerd en indien misbruik toch voorkomt deze wordt bestraft. De totale (impliciete) beleidstheorie is op de volgende pagina schematisch weergegeven.

⁴ Bij ‘lessen voor de toekomst’ worden hier mogelijkheden voor intensivering, uitbreiding of verbetering van het huidige beleid of de huidige uitvoeringspraktijk bedoeld; ‘lessen’ moet hier niet worden opgevat als zou een ongewenste situatie zijn aangetroffen waaruit lering kan worden getrokken teneinde een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen.

⁵ Grotendeels gebaseerd op de impliciete beleidstheorie zoals geformuleerd door het ministerie van SZW in bijlage M: *Analyse kader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW* gevoegd bij de offerteaanvraag voor deze evaluatie; op enkele punten is de reconstructie aangevuld door PwC.

Figuur 2-1 De (impliciete) beleidstheorie van handhaving in de sociale zekerheid



* o.a. door bestandskoppelingen, ontwikkelen en gebruiken van risicokenmerken en risicoprofielen, ontwikkelen en gebruik 'slimme samenloopsignalen', internetonderzoek (bijvoorbeeld het gebruik van openbare bronnen zoals Facebook), risico-inventarisatie van misbruikrisico's bij e-dienstverlening

Het handhavingsbeleid voor socialezekerheidswetten is gebaseerd op (soms impliciete) veronderstellingen over hoe het gedrag van burgers kan worden beïnvloed. Zo wordt verondersteld dat hogere straffen afschrikkend werken en bijdragen aan de normnaleving. Deze inzichten zijn niet gebaseerd op empirisch onderzoek naar de werking van sancties in de sociale zekerheid. Wel wordt gerefereerd aan 'soortgelijke effecten' van sancties in de context van het verkeer en sancties in de context van de uitstroom naar werk. De memorie van toelichting van de Fraudewet beschrijft dat "verwacht mag worden dat dit positieve effect (*red.* van sancties) zich ook bij de sancties in relatie tot uitkeringsfraude zal voordoen"⁶.

Daar komt bij dat er redenen kunnen zijn waarom mensen die wel willen voldoen aan de inlichtingenplicht, daar niet altijd in slagen. Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman komt naar voren dat mensen de overheid als complex ervaren en niet begrijpen welke informatie ze precies door moeten geven. Soms beschikken ze zelf nog niet over de informatie die ze door moeten geven, of ze vergeten dit of vergissen zich. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld als er sprake is van een medisch-psychische toestand of een levensfase met persoonlijke tragedie.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p 5.

In de derde plaats vereist de effectiviteit van de zwaardere sancties - die het resultaat zijn van de Fraudewet - dat uitkeringsontvangers zich van het bestaan van deze sancties bewust zijn. Er is geen empirisch onderzoek gedaan naar de bekendheid van uitkeringsontvangers met de sancties die voortkomen uit het niet naleven van de inlichtingenplicht vóór en na de invoering van de Fraudewet.

Het effect van handelingsinterventies van uitvoeringsorganisaties op het doel om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te borgen is in heel beperkte mate empirisch meetbaar. Handhavingsinterventies van uitvoeringsorganisaties richten zich in grote lijnen op rechtmatige toekenningen van uitkeringen, het voorkomen van schending van de inlichtingenplicht, het genereren van meer fraudesignalen, het onderzoeken van meer van de ontvangen fraudesignalen, het verhogen van het succes van fraudeonderzoek en meer terugvorderen (verhogen incassoratio). Tegelijk zijn omvang van de fraude, de detectiekans, het aantal onrechtmatige aanvragen en het aantal onrechtmatige toekenningen per definitie niet te meten. Dit komt doordat alleen de waargenomen fraude meetbaar is; het totale aantal fraudegevallen is onbekend. Daarmee is het ook niet mogelijk om empirisch te meten of handhavingsinterventies effect hebben op (het verminderen van) fraude, (het verhogen van) de detectiekans of (minder) onrechtmatige aanvragen en onrechtmatige toekenningen. Ondanks deze beperking zijn er wel mogelijkheden om effecten van instrumenten te meten. Op het gebied van voorlichting en communicatie over de inlichtingenverplichtingen zijn bijvoorbeeld enkele kansrijke empirische onderzoeken geïdentificeerd, evenals onderzoek in literatuur, vergelijking tussen gemeenten en door experimenten.⁷

Ipsos voert in opdracht van het ministerie van SZW jaarlijks een onderzoek uit naar de bekendheid van uitkeringsgerechtigden met rechten en (inlichtingen)plichten, alsmede de mate van tevredenheid van uitkeringsgerechtigden over de informatievoorziening en de kwaliteit van de informatie. Dit onderzoek geeft een aardige indicatie. Tegelijk heeft de methode van Ipsos wel als nadeel dat zij vooral de *herkenning* van de verplichtingen toetst, omdat gevraagd wordt of respondenten bekend zijn met de in de vraagstelling opgesomde verplichtingen. Daardoor is niet duidelijk of de kennis ook *actief* is (dat wil zeggen dat de respondent ook zonder de verplichtingen voorgelegd te krijgen deze kan benoemen) en of *het bijbehorende handelingsperspectief* aanwezig is (dat wil zeggen: of de respondent zich realiseert dat hij bijvoorbeeld een melding moet doen als hij gaat verhuizen).

De conclusie van de onderzoekers luidt dan ook dat een empirische grondslag voor de (impliciete) beleidstheorie nagenoeg ontbreekt. Ook ontbreekt een valide en betrouwbaar instrumentarium om de effecten van handhavingsinterventies van uitvoeringsorganisaties empirisch te meten. Wij adviseren dan ook om te investeren in wetenschappelijk onderzoek naar gedragsinterventies en in effectiviteitsonderzoek. Dit kan onder meer langs de gesuggereerde kansrijke empirische onderzoeken uit hoofdstuk 5 van het rapport *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht*. Wij gaan in onder andere paragraaf 3.2.1 van dit rapport nader op dit advies in.

2.2. Is de mix van instrumenten (wetgeving, voorlichting, kaderstelling en faciliteren uitvoering) adequaat om de beoogde effecten te realiseren op een doeltreffende en doelmatige wijze?

Er worden verschillende instrumenten ingezet door SZW ten behoeve van handhaving van de socialezekerheidswetten, van wetgeving, kaderstelling en voorlichting (kennisontwikkeling en -verspreiding) tot het faciliteren van de uitvoering.

Een belangrijk instrument betreft **wetgeving**. Bij het wijzigen van wetgeving worden uitvoeringsorganisaties en gemeenten betrokken bij het proces van formuleren/toetsen van een (nieuwe) wet (swijziging). Dit betrekken gebeurt nu door middel van de zogenaamde uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (U&H toets), maar soms wordt ook intensiever afgestemd, zoals bij de wijziging van de Fraudewet. De onderzoekers zijn van mening dat de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten op meer verschillende momenten in het beleidsproces intensiever betrokken kunnen worden, zodat de consequenties van aanpassingen voor de uitvoering beter getoetst worden:

⁷ Zie ook hoofdstuk 5 van het rapport *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht*.

de impact op de uitvoering, de fraudegevoeligheid van nieuwe of aangepaste regels en de handhaafbaarheid ervan (zie ook 3.1.2).

Een ander instrument dat ingezet kan worden is **kaderstelling**. Door SZW worden in overleg met het UWV en de SVB de beleidskaders voor handhaving vastgesteld. Op dit moment zijn er zogenaamde kengetallen geformuleerd voor het UWV en de SVB. Het gaat om onder andere de volgende kengetallen: rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking, gepercipieerde pakkans en kennis van verplichtingen. Voor rechtmatigheid is een harde norm afgesproken (maar het is de vraag of deze betrouwbaar kan worden gemeten, zie hierboven), maar voor de overige kengetallen zijn geen normen of streefwaarden afgesproken. Streefwaarden kunnen in ieder geval ten aanzien van de kengetallen voor preventie benoemd worden.

Er liggen volgens de onderzoekers kansen voor wat betreft het scherper formuleren van de te realiseren doelen en het meten of en hoe deze doelen gerealiseerd worden aan de hand van kengetallen. Beter inzicht in de mate van doelbereik, biedt tevens mogelijkheden om de sturing op beleid te intensiveren.

Daarnaast zou explicieter dan nu verantwoording afgelegd kunnen worden over het handhavingsbeleid (specifiek) en uitvoering (generiek) op basis van de kengetallen. De onderzoekers merken hierbij op dat, bij de verschillende momenten waarop interacties plaatsvinden tussen SZW en de uitvoering, het onderwerp handhaving vaak geen separaat onderwerp van gesprek is - met uitzondering van de gesprekken tussen SZW en de SVB. Ook nu handhaving steeds meer een integraal onderdeel van de dienstverlening is geworden/gaat worden, is het goed om handhaving een prominente plek te geven in de (interactie)momenten tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsorganisaties. SZW en de uitvoeringsorganisaties hebben hierover evenwel aangegeven dat zij de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over handhaving niet als onvoldoende beschouwen, evenals de onderlinge afstemming hierover, maar onderkennen dat er mogelijkheden zijn voor optimalisatie.

Een ander instrument dat wordt ingezet is **voorlichting, kennisontwikkeling en kennisverspreiding**. Generieke voorlichting wordt door SZW, incidenteel, gefaciliteerd. Denk hierbij aan de campagne, "Voorkom problemen, weet hoe het zit". Dit uiteraard naast de meer algemene informatie die te vinden is op de website van de overheid. Specifieke voorlichting betreffende de inlichtingenplicht wordt door de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten uitgevoerd. De wijze waarop voorlichting plaatsvindt, verschilt per organisatie. Daarnaast valt op dat zowel de uitvoeringsorganisaties als de gemeenten experimenteren met verschillende werkwijzen, met als doel voorlichting effectiever en efficiënter in te zetten. In een aantal gevallen wordt kennisontwikkeling en -verspreiding door het ministerie ondersteund door aanvullende financiering, bijvoorbeeld in het kader van de Fraudewet. Naar de mening van de onderzoekers zou meer coördinatie op onderzoek naar welke voorlichting het beste werkt en op verspreiding van goede voorbeelden op dit punt, alsook op ontwikkeling van uniformere en daarmee mogelijk doelmatiger instrumenten voor kennisverspreiding door het ministerie van SZW aan te bevelen zijn (zie ook paragraaf 2.3 hierna).

Tot slot wordt er vanuit SZW ingezet op het **faciliteren van de uitvoering**. Veelal gebeurt dit door aanvullende middelen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld ten behoeve van kennisontwikkeling en -deling in het kader van de Fraudewet. Daarnaast faciliteert SZW de uitvoering door het scheppen van randvoorwaarden, denk hierbij aan het afsluiten van internationale verdragen zodat uitvoeringsorganisaties internationaal gegevens met elkaar kunnen uitwisselen of het financieren en het wettelijk mogelijk maken van gegevensuitwisseling.

Hoewel er al veel gedaan wordt door het ministerie van SZW om de uitvoering van de handhaving te faciliteren, zou het goed zijn wanneer SZW aandacht besteedt aan verbetering van de interne samenwerking binnen het UWV, de SVB en gemeenten. Hoewel door SZW en alle uitvoerders van het handhavingsbeleid benadrukt wordt dat het proces van handhaving geïntegreerd is in de uitvoering, blijkt in de praktijk dat onderdelen van dit proces vaak nog niet goed op elkaar aansluiten.

Als gevolg hiervan, zo is uit ons onderzoek gebleken, hebben medewerkers onvoldoende zicht op elkaars werkzaamheden; preventie en repressie zijn losse onderdelen of afdelingen binnen één organisatie. Er is onvoldoende of geen zicht op wat er gebeurt met een doorgegeven fraudesignaal of hoe bijvoorbeeld de terug- en invordering verloopt bij opgelegde sancties en boetes. Ook de kennis en kunde bij de medewerkers die zich richten op controle, opsporing en sanctionering (en incasso) kan nog beter worden ingezet ten behoeve van de voorlichting en intake. Er ontbreekt ook een integrale sturing, in die zin dat één budget wordt gealloceerd voor

alle activiteiten onder het handhavingsbeleid, van voorlichting tot incasso, en dat integraal wordt afgewogen hoe door verschuiving van dit budget de handhaving in brede zin kan worden geoptimaliseerd. Wij adviseren dan ook aandacht te besteden aan het sluiten van de handhavingsketen binnen de organisaties die het handhavingsbeleid uitvoeren, een goede overdracht en terugkoppeling tussen de schakels te bevorderen alsook het integraal sturen op alle activiteiten in de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Op basis van de foto en bovenstaande uiteenzetting kan geconcludeerd worden dat het handhavingsbeleid van SZW functioneert en dat SZW op verschillende vlakken inzet pleegt met als doel handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht te bevorderen. Hierbij maakt SZW gebruik van de volgende vier algemene instrumenten: wetgeving, kaderstelling, voorlichting en faciliteren van de uitvoering. Alle instrumenten worden door SZW in meer of mindere mate ingezet; wel zijn er mogelijkheden voor het optimaliseren van de inzet van deze instrumenten. In hoeverre de ingezette instrumenten adequaat zijn en bijdragen aan het behalen van de doelen van het handhavingsbeleid op een effectieve en efficiënte wijze kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden. Hiervoor is meer inzicht in kengetallen en een nadere analyse van de inzet (middelen) en baten van deze inzet noodzakelijk.

2.3. Welke kansen liggen er in de uitvoering van het handhavingsbeleid en hoe kan door beleid van de minister van SZW hier positieve invloed op aangewend worden?

Op basis van de *Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht* kunnen geen grote tekortkomingen worden geconstateerd in het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten. Zoals hiervoor aangegeven, is er altijd ruimte voor verbetering en ook samenwerking is nooit af. De grootste kansen lijken te zitten in nog meer samenwerken, het delen van *good practices* in de uitvoering en het gezamenlijk ontwikkelen van slimmere data-analyse op zoveel mogelijk relevante bestanden. Deze laatste kans, ontwikkelen van data-analyse mogelijkheden en het oplossen van vraagstukken rondom gebruik van data, heeft vooral betrekking op gemeenten. Op verschillende plekken ondernemen gemeenten diverse initiatieven op dit terrein, elkaar geheel of gedeeltelijk overlappend, zonder duidelijke landelijke of zelfs regionale regie (met uitzondering van de ontwikkellabs). Het zou veel doelmatiger zijn wanneer de gemeentelijke problematiek, die vaak betrekking heeft op dezelfde vraagstukken en dezelfde systemen, veel gecoördineerder aan te pakken. Daarbij dient wellicht zelfs breder gekeken te worden dan uitsluitend de sociale zekerheid, want het lijkt te gaan om vraagstukken die ook spelen in het sociaal domein en op het gebied van gemeentelijke veiligheid: hoe kunnen gemeenten bij de uitvoering van hun afzonderlijke taken beter gebruikmaken van de data en informatie die door gemeenten worden verzameld in het kader van andere taken? Welke technische mogelijkheden zijn te ontwikkelen om verbanden te zien tussen dossiers in de verschillende domeinen binnen de kaders van de bescherming van persoonsgegevens? Hoe kan data, ook andere data dan nu, uit andere gemeenten sneller en slimmer worden betrokken bij handhaving van de inlichtingenplicht in socialezekerheidswetten?

Een andere grote kans ligt in meer empirisch onderzoek naar de effecten van gedragsinterventies, en bijvoorbeeld ook naar hetgeen door uitvoeringsorganisaties als *good practice* is bestempeld: zijn de effecten inderdaad zoals beoogd en zijn deze inderdaad het gevolg van de specifieke interventies? Zijn ze ook elders, in een andere context, relevant? Door empirisch onderzoek kan het fundament onder de handhaving van de inlichtingenplicht van socialezekerheidswetten worden verstevigd en kan waar mogelijk worden gezien of meer dan wel andere interventies benodigd zijn om het gewenste effect – de borging van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking en het voorkomen, het detecteren en het sanctioneren van misbruik van de socialezekerheidsregelingen – te realiseren.

De minister van SZW kan de hierboven genoemde kansen positief beïnvloeden door zich te richten op (1) de *uitvoering van het onderzoek*, zowel empirisch onderzoek als onderzoek naar aanvullende mogelijkheden en (2) het verder *faciliteren van UWV, SVB en gemeenten bij data- en informatie-uitwisseling en data-analyse*, en (3) het *actief stimuleren van (keten)samenwerking* tussen de uitvoerende organisaties, inclusief de organisaties die belast zijn met data-uitwisseling, door het geven van voorlichting, identificeren van *good practices* en het verspreiden van kennis en inzichten die uit de onderzoeken onder (1) komen. Het beleggen van deze taken binnen het departement heeft als voordeel dat direct zicht ontstaat en gestuurd kan worden op de

meest effectieve gedragsinterventies en de meest effectieve en efficiënte methoden en technieken voor data-uitwisseling en -analyse, alsook op eventuele belemmeringen die aanleiding kunnen geven door opnieuw naar de wet- en regelgeving te kijken. Tot slot draagt het uitvoeren van deze taken binnen het ministerie van SZW bij aan een intensiever contact met de uitvoering, wat een kans op zich is.

Naast deze mogelijkheden voor de minister van SZW wordt in het volgende hoofdstuk een aantal concrete lessen voor de toekomst gegeven die het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht op onderdelen kunnen verbeteren.

3. *Lessen voor de toekomst*

In dit hoofdstuk worden de ‘lessen voor de toekomst’ beschreven. Deze lessen zijn opgesteld en gestructureerd naar verschillende onderdelen van de beleidstheorie:

1. doelen, middelen en indicatoren;
2. instrumenten voor de handhaving; en
3. het delen van kennis en ervaring om de handhaving te verbeteren.

Elk onderdeel wordt in een aparte paragraaf behandeld en wordt daarbinnen onderverdeeld in verschillende subparagrafen, waarin de concrete lessen worden toegelicht en benoemd.

3.1. *Besteed hernieuwde aandacht aan doelen, middelen en indicatoren van het handhavingsbeleid*

3.1.1. *Zorg voor een integrale visie en jaarlijkse rapportage over het beleid en de praktijk van handhaving*

Het handhavingsbeleid van SZW is vastgelegd in een visie op handhaving en naleving.⁸ De uitwerking van deze visie door SZW in concrete acties en de monitoring van de voortgang van deze acties wordt in beperkte mate, en verspreid over verschillende documenten, vastgelegd. Zo is deze informatie te vinden in Kamerstukken, in het jaarverslag en de begroting van SZW en in de jaarplannen en jaarverslagen van de SVB en het UWV.

Om beter zicht te krijgen op handhaving – van preventie tot repressie – stellen wij voor om een integraal overzicht van het handhavingsbeleid op te stellen. Een integraal overzicht van beleid, doelen, middelen, beoogde en behaalde resultaten van handhaving draagt bij aan een eenduidig inzicht in het handhavingsbeleid en de -praktijk. Deze rapportages bestrijken het volledige spectrum van handhaving, van preventieve tot repressieve maatregelen. Op het terrein van sociale zekerheid wordt deze visie opgesteld in samenwerking met het UWV, SVB en gemeenten.

Les voor de toekomst 1 het ministerie van SZW stelt een gedragen handhavingsvisie op gebaseerd op het regeerakkoord. De handhavingsvisie op het terrein van sociale zekerheid wordt in ieder geval in samenwerking met het UWV, SVB en gemeenten opgesteld. Deze visie wordt uitgewerkt door SZW, het UWV en de SVB in de jaarplannen. Jaarlijks rapporteren SZW, het UWV en de SVB gezamenlijk over de voortgang van de activiteiten en de gerealiseerde resultaten, zodat een integraal en eenduidig inzicht ontstaat in het beleid en de praktijk van handhaving. De jaarrapportages bevatten een overzicht van ten minste de doelen, middelen, activiteiten en resultaten (*input, throughput* en *output*). SZW geeft in de visie en in het beleid/de rapportages ook aan wat het zal doen om gemeenten en andere partijen in het speelveld van handhaving van de socialezekerheidswetten te ondersteunen/faciliteren.

3.1.2. *Wees transparant over de inbreng van de uitvoeringspraktijk bij beleidswijzigingen*

Signalen uit de praktijk kunnen op verschillende manieren naar voren komen. Enerzijds zijn er formele overleggen en formele consultatierondes die een platform bieden om signalen uit de praktijk te agenderen. Zo worden voorafgaand aan het wijzigen of doorvoeren van nieuw beleid de betrokken uitvoeringsorganisaties in de gelegenheid gesteld om input te leveren, middels de zogenaamde U&H-toets.

Zowel de ZBO's als de gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven, dat zij het gevoel hebben dat hun stem tijdens de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling onvoldoende wordt meegewogen. Daarnaast is aangegeven dat, in het kader van de sturingsrelatie tussen het ministerie en de ZBO's, partijen elkaar vaker in de verschillende stadia van het beleidsproces opzoeken om samen te bepalen of de beoogde effecten van het beleid behaald worden.

⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439 en Kamerstukken II, 2014/15, 17 050 nr. 488

Tegelijkertijd zijn er door de uitvoeringsorganisaties geen signalen afgegeven over ‘onbenut potentieel’ van de huidige wet- en regelgeving – er worden derhalve geen verbetervoorstellen ten aanzien van wet- en regelgeving door de onderzoekers gedaan.

Tot slot hebben de onderzoekers geconstateerd dat ook andere partijen, zoals de Inspectie SZW, de media en de Nationale Ombudsman, invloed hebben op het beleid, evenals uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. De rapportages en de signalen die zij genereren, vormen voor SZW aanleiding voor aanvullende gesprekken met de uitvoeringsorganisaties en kunnen leiden tot aanpassing van het beleid.

Les voor de toekomst 2 voor SZW: leg duidelijk uit hoe de inbreng van de uitvoering mee is gewogen bij het formuleren van nieuw beleid en/of bij aanpassing van het beleid.

3.1.3. *Vergroot het inzicht in het (benodigde) budget voor de uitvoering van handhavingstaken*

Uit de interviews en de door ons in Fase 1 uitgevoerde literatuurstudie is gebleken, dat een totaaloverzicht van de uitgaven van SZW voor handhaving niet voorhanden is. Zo ontvangen de uitvoeringsorganisaties bijvoorbeeld een totaalbudget voor de uitvoering van het beleid. Hierdoor is het moeilijk om inzichtelijk te krijgen welk deel van dit beschikbaar gestelde budget besteed is aan handhaving⁹.

Om meer zicht te krijgen op de relatie tussen budget en prestaties, is inzicht in de bestedingen aan verschillende activiteiten die ten behoeve van handhaving worden verricht, gewenst. Hierbij realiseren wij ons dat sommige activiteiten meerdere doelen dienen en niet louter gericht zijn op handhaving. Desondanks is het goed om een overzicht te hebben van welke activiteiten (mede) vanuit het handavingsbudget gefinancierd worden en voor welk bedrag.

Les voor de toekomst 3 voor SZW, het UWV en de SVB: het ministerie van SZW stelt een totaaloverzicht op van de middelen die zij begroot heeft en uitgeeft ten behoeve van de uitvoering van *handhavingsactiviteiten*. Waar mogelijk wordt dit bedrag door SZW, voor wat betreft de specifieke activiteiten die zij financiert, uitgesplitst naar de verschillende onderdelen van handhaving: preventie, controle, opsporing, sanctionering en terug- en invordering. Het UWV en de SVB rapporteren over de wijze waarop zij het aan hen toegekende handavingsbudget besteden, idealiter uitgesplitst naar de verschillende onderdelen van handhaving: preventie, controle, opsporing, sanctionering en terug- en invordering.

3.1.4. *Ontwikkel (aanvullende) kengetallen om consistent te rapporteren over handhaving en de effecten van voorlichting en informatie-uitwisseling inzichtelijk te maken*

De (impliciete) beleidstheorie – relatie tussen doelen, activiteiten en resultaten

In het onderzoek in Fase 1 is de impliciete beleidstheorie¹⁰ gereconstrueerd (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2 van dit rapport). Het beoogde maatschappelijke effect – volgens deze theorie – is te zorgen voor *voldoende draagvlak* voor het stelsel van sociale zekerheid. De minister van SZW zorgt daarom voor een handhavingsbeleid gericht op de volgende beleidsdoelen: de *borging van de rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking en het *voorkomen, het detecteren en het sanctioneren van misbruik* van de socialezekerheidsregelingen.

Om dit te bereiken voeren het UWV, de SVB en gemeenten, binnen de vigerende wet- en regelgeving en de kaders van het ministerie van SZW, grofweg vier activiteiten uit die tezamen de handhaving vormen: (1) voorlichting aan (potentiële) aanvragers, (2) verificatie van verstrekte inlichtingengegevens, (3) opsporing en vervolgens sanctioneren van misbruik en (4) terugvorderen van benadelingsbedragen en incasseren van opgelegde boetes.

⁹ Overigens geldt dit niet voor de middelen die beschikbaar gesteld zijn voor de businesscases van het UWV en de SVB.

¹⁰ De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het handhavingsbeleid van SZW is overwegend impliciet van aard. De beleidstheorie zoals blijkt uit de memorie van toelichting van de fraudewet is meer expliciet ten opzichte van specifieke onderdelen van het handhavingsbeleid. Op deze meer expliciete beleidstheorie wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.1.1.

In welke mate de handhavingsactiviteiten van het UWV, de SVB en gemeenten leiden tot de beoogde beleidsdoelen kan in meer of mindere mate worden afgelezen aan kengetallen. De volgende kengetallen worden in het kader van de Fraudewet in kaart gebracht en gerapporteerd:

Tabel 2-1 Kengetallen handhaving UWV en SVB in het kader van de Fraudewet

Thema	Kengetal
Preventie	<ul style="list-style-type: none"> gepercipieerde detectiekans kennis van verplichtingen
Opsporing	<ul style="list-style-type: none"> aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling totaal benadelingsbedrag
Terugvordering	<ul style="list-style-type: none"> incassoratio

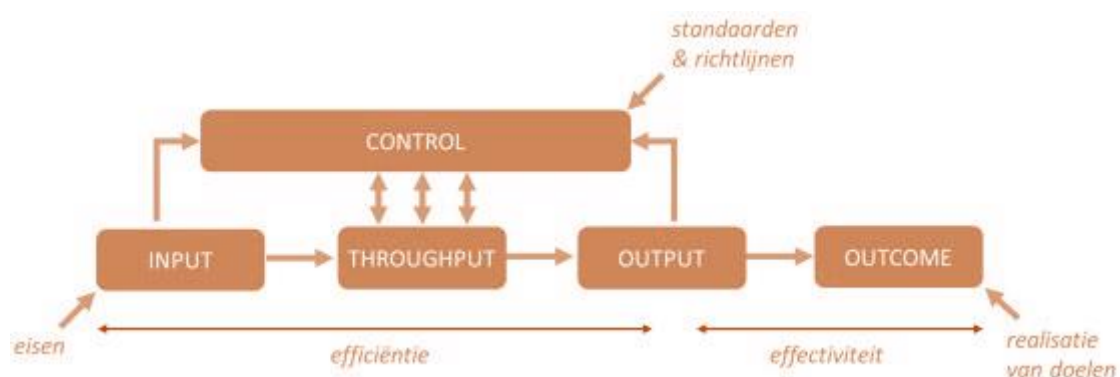
Daarnaast hebben het UWV en de SVB zelf (aanvullende) kengetallen of indicatoren benoemd. Het UWV heeft streefcijfers geformuleerd voor zowel tijdigheid als rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking. Ook heeft het UWV intern afspraken gemaakt over de aantallen te behandelen signalen, het resultaat van de onderzochte signalen en de tijdigheid waarmee overtredingen en klachten worden afgedaan¹¹. In het jaarverslag van het UWV zijn tot slot aanvullende cijfers met betrekking tot overtreding van de inlichtingenplicht opgenomen, waaronder het aantal opgelegde boetes, waarschuwingen en processen-verbaal door het OM.

Ook de SVB rapporteert over tijdigheid en rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking. Daarnaast wordt in de jaarrapportage gerapporteerd over de aantallen en bedragen met betrekking tot terugvorderingen, sancties en aangiften. De SVB houdt daarnaast (intern) de volgende prestatie-indicatoren bij: fraudealertheid en trefkans van controleprocessen.

Sturen op resultaten

Zoals hiervoor uiteengezet heeft het ministerie van SZW, op basis van de door het UWV en de SVB gerapporteerde kengetallen, zicht op (een deel van) de *output* van handhaving. Het is niet bekend op welke wijze deze output behaald is, oftewel wat de inzet is geweest om dit te realiseren. Op basis van de kengetallen is het voor SZW dan ook niet of in beperkte mate mogelijk om te sturen op het handhavingsbeleid van UWV en SVB; om daadwerkelijk te kunnen sturen is zicht op zowel de *input* (*wie?*) als de *throughput* (*hoe?*) en *output* (*wat?*) van de handhaving noodzakelijk. Zie de figuur hieronder voor een schematische weergave van deze begrippen¹².

Figuur 3-1 Schematische weergave van de begrippen *input*, *throughput* en *output* in de uitvoering van het beleid



De *input* kan in dit kader bestaan uit middelen, bijvoorbeeld financiering van bepaalde activiteiten of capaciteit. De *throughput* betreft de activiteiten die verricht worden. De *output* omvat onder meer de door het UWV en de SVB gerealiseerde activiteiten en resultaten. Het inzichtelijk maken van de relatie tussen input, throughput en output, maakt het mogelijk om te sturen op het handhavingsbeleid en op het uiteindelijke effect hiervan.

¹¹ Algemene Rekenkamer 2017.

¹² Bron: <http://www.raamstijn.nl/eenblogjeom/images/stories/itoco%20input%20throughput%20output%20outcome.jpg>

Voorwaarde hiervoor is dat zowel de input als de output cijfermatig (aan de hand van kengetallen) wordt vastgelegd en gemonitord. Hiervoor zijn (aanvullend) kengetallen noodzakelijk.

Hierna worden voorstellen gedaan voor nieuwe indicatoren en wordt gereflecteerd op bestaande indicatoren, om zodoende sturing op handhaving te kunnen verbeteren.

Reflectie op de huidige kengetallen (output)

Rapportage over andere cijfers. Het valt op dat het UWV en de SVB, naast de kengetallen zoals in het kader van de handhaving van de Fraudewet zijn geformuleerd, ook andere cijfers rapporteren. Zo wordt ook gerapporteerd over het aantal waarschuwingen en het aantal aangiften en bijbehorende benadelingsbedragen. Tot slot valt op dat er een verschil is in de interne kengetallen of indicatoren die door het UWV en de SVB worden gemonitord. Het is gewenst dat de uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk op dezelfde wijze rapporteren over handhaving.

Effectiviteit van de voorlichting over bekendheid met rechten en plichten meten. De indicator 'bekendheid met rechten en plichten' wordt door middel van een onderzoek onder burgers gemeten. Bekendheid met de beschrijvingen van rechten en plichten zegt echter maar tot op zekere hoogte dat de burger ook begrijpt wat de verschillende plichten betekenen en/of hoe zij in de praktijk moeten worden nageleefd. Dat betekent dat de effectiviteit van voorlichting over de rechten en plichten niet bekend is. Als de effectiviteit van deze voorlichting in de toekomst wordt gemeten voor verschillende groepen uitkeringsontvangers per socialezekerheidswet, zal het ook beter mogelijk zijn om gerichte interventies te plegen om de voorlichting te verbeteren (of, waar de voorlichting in verschillende vormen minder effectief blijkt te zijn, controle-instrumenten gericht in te zetten).

Onderzoek naar aanvullende kengetallen (output)

Tot slot constateren de onderzoekers dat er geen ketenindicatoren geformuleerd zijn op het terrein van informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek is gebleken dat het BKWI en het IB een belangrijke rol vervullen in deze keten voor wat betreft de uitwisseling van informatie tussen gemeenten, UWV en SVB en andere instanties. Het IB en BKWI hebben eigen prestatie-indicatoren geformuleerd, zoals de beschikbaarheid van de applicaties en de snelheid waarmee gegevens beschikbaar gesteld dienen te worden aan het UWV, de SVB en gemeenten. Algemene ketendoelen¹³, ketenfinanciering en inzicht in het effect van de gezamenlijke inspanning van het BKWI, IB en de uitvoerders ontbreken nog. Ketenindicatoren veronderstellen dat ketendoelen zijn gesteld: doelen waaraan alle onderdelen in de keten op zo geïntegreerd mogelijke wijze een bijdrage leveren. Als een ketendoel bijvoorbeeld is dat een uitkeringsaanvrager geen informatie hoeft aan te leveren die al ergens in de Suwi-keten bekend is, kan een indicator zijn het percentage uitkeringsaanvragen dat volledig kan worden afgehandeld op basis van de beschikbare informatie uit systemen, zonder aanvullende informatie van de aanvrager te hoeven opvragen. Om te komen tot inzicht in de opbrengsten, kosten en de wijze waarop hierop het beste gestuurd kan worden is nader onderzoek naar de mogelijkheden om ketendoelen en -indicatoren te ontwikkelen noodzakelijk.

Lessen voor de toekomst:

- 4a.** UWV en SVB: In de jaarrapportages en jaarplannen van het UWV en de SVB dient op een zelfde wijze of in ieder geval over dezelfde indicatoren gerapporteerd te worden in het kader van handhaving. Dit ten behoeve van een eenduidig beeld over de resultaten van de uitvoeringsorganisaties op het gebied van handhaving.
- 4b.** SZW in samenspraak met het UWV en de SVB: Ontwikkel een indicator om in de toekomst (ook) de effectiviteit van voorlichtingsinspanningen, voor verschillende groepen uitkeringsontvangers en per socialezekerheidswet vast te stellen. Hierdoor wordt het beter mogelijk om gerichte interventies te plegen om de voorlichting te verbeteren per doelgroep.
- 4c.** SZW, UWV, SVB en gemeenten (Divosa en VNG) in samenspraak met IB en BKWI: onderzoek of het mogelijk is om ketenindicatoren te formuleren voor de samenwerking en prestaties in de keten van informatie-uitwisseling in het kader van handhaving. Met deze indicatoren kan worden gemonitord of de informatie-uitwisseling zich in een goede richting ontwikkelt.

¹³ Ketendoelen zijn doelen die de samenwerkende partijen niet afzonderlijk van elkaar kunnen bereiken. De ketendoelen beschrijven hoog over wat de keten tracht te realiseren. De doelen dienen vertaald te worden in concrete en meetbare ketenindicatoren.

3.2. Zorg voor een up-to-date en passend instrumentarium

3.2.1. Ontwikkel een evidence-based instrumentenmix voor de handhaving

Er is zeer beperkt zicht op de mate van effectiviteit van de werkwijzen, activiteiten en instrumenten van gemeenten (en ten dele ook de ZBO's). In het bijzonder is het lastig om te bepalen en te meten wat het effect is van preventieve maatregelen, zoals de inzet op voorlichting. Het is wenselijk om deze zaken meetbaar te maken, om betere keuzes te kunnen maken ten aanzien van de mix van in te zetten handhavingsinstrumenten. Ook het zicht op de kosten en baten die voortvloeien uit de aanpak (ofwel verwachte kosten en baten) is beperkt (zie ook bijlage C).

Uit ons onderzoek in Fase 1 is gebleken dat er in de afgelopen jaren bij de uitvoeringsorganisaties steeds meer aandacht is gekomen voor het doen van wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van beleid en naar de effectiviteit van specifieke instrumenten. Steeds vaker worden bij het ontwikkelen van nieuwe instrumentaria ten behoeve van preventie, controle of opsporing, inzichten uit de gedragswetenschap meegenomen. Zo is de SVB, in het kader van de business case, gestart met het verbeteren van de preventieve handhaving door toepassing van gedragswetenschappelijke kennis. De nadruk ligt hierbij op het bevorderen van het nalevingsgedrag van SVB-klanten. Het UWV kent al geruime tijd een eigen kennisprogramma. Tot slot zijn er recentelijk vanuit de VNG, uitgevoerd door het KCHN, zogenaamde *ontwikkellabs* gestart.

Naast de onderzoeken die door het UWV, de SVB en gemeenten worden verricht, wordt ook door de wetenschap zelf onderzoek gedaan naar naleving en handhaving van regelgeving. Een beknopt overzicht van dergelijke lopende en afgeronde wetenschappelijke onderzoeksprojecten is te vinden in bijlage C. Uit dit overzicht blijkt dat onderzoek naar naleving en handhaving van socialezekerheidsregelingen nog beperkt is.

Om meer zicht te krijgen op wat wel en wat niet werkt in de praktijk van handhaving, strekt het tot aanbeveling om bij elke (beleids)wijziging en/of toepassing van een nieuw instrument of activiteit een meting vooraf, tijdens en een meting achteraf uit te voeren. Door alle activiteiten meetbaar te maken en zorg te dragen voor wetenschappelijke begeleiding, ontstaat een gedegen basis van nieuwe kennis en inzichten die meegenomen kan worden ten behoeve van toekomstige beleidsontwikkeling en uitvoering. Daarbij is het ook zaak om voldoende tijd en ruimte te nemen om de resultaten van deze onderzoeken in de uitvoeringspraktijk in te bedden.

Uit dergelijk wetenschappelijk onderzoek kan overigens ook naar voren komen dat bepaalde instrumenten niet effectief zijn of dat sommige verwachte effecten niet gerealiseerd worden. Deze informatie geeft aanleiding voor het (her)formuleren van (nieuwe) beleidsdoelen, maar ook voor het (door)ontwikkelen van activiteiten en instrumenten of het stopzetten van het gebruik van instrumenten voor doelgroepen waarvoor deze minder of niet effectief zijn. Bovendien wordt daarmee bijgedragen aan een betere onderbouwing van de effectiviteit van het handhavingsbeleid.

Les voor de toekomst 5 voor SZW, het UWV, de SVB en gemeenten: Reserveer budget voor onderzoek naar de effecten van het handhavingsbeleid. Dit budget kan geormerkt worden verstrekt aan het UWV, de SVB en de VNG namens de gemeenten (uitvoering door het KCHN). Voorwaarden voor het verstrekken van dit budget is dat het UWV, de SVB en de VNG (via het KCHN) jaarlijks rapporteren aan SZW welke onderzoeken er zijn uitgevoerd, wat de uitkomsten waren en hoe hiermee is/wordt omgegaan door de betreffende organisaties. Hierdoor ontstaat een gedegen basis van nieuwe kennis en inzichten. Verken in dit onderzoek met elkaar hoe de verhouding is tussen (het aantal) ingezette activiteiten en het doel dat daarmee bereikt wordt. Verken of deze verhouding reëel is, afgemeten aan kosten, baten en behaald effect. Bepaal ook of er eventueel een verschuiving dient plaats te vinden ten aanzien van het zwaartepunt van de te verrichten activiteiten.

3.2.1.1. Ontwikkel realistische rekenmodellen voor de financiële resultaten van de handhaving

De activiteiten die SZW en de uitvoerders verrichten, liggen – voor zover dit door de onderzoekers op basis van de foto kan worden beoordeeld – in lijn met de door SZW geformuleerde doelen. Wel is een verschil te zien in het aantal en het type activiteiten dat wordt verricht om een bepaald doel te bereiken. Ook zien wij per organisatie een verschil in de mate waarin de nadruk gelegd wordt op een specifiek soort activiteit. Dit valt voornamelijk bij gemeenten te herkennen. De ene gemeente legt meer de nadruk op preventie, terwijl de andere meer inzet pleegt op controle en opsporing.

Gemeenten gebruiken rekenmodellen om de resultaten van handhavingsinspanningen meetbaar te maken. Hierbij maken zij gebruik van de cijfers die gehanteerd worden voor het vaststellen van het macrobudget¹⁴. Resultaten worden uitgedrukt in het aantal beëindigde uitkeringen en in vorderingsbedragen. Zo staat een beëindiging van een uitkering voor een besparing van bijna € 14.000 per jaar en een vorderingsbedrag wordt ook direct gezien als resultaat van de (afdeling) handhaving. In gesprekken hebben gemeenten meermaals aangegeven dat een vorderingsbedrag een theoretische bovengrens betreft. Het is immers niet bekend of het benadelingsbedrag ook daadwerkelijk teruggevorderd kan worden en de boete geïnd kan worden.

Bij het vormen van realistische verwachtingen over de inning van openstaande vorderingen is voor gemeenten een drempel dat door de samenloop van verschillende wetten de ontvanger van een onterechte bijstandsuitkering meer dan één schuldeiser kan hebben. Gemeenten moeten dan concurreren met andere schuldeisers en dan wrekt zich dat een instrument als het Beslagregister nog niet goed werkt, omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst nog niet op het register is aangesloten¹⁵.

Les voor de toekomst 6 voor het UWV, de SVB en gemeenten: Ontwikkel realistische rekenmodellen om de effecten van handhaving in beeld te brengen en houd hierbij rekening met de samenloop van verschillende vorderingen bij één persoon. Toets jaarlijks de rekenmodellen om te kunnen indexeren en bijstellen waar nodig. Het resultaat is een realistischer beeld van de financiële resultaten van handhaving. Stel een afwegingskader op om de inzet van instrumentaria te kunnen beoordelen en af te wegen aan de hand van kosten, baten en effectiviteit. Een dergelijk afwegingskader helpt om in de toekomst een (betere) keus te maken ten aanzien van de inzet van de mix aan instrumenten om zodoende de doelen van het handhavingsbeleid te behalen.

3.2.2. Onderzoek de (wettelijke) mogelijkheden voor data-analyse en gebruik van gegevens waarover de uitvoeringsorganisatie al beschikt in het kader van andere taken voor de handhaving

Zowel het UWV en de SVB als diverse gemeenten zetten verschillende instrumenten in en verrichten verschillende activiteiten in het kader van handhaving. Waar nodig wordt samenwerking gezocht met andere partijen. Op basis van de door ons gemaakte foto is de indruk dat een breed palet van preventie tot repressieve instrumenten en activiteiten wordt ingezet. Hierbij is steeds vaker sprake van wetenschappelijke onderbouwing en/of analyse van de effecten van de inzet van interventies, maar het is zeker nog niet zo dat alle ingezette instrumenten en activiteiten kunnen worden onderbouwd.

Op basis van de huidige inzichten zijn er door het onderzoeksteam geen doublures of lacunes geconstateerd met betrekking tot de instrumenten en activiteiten die worden ingezet. Zowel voor het UWV als de SVB liggen er kansen om data-analyse en risicomanagement verder te verbeteren, uit te werken en in de handhavingspraktijk toe te passen. Het implementeren en verder ontwikkelen van de mogelijkheden rondom data-analyse vraagt tijd en aandacht. Verschillende vormen van ‘witte fraude’ zullen de komende jaren afnemen als gevolg van de automatische inkomensverrekening, waardoor het niet meer mogelijk is om de inlichtingenplicht te overtreden (de informatie is immers al automatisch gegenereerd en bekend bij de instantie). De capaciteit die voorheen werd ingezet op onderzoek en opsporing van ‘witte fraude’ valt daarmee vrij en kan, idealiter, worden ingezet voor het oppakken van ander signalen/andere handhavingsactiviteiten.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/09/30/toelichting-voorlopige-budgetten-2017>

¹⁵ Ministerie van SZW (2016). *Kamerbrief voortgang concretisering en verbreding Beslagregister*, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/12/02/kamerbrief-voortgang-concretisering-rijksincassovisie-en-verbreding-beslagregister/kamerbrief-voortgang-concretisering-rijksincassovisie-en-verbreding-beslagregister.pdf>.

Tijdens de interviews heeft het onderzoeksteam relatief weinig gehoord over de beleidsdoelen van andere domeinen en wettelijke taken en de aansluiting van deze doelen op de beleidsdoelen van handhaving van de inlichtingenplicht in socialezekerheidswetten. Wij hebben ook in de bestudeerde documenten geen signalen aangetroffen waaruit blijkt dat de beleidsdoelen van andere domeinen van invloed zijn op/interfereren met de handhaving in de sociale zekerheid. Wel is een aantal malen gesuggereerd dat gegevens die organisaties (veelal gemeenten) al verzamelen in het kader van hun wettelijke taakuitoefening (bij gemeenten onder meer andere taken in het kader van het sociaal domein, maar ook op het gebied van openbare orde) beter benut zouden kunnen worden voor de uitvoering van de controle en handhaving van socialezekerheidswetten, maar dat wettelijke (voorbeeld 1) of praktische (voorbeeld 2) belemmeringen in de weg lijken te staan.

Les voor de toekomst 7 voor de SVB, het UWV en gemeenten: investeer in de ontwikkeling van data-analyse- methoden en deel ervaringen met elkaar. Onderzoek de nieuwe risico's die zich voordoen met betrekking tot fraude en bepaal aan de hand van deze risico's een interventiestrategie om deze risico's en signalen van fraude met betrekking tot deze risico's te verkrijgen en te onderzoeken. Verken daarnaast welke gegevens benut kunnen worden in de handhaving en bezie of daar (aanvullende) wettelijke grondslagen voor nodig zijn.

3.2.3. Maak afspraken met UWV en SVB over de wijze van sturing op (kwaliteits)verbeteringen in de uitvoeringspraktijk

3.2.3.1. Bouw (financiële) prikkels in om handhaving door het UWV en de SVB te verbeteren

Tijdens het onderzoek hebben de onderzoekers geconstateerd dat prikkels om de handhaving te verbeteren in beperkte mate zijn ingebouwd in het systeem van de uitvoeringsorganisaties. Uitzondering hierop vormen de business cases die door het UWV en de SVB in 2013 zijn ingediend en door SZW zijn gehonoreerd om de handhaving te verbeteren. Om te zorgen dat handhaving zowel efficiënt als effectief wordt ingezet, is zowel financiële als niet-financiële prikkelsturing volgens de onderzoekers gewenst.

Uit het onderzoek is gebleken dat het UWV en de SVB, gezien de bekostigingssystematiek, geen financiële prikkelsturing kennen. Dit komt door de scheiding tussen de 'grote' (uitkeringslasten) en de 'kleine' (apparaatskosten) geldstroom. Concreet betekent dit dat verbeteringen in de aanpak van handhaving die door de ZBO's worden gerealiseerd en leiden tot efficiëntie- en effectiviteitswinst (een hoger percentage rechtmatige uitkeringsverstrekkingen) enkel effect hebben op de grote geldstroom, namelijk de aantallen en hoogte van de verstrekte uitkeringen. De kleine geldstroom (apparaatskosten) blijft ongewijzigd – ongeacht de inzet en de mate van effectiviteit en efficiency van aanpak.

Kortom, de prikkel voor de uitvoeringsorganisaties om efficiënter te gaan werken wordt niet ingegeven door de bekostigingssystematiek. Hoogstens bestaat de prikkel om niet minder efficiënt te gaan werken, omdat er in dat geval geen geld bij komt. Het inbouwen van financiële prikkels, zodat de effecten van de eigen inzet door de uitvoeringsorganisatie direct/beter gerelateerd kunnen worden aan de uitkomsten wordt door de onderzoekers aanbevolen. Idealiter betreft dit een één-op-één relatie, bijvoorbeeld de relatie tussen ingezette capaciteit en aantal opgepakte signalen en (succesvol afgeronde) opsporingsonderzoeken. Echter, het aantal opgelegde boetes en/of opgepakte signalen dient geen doel op zich te zijn. Daarom is het ook gewenst om voor andere typen activiteiten, zoals voorlichting en data-analyse, waarvan het effect niet direct meetbaar is, toch financiële prikkels in te bouwen¹⁶. In dat geval is niet het effect een beoordelingscriterium, maar de inzet van de uitvoeringsorganisatie voor de betreffende activiteit.

Naast financiële prikkels die ingebouwd kunnen worden in de bekostigingssystematiek, kan ook gedacht worden aan niet-financiële prikkels om de kwaliteit van handhaving te verbeteren, zoals:

- *mystery shopping*;
- wetenschappelijk onderzoek/evaluaties waardoor voor, tijdens en na een activiteit kritisch(er) wordt gekeken naar de effectiviteit ervan;

¹⁶ Wetenschappelijk onderzoek kan een bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de effecten van preventieve activiteiten. Op basis van dergelijk onderzoek, kan de prikkelsturing nader vormgegeven worden.

- activiteitenfocus zoals:
 - alle uitkeringsgerechtigden dienen één keer per jaar face-to-face-contact te hebben gehad met de uitvoeringsorganisatie;
 - monitoring van de doorlooptijden;
 - een maximum vaststellen voor de voorraden signalen die onderzocht moeten worden.

Tot slot kan de handhaving ook worden verbeterd door prikkels in te bouwen die bijdragen aan het vergroten van het nalevingsgedrag door uitkeringsgerechtigden. Door positieve prikkels in te bouwen, een beloning voor goed gedrag, kan het nalevingsgedrag worden vergroot. Dit kan een financiële prikkel zijn, bijvoorbeeld eerder of meer geld als de uitkeringsgerechtigde tijdig verplichtingen nakomt of een niet-financiële prikkel in de vorm van een beloning, bijvoorbeeld de bevestiging van goed gedrag middels een brief. Als er sprake is van een benadelingsbedrag en boete, kan een beloning worden ingevoerd in de vorm van een lager bedrag dat in rekening wordt gebracht als de uitkeringsgerechtigde tijdig de boete en het benadelingsbedrag terugbetaald.

Lessen voor de toekomst:

8a. SZW: Bouw in samenspraak met het UWV en de SVB prikkels in de financiering in, om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren. Extra capaciteit en/of inzet door het UWV en de SVB die resulteren in een betere/andere en effectievere aanpak van handhaving leiden in dit geval tot een positieve financiële prikkel vanuit het ministerie. Vooraf dienen hiertoe door SZW de kaders vastgesteld te worden waarbinnen de verbeteringen door het UWV en de SVB plaatsvinden, wat door SZW gezien wordt als een verbetering en hoe en op welke wijze prikkelsturing vanuit SZW plaatsvindt.

8b. SZW: Faciliteer en bouw niet-financiële externe prikkels in, waarmee gestuurd kan worden op de inzet van een *evidence-based* mix van activiteiten. Dit kan activiteitenfocus betreffen, het (laten uitvoeren) van *mystery shopping*, of het stimuleren van het toepassen van wetenschappelijk onderzoek.

8c. SZW, het UWV en de SVB: Evalueer regelmatig de (effecten) van deze vormen van prikkelsturing tussen SZW, het UWV en de SVB.

8d. SZW, het UWV en de SVB en eventueel gemeenten (via Divosa en VNG): Werk de mogelijkheden uit om te komen tot prikkelsturing aan de kant van de uitkeringsgerechtigde, gericht op het bevorderen van het nalevingsgedrag. Verken wat er mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van financiële en niet-financiële prikkelsturing met als doel het nalevingsgedrag van de uitkeringsgerechtigde te vergroten.

3.2.3.2. Verken wat er nodig is voor het UWV, de SVB en gemeenten om alle relevante signalen te kunnen onderzoeken

Zowel de ZBO's als de (meeste) gemeenten hebben aangegeven onvoldoende capaciteit te hebben om alle relevante en onderzoekwaardige signalen van mogelijke schendingen van de inlichtingenplicht te onderzoeken. Er wordt derhalve door de organisaties een afweging gemaakt welke signalen het meest relevant zijn om te onderzoeken. In ons onderzoek hebben wij drie mogelijke afwegingen aangetroffen die worden toegepast om te bepalen welke signalen worden opgepakt:

- 1) afweging aan de hand van een vooraf opgestelde beslisboom/kader;
- 2) eigen inzichten en ervaring van de verantwoordelijke medewerker/afdeling met betrekking tot relevantie en verwachte 'hitratio' van een signaal;
- 3) beschikbare capaciteit om signalen op te pakken.

Op basis van een of meer van deze drie afwegingen wordt bepaald aan welke signalen opvolging wordt gegeven. Het is de vraag of dit gewenst is en wat de effecten zijn voor de (mate van effectiviteit) van de handhaving als bepaalde signalen 'laat' worden opgepakt of terzijde worden gelegd – als gevolg van een afweging die vooraf gemaakt is. Enerzijds heeft dit tot gevolg dat signalen laat onderzocht worden, waardoor signalen mogelijk niet meer relevant zijn en dientengevolge mogelijk de pakkans afneemt. Anderzijds kan dit betekenen dat eventuele overtredingen langer dan noodzakelijk plaatsvinden. Dit kan tot gevolg hebben dat een uitkeringsgerechtigde een hoger benadelingsbedrag moet terugbetalen dan het geval was geweest als het signaal eerder was onderzocht.

Onduidelijk is waardoor het niet altijd lukt om alle relevante signalen af te handelen. Dit kan te maken hebben met onvoldoende budget/capaciteit of met de duur van de onderzoeken (dit wordt vaak geweten aan de complexiteit van wet- en regelgeving en de benodigde bewijslast) waarvoor geldt dat de beschikbare capaciteit maar één keer kan worden ingezet.

Les voor de toekomst 9 voor SZW in samenspraak met het UWV, de SVB en de VNG: Stem af wat er nodig is om de relevante signalen tijdig en adequaat op te kunnen pakken en stel vast wat de gewenste situatie is. Door middel van kaderstelling kan deze situatie desgewenst nader ingevuld worden.

3.3. Deel meer kennis en ervaringen en bevorder de onderlinge samenwerking

3.3.1. Deel meer kennis en ervaringen tussen SZW, UWV, SVB en gemeenten

In ons onderzoek hebben wij verschillende goede voorbeelden bij gemeenten gezien, die echter nog niet door alle geïnterviewde gemeenten of zelfs alleen door een kleine minderheid worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn:

- verplicht telefonisch of persoonlijk contact om een eerste screening te verrichten, dus voorafgaand aan het in behandeling nemen van de uitkeringsaanvraag;
- het combineren van het analyseren van de beschikbare informatie in het bestand van uitkeringsaanvragers en -ontvangers (waaruit signalen naar voren komen die niet blijken in contacten met deze klanten) met het regelmatig (minimaal eens per jaar) voeren van persoonlijke gesprekken (waarmee informatie kan worden verzameld die niet uit systemen kan worden verkregen);
- het benoemen van een aparte boeteambtenaar, die niet betrokken is bij het uitvoeren van controle- en opsporingswerkzaamheden, mits uiteraard de capaciteit van de gemeente dit toelaat. Naast de bijdrage die deze functiescheiding levert aan de consistentie van boeteoplegging en een goede motivering van boetebesluiten, is een boeteambtenaar ook in de beste positie om signalen terug te geven naar de andere organisatieonderdelen in het handhavingsproces, over de snelheid en effectiviteit van het proces.

De hierboven genoemde concrete voorbeelden herkennen wij als *good practices* en bevelen wij aan voor gemeenten die deze nog niet toepassen. In bijlage B zijn andere voorbeelden opgenomen van werkwijzen die volgens door ons geïnterviewde personen goed werken in hun organisatie.

Ook is duidelijk geworden dat het UWV, de SVB en grote gemeenten verschillen van kleine(re) gemeenten. De groep uitvoeringsorganisaties met grote aantallen klanten in het kader van de uitkeringsverstrekking voeren vaker verschillende handhavingsactiviteiten uit op basis van informatiesystemen dan op basis van gesprekken met klanten. Een kleine of zelfs middelgrote gemeente kan dit minder goed, omdat a) met kleinere klantenbestanden minder kwantitatieve en statistische analyses mogelijk zijn¹⁷ en b) het bij grote organisaties met veel klanten loont om te investeren in eigen analysecapaciteit en -deskundigheid, bijvoorbeeld op het gebied van *big data*-methodieken. Niet uit te sluiten valt dat organisaties die (al of niet noodgedwongen) te veel steunen op ofwel bestandsanalyse ofwel persoonlijk contact, specifieke soorten signalen van niet-naleving niet of niet tijdig signaleren, of onterecht niet prioriteren in de opsporing. Het resultaat hiervan zou zijn dat grote en kleine uitvoeringsorganisaties gelijksoortige risico's ongelijk behandelen. Omdat beide wijzen van het verzamelen en toetsen van signalen hun voordelen hebben, merken wij het combineren ervan aan als *good practice*.

Gemeenten, het UWV en de SVB hebben aangegeven graag hun succesvolle aanpakken en instrumenten te willen delen. Gemeenten moeten allemaal dezelfde wet uitvoeren en lopen allemaal tegen problemen aan, die ze zelf proberen op te lossen. Naar het oordeel van de onderzoekers is dit niet efficiënt en resulteert het in een veelheid van handhavingsinitiatieven en praktijken. Het is daarom gewenst om kennis op één centrale plek te verzamelen en beschikbaar te stellen.

¹⁷ Dit blijkt onder andere uit de teleurstellende ervaringen van gemeenten met het inhuren van consultants die beloven meer signalen uit het bestand te halen met hun algoritmes voor data-analyses.

Tegelijkertijd is ook uit ons onderzoek gebleken dat organisaties hun ‘mislukkingen’ liever voor zichzelf houden. Als voorbeeld van een dergelijke mislukking werden consultants genoemd die beloven met een IT-tool veel bruikbare signalen uit bestanden te halen, maar daarin jammerlijk falen. In de validatiesessie is betoogd dat het goed zou zijn dergelijke “flops” met elkaar te delen, om collega-handhavers te behoeden voor ondoelmatigheden en teleurstellingen.

Lessen voor de toekomst:

10a voor SZW, het UWV, de SVB en gemeenten: Bevorder het delen van kennis om handhaving te verbeteren en te voorkomen dat organisaties telkens opnieuw het wiel moeten uitvinden. Zorg er daarbij voor dat zowel *good* als *bad practices* gedeeld worden. Benadruk de verschillen tussen organisaties en faciliteer het delen van kennis over deze verschillen, zodat het lerend vermogen wordt vergroot. SZW faciliteert het delen van kennis door een centrale coördinator aan te stellen die alle kennis en inzichten verzamelt en vastlegt.

10b voor gemeenten: Verken de *good practices* en pas deze waar mogelijk toe in de eigen organisatie.

10c voor het UWV en de SVB: Zorg voor kennisuitwisseling over de wijze van monitoren en rapporten over (interne) indicatoren in relatie tot handhaving. Het UWV en de SVB kunnen mogelijk van elkaar leren en bovendien gezamenlijk komen tot een betere en/of andere wijze van monitoren van de (interne) resultaten van het handhavingsbeleid.

3.3.2. *Evalueer de bijdrage van bestaande samenwerkingsverbanden aan de praktijk van de handhaving*

In het kader van het verbeteren van de handhaving bestaan verschillende samenwerkingsverbanden en overlegstructuren, waarvan wij in ons eerste rapport (de ‘foto’) een overzicht hebben gegeven in hoofdstuk 4. Om te zorgen dat deze samenwerkingen een nuttige bijdrage blijven leveren en efficiënt functioneren is het verstandig om ze periodiek te evalueren. Het is immers mogelijk dat de samenwerkingspartners in de loop van de tijd hun prioriteiten anders stellen, andere middelen vinden om hun doelen te bereiken die effectiever werken dan de samenwerking of simpelweg alle toegevoegde waarde uit de samenwerking hebben gehaald en hier minder baat bij hebben. Dit kunnen allemaal redenen zijn waardoor het belang van de samenwerking afneemt.

Van sommige samenwerkingsverbanden, zoals de Landelijke Structuur Interventieteams, zijn in het verleden wel zelfevaluaties uitgevoerd, maar geen onderzoek naar de effectiviteit. Het valt te overwegen dit wel te doen, met name als met de inzet voor de betreffende samenwerking veel inzet (in menskracht, tijd of budget) is gemoeid. Omgekeerd zijn er in de afgelopen vier jaar nieuwe samenwerkingen ontstaan, zoals de overlegstructuur rondom de ministeriële commissie Fraude die in 2013 tot stand kwam tussen diverse DG's binnen de ministeries van SZW en Veiligheid en Justitie en sindsdien in stand is gehouden vanwege de toegevoegde waarde van dat overleg.

Les voor de toekomst 11 voor alle partijen die zich met handhaving in de sociale zekerheid bezighouden: Organiseer met samenwerkingspartners dat samenwerkingsverbanden ten minste eens in de vier jaar worden geëvalueerd. Dit kan door de samenwerkingspartners gebeuren, of, indien de samenwerking van strategisch belang is, door een onafhankelijke externe partij.

A. *Afkortingen en begrippen*

Afkortingen

AKW	Algemene kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
AIO	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
CRvB	Centrale Raad van Beroep
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie
KCHN	Kenniscentrum Handhaving en Naleving
U&H toets	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
PwC	PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
P-wet	Participatiewet
(Wet) SUWI	(Wet) structuur uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenweg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wao	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Woco	Woningbouw coöperatie
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet

Begrippenlijst

- *Bestuurlijke boete*: Onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom die niet door de strafrechter wordt opgelegd, maar door een bestuursorgaan. (5:40 lid 1 AWB).
- *Inlichtingenplicht*: De verplichting van uitkeringsgerechtigden om op verzoek van de uitvoeringsorganisatie of uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op uitkering.
- *Signaal*: Een signaal kan een (anonieme) tip zijn, een vermoeden van niet-naleving van de inlichtingenplicht door een medewerker van de eigen organisatie of van een andere instantie, zoals het inlichtingenbureau.
- *Strafrechtelijke sanctie*: Een door de rechter opgelegde straf.
- *Vordering*: Het recht om de teruggave van een bedrag te eisen.
- *Witte fraude*: Hieronder wordt verstaan het verrichten van arbeid waarover wel belasting en premies zijn betaald maar die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie.
- *Zwarte fraude*: Hieronder wordt verstaan het verrichten van arbeid waarover geen belasting en premies zijn betaald en die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie.

B. Gesignaleerde voorbeelden van een volgens betrokkenen succesvolle aanpak

In het kader van dit onderzoek zijn diverse voorbeelden onder onze aandacht gebracht van werkwijzen die volgens geïnterviewden goed werken in hun organisatie. Hiermee is niet gezegd dat deze werkwijzen effectief zijn in de zin dat ze de naleving van de inlichtingenplicht verbeteren; wél dat medewerkers in de geïnterviewde organisaties deze werkwijzen als nuttig en praktisch goed uitvoerbaar ervaren.

Hieronder geven wij een opsomming van deze werkwijzen, voor de ZBO's en voor de groep van geïnterviewde gemeenten.

- UWV en SVB:
 - Het werken met risicoprofielen/risicoanalyses bij het inzetten van de handhavingscapaciteit voor onderzoek in de aanvraagfase of naar aanleiding van signalen. Op deze wijze wordt gericht bepaald waar capaciteit/inzet op gepleegd wordt.
 - Het stellen van preventie (stimuleren van naleving van de inlichtingenplicht) boven repressie (bestrafing bij niet-naleving. Repressie is veelal intensief en leidt tot een negatief beeld van de uitkeringsorganisatie, aan de voorkant is veel winst te behalen, waarmee voorkomen wordt dat (extra) capaciteit aan de achterkant, ten behoeve van repressie ingezet moet worden.
 - Het uitvoeren van experimenten met wetenschappelijke ondersteuning, zoals het gedragsexperiment waarbij in het kader van de Anw een herinneringsbrief over de inlichtingenplicht is verstuurd en het effect daarvan is onderzocht. Op deze wijze kan het beleid en de effectiviteit ervan beter worden onderbouwd.

- Gemeenten:
 - Het expliciteren van de doelstellingen van het eigen gemeentelijke handhavingsbeleid. Hierdoor is het voor de raad, maar ook voor de uitvoerders duidelijk wat er verwacht wordt en waar aan gewerkt moet worden in het kader van handhaving.
 - Het hanteren van een “slim” online aanvraagformulier, waarin automatische controle op de ingevoerde gegevens plaatsvindt, zodat fouten bij het invullen worden voorkomen (bijvoorbeeld het juiste aantal cijfers in een geboortedatum of BSN-nummer).
 - Het verplicht stellen van telefonisch contact op initiatief van de aanvrager, alvorens een uitkeringsaanvraag in behandeling wordt genomen. Op deze wijze komen enkel de aanvragen binnen van mensen die daadwerkelijk een uitkering willen ontvangen. De beschikbare capaciteit bij gemeenten wordt hiermee efficiënter ingezet.
 - Het voeren van minimaal één persoonlijk gesprek in het kader van het beoordelen van de aanvraag. Persoonlijk contact wordt door de uitkeringsgerechtigde als positief ervaren, daarnaast kan beter overgedragen worden wat de rechten en plichten zijn waaraan de uitkeringsgerechtigde zich dient te houden.
 - Het beperken van huisbezoeken in het kader van het beoordelen van aanvragen tot die gevallen waar een concreet signaal over mogelijk niet-naleven van de inlichtingenplicht is ontvangen of er aanleiding voor is op basis van een vooraf vastgesteld risicoprofiel. De capaciteit van gemeenten wordt hiermee efficiënter ingezet, daarnaast voorkomt dit onnodige belasting van de uitkeringsgerechtigde (een huisbezoek kan veel impact hebben).
 - Het informeren over de rechten en plichten van de uitkering via ten minste twee kanalen: één persoonlijk en één op papier, waarbij het papieren kanaal een sterke prikkel moet zijn om het papier ook te lezen, bijvoorbeeld door het te overhandigen in een persoonlijk gesprek, te vragen om het door te lezen en vervolgens of de aanvrager nog vragen heeft over de rechten en plichten en/of dit vast te laten leggen middels de ondertekening van een brief of ‘contract’.

-
- Het aanpassen van communicatie-instrumenten afhankelijk van de specifieke doelgroep waarin een uitkeringsontvanger valt. Communicatie wordt niet altijd begrepen door de doelgroep, maatwerk is daarom noodzakelijk zodat elke doelgroep begrijpt wat er verwacht wordt.
 - Regelmatig persoonlijk contact (minimaal eens per jaar) met uitkeringsontvangers, ook als deze niet in een traject naar werk zitten. Uit onderzoek is gebleken dat persoonlijk contact bijdraagt aan naleving van de regels.
 - Trainen en monitoren op fraudealertheid van de eigen medewerkers. Gemeenten hebben aangegeven dat juist de signalen vanuit de eigen organisatie het meest interessant zijn/een grote 'hitratio' hebben.
 - Het aanstellen van een aparte boeteambtenaar. Gezien de toegenomen complexiteit van wet- en regelgeving, als gevolg van uitspraken door de Centrale Raad van Beroep, is het gewenst dat een onafhankelijk persoon de afweging maakt met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden en de ernst van de overtreding. Op basis van deze afweging kan de hoogte van de boete bepaald worden.
 - Zorgen voor een deugdelijke motivatie bij het opleggen van boetes of andere sancties – hierbij kan het helpen om de bezwarencommissie op voorhand altijd of steekproefsgewijs te laten meekijken.
 - Zorgen dat afdelingen over verschillende fasen in het handhavingsproces aan elkaar (terug)rapporteren, bijvoorbeeld welke signalen bij de intake door een sociaal wijkteam zijn opgevangen die voor de beoordeling van een uitkeringsaanvraag van belang zijn en of een opgelegde boete ook daadwerkelijk geïncasseerd wordt. Dit zorgt voor een beter begrip van wat er gebeurt in de interne handhavingsketen en maakt het gemakkelijker om met collega's af te stemmen/elkaar aan te spreken.

C. Quick scan wetenschappelijke literatuur

Er is een quick scan uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de lopende en afgeronde onderzoeken in Nederland rondom het thema handhaving en naleving (zie tabel C-1). Uit de quick scan is gebleken dat er voornamelijk algemene gedragswetenschappelijke studies zijn verricht op het terrein van handhaving en naleving. De inzichten uit deze studies zijn veelal toegepast en getoetst in het verkeer en bij belastingen. De uitkomsten uit deze studies zijn daardoor niet per definitie overdraagbaar of toepasbaar in andere contexten, zoals de sociale zekerheid.

Specifiek onderzoek op het terrein van handhaving en nalevingsgedrag van socialezekerheidsregelingen is beperkt aanwezig; er is nog relatief weinig bekend over welke interventies echt werken. De afgelopen jaren hebben gemeenten, het UWV en de SVB ervaring en kennis opgedaan over de inzet van interventies; een (totaal) overzicht van en inzicht in de ervaringen, kosten en baten en effectiviteit van deze interventies ontbreekt.

De laatste paar jaar lijkt er wel sprake te zijn van een toename van toegepast onderzoek. Zo verrichten het UWV, de SVB en gemeenten zelf – eventueel ondersteund door wetenschappelijke onderzoeksbureau – onderzoeken naar de effecten van interventies. Het UWV kent bijvoorbeeld al geruime tijd een eigen Kennisprogramma Gemeenten en doet sinds 2016 onderzoek naar inzichten uit de wetenschap en past deze toe bij het ontwikkelen van nieuwe interventies middels de zogenaamde Kennislabs van de VNG.

Naast een *quick scan* heeft ook een uitvraag plaatsgevonden binnen het internationale netwerk van PwC naar innovatieve en beproefde instrumentaria die in andere landen gebruikt worden om de handhaving en naleving van socialezekerheidsregelingen te bevorderen. Uit deze uitvraag zijn geen relevante nieuwe inzichten naar voren gekomen.

Tot slot is ook gekeken naar internationale literatuur over fraude en misbruik in de sociale zekerheid. Ook internationaal is er op dit vlak nog relatief weinig te vinden. In onderstaande tabel zijn de relevante onderzoeken opgenomen.

Lopende onderzoeksprojecten en -initiatieven

Op dit moment lopen er verschillende onderzoeksprojecten en -initiatieven rondom het thema handhaving en naleving – zowel in Nederland als in het buitenland.

Handhaving van onderop

In het onderzoeksproject 'handhaving van onderop' van de Rijksuniversiteit Groningen, dat in de periode tussen 2014 en 2018 loopt, wordt onderzocht wat het effect is van verschillende handhavinginstrumenten vanuit het perspectief van de betrokken burger. Centraal in het onderzoeksprogramma staan de volgende vragen:

“Hoe beïnvloeden verwachtingen en opvattingen van burgers over de uitvoeringsinstanties binnen de sociale zekerheid de instrumenten die handhavers kiezen; wat betekent dit voor het nalevingsniveau; en hoe zou – in dit licht – een model voor ‘effectief handhaven’ eruit kunnen zien?”¹⁸

De uitkomsten van het onderzoeksproject worden gepubliceerd en onder meer via presentaties en factsheets gedeeld met de praktijk.

Behavioural Insights Team

In de UK is een overheidsinstantie ingesteld, het zogenaamde Behavioural Insights Team, dat onderzoek doet naar de mogelijkheid om gedragswetenschappelijke inzichten toe te passen in het beleid en de praktijk. Dit team richt zich op het verspreiden van inzichten en het toepassen van deze inzichten in de praktijk ten behoeve

¹⁸ <http://www.handhavingvanonderop.nl>

van de ontwikkeling van beleid. De onderzoeken richten zich op verschillende disciplines van gezondheid tot sociale zekerheid en omvatten meer dan alleen de thema's handhaving en naleving¹⁹.

Handhaving en gedrag

Vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wordt het programma "Handhaving en gedrag" begeleid. Dit programma is een interdepartementaal samenwerkingsverband tussen de Belastingdienst, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie SZW en het CCV. Het programma richt zich op het ontwikkelen en delen van wetenschappelijke kennis over gedrag in relatie tot regelnaleving. Belangrijke vraagstukken waar naar gekeken wordt zijn²⁰:

- *Hoe werkt straffen, belonen, vertrouwen en rechtvaardigheidsbeleving nu eigenlijk echt?*
- *Wat is de rol en invloed van de sociale omgeving, intermediairs en toezicht?*
- *Hoe spelen procesdesign en de fysieke omgeving in op gedrag (nudges)?*
- *Wat is de relatie tussen de levensloop van een bedrijf of de ontwikkeling van de markt en de naleving?*

Vanuit het programma worden wetenschappelijke onderzoeken verricht, en worden een tweejaarlijks congres handhaving en gedrag en zogenaamde kennistafels²¹ georganiseerd.

Afgeronde onderzoeken

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste uitkomsten van de quick scan weergegeven. Er is gekeken naar onderzoeken in Nederland op het gebied van handhaving, naleving, communicatie met een link/relatie naar sociale zekerheid. De opsomming is niet-limitatief.

Tabel C-1. Uitkomsten quick-scan

Onderzoek	Overzicht van uitkomsten/conclusies
Benda et al. (2014). <i>Het aanspreken van klanten op verplichtingen. Een verkennende studie naar het vermogen van professionals in de sociale zekerheid om klanten aan te spreken op verplichtingen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn weinig barrières voor consulenten om klanten aan te spreken op hun verplichtingen. • Consulenten gaan uit van hun eigen professionaliteit en zijn voldoende fraude-alert, maar pakken niet altijd even stevig door. • Er is veel behoefte aan beleidsvrijheid en maatwerk, omdat de complexe gevallen vaak niet in protocollen te vangen zijn. • Intervisie en leren zijn (daarom) belangrijker dan sturing via beleidsregels.
Brummelkamp et al. (2013). <i>Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De grens tussen wat wel en niet mag kan gemakkelijk worden overschreden waardoor er (onbewust) uitkeringsfraude plaatsvindt. • Oplettendheid van de uitkeringsverstrekkers en de kwaliteit van het contact met de cliënt is essentieel om dit te voorkomen. • Sancties zijn hierbij cruciaal en laten zien dat er grenzen zijn die gerespecteerd moeten worden. • Sancties brengen echter vaak niet uit zichzelf de (potentiële) fraudeur tot andere gedachten of handelingen. Hiervoor is/blijft inzet vanuit de uitkeringsverstrekker gericht op bewustwording essentieel.
De Graaf et al. (2011). <i>Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen, een stated preference-benadering.</i>	<p>Onderzoek naar het oordeel van burgers over de motiverende werking van handhavingsboodschappen op regelnaleving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een afschrikwekkend element in communicatie wordt het meest motiverend gevonden om een kleine wetsovertreding niet langer te begaan. De sanctiekans is hierbij relevant. • Informatie over alleen de boetehoogte wordt niet motiverend gevonden door burgers. • Informatie over de sanctiekans vinden burgers alleen motiverend als die kans realistisch is. • Informatie over de prescriptieve sociale norm en inspelen op de persoonlijke norm motiveert om bepaalde regelovertradingen niet meer te begaan.
Fenger et al. (2013).	<ul style="list-style-type: none"> • Effectieve fraudebestrijding niet alleen een kwestie is van intensief opsporen en streng

¹⁹ <http://www.behaviouralinsights.co.uk>

²⁰ <https://hetccv.nl/onderwerpen/naleving-toezicht-en-handhaving/gedragsonderzoek/>

²¹ Tijdens deze bijeenkomsten wordt, met beleidsmakers en wetenschappers, dieper ingegaan op thema's die de aandacht hebben, maar nog niet rijp zijn voor direct onderzoek.

Onderzoek	Overzicht van uitkomsten/conclusies
<i>Uitkeringsfraude in perspectief</i>	<p>straffen, maar ook van goede dienstverlening, effectieve communicatie en intensieve aandacht voor uitkeringsgerechtigden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitkeringsfraude is in ongeveer de helft van de gevallen een bewuste keuze, voor de andere helft is het een gevolg van nalatigheid, gebrekkig begrip van de regels of een glijdende schaal. Meer inzicht in de aard van en de motivaties achter uitkeringsfraude is gewenst.
Maan et al. (2014). <i>Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vroegtijdig informeren van klanten door gemeenten kan verbeterd worden. • De effectiviteit van het controleren kan verhoogd worden door het gebruik van huisbezoeken aan de poort en de inzet van jaarlijkse hercontroles. Intensief contact met bijstandsgerechtigden is belangrijk. • Gemeenten hebben niet of nauwelijks zicht op de effectiviteit van hun eigen fraudebestrijding.
Ouwerkerk et al. (2009). <i>Streng doch rechtvaardig. Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid.</i>	<p>Enkele conclusies uit het onderzoek zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het geven van een waarschuwing is effectiever voor het bewerkstelligen van toekomstige regelnaleving dan het opleggen van een boete. • Het opleggen van een boete heeft onbedoelde negatieve gevolgen bij de interactie tussen handhaver en gehandhaafde. De negatieve effecten van het geven van een boete blijven namelijk niet beperkt tot regelnaleving, maar strekken zich uit tot andere reacties van de gehandhaafde. Zo ervaart de gehandhaafde meer gevoelens van woede, frustratie en agressie nadat een handhaver een boete geeft in vergelijking tot een waarschuwing. • Het hanteren van een correcte procedure kan een positief effect hebben op intenties tot toekomstige regelnaleving. • Het hanteren van een correcte procedure en een respectvolle bejegening door de handhaver hebben een positief effect op het ervaren van negatieve sociale emoties, de mate van strafacceptatie, de neiging om een klacht in te dienen, percepties van rechtvaardigheid, en de perceptie van desbetreffende autoriteit.
Pligt et al. (2007). <i>Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De inzet van een hybride strategie, van belonen en bestraffen, heeft de voorkeur. Dit omdat zowel belonen als bestraffen voor- en nadelen hebben. • Bij het bepalen van de straf of beloning is het essentieel dat het perspectief van de potentiële overtreder meegewogen wordt bij het bepalen van het type beloning of bestraffing. Hetzelfde geldt voor het perspectief van de regelnalever. • Het is gewenst een onderscheid te maken tussen overtredingen die calculerend tot stand komen en de meer automatische overtredingen. De eerste kunnen veranderd worden door de verhouding tussen de baten en de risico's van de overtreding te wijzigen. De meer automatische overtredingen met een sterk gewoontecomponent vergen meer tijd, moeite en aandacht.
Van Erp (2007). <i>Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Een effectieve communicatiestrategie begint met het definiëren van het gewenste gedrag en een analyse van de attitudes, sociale normen en ideeën over de haalbaarheid van dit gedrag. Daarbij is het zinvol in dit gedrag de drie dimensies van naleving te onderscheiden. • Nalevings- of overtredingsgedrag kent drie dimensies: 1) normatieve dimensie (regels worden nageleefd omdat ze legitiem zijn en passen binnen het normenkader van een persoon), 2) doelrationele dimensie (een afweging van de kosten en baten van overtredingen), en 3) het kennisniveau van de regelgeving en de adequate toepassing daarvan. • Communicatie is respectvol, straalt vertrouwen uit in de bereidheid tot naleving van de doelgroep, en onderstreept de gedeelde belangen van de handhaver en de doelgroep.
Zaal et al. (2013). <i>Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsleden.</i>	<p>In situaties waarin overtreding de norm lijkt, kunnen mensen gemotiveerd worden tot naleving door in te spelen op hun verlangen zich positief van anderen te onderscheiden. Wanneer anderen de regels overtreden loopt het individu namelijk weliswaar weinig risico zich door overtreding negatief van anderen te onderscheiden, maar het heeft ook de mogelijkheid zich door naleving positief van anderen te onderscheiden.</p>

Overzicht van relevante onderzoeken internationaal

<p>Marriott, L. (2013). <i>Justice and the justice system. A comparison of tax evasion and welfare fraud in Australia and New Zealand</i>. Griffith Law Review, 22(2), p. 403.</p>	<p>Onderzoek in twee landen naar de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met belastingontduiking en misbruik van socialezekerheidsregelingen. Uit het onderzoek blijkt dat misbruik van socialezekerheidsregelingen vaker wordt opgespoord en harder wordt bestraft dan belastingontduiking. Een verklaring hiervoor, op basis van wetenschappelijke theorieën, is niet gevonden.</p>
<p>Marston, G., & Walsh, T. (2008). <i>A case of misrepresentation. Social security fraud and the criminal justice system in Australia</i>. Griffith Law Review, 17(1), pp. 285-300.</p>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat, in tegenstelling tot hetgeen vaak in de media naar voren wordt gebracht, dat burgers veelal onbewust en voor relatief kleine bedragen frauderen met socialezekerheidsregelingen. Daarnaast blijkt dat de pakkans bij fraude relatief hoog is en dat burgers in beperkte mate gebruik (kunnen) maken van juridische bijstand.</p>
<p>McKeever, G. (1999). <i>Fighting fraud: An evaluation of the government's social security fraud strategy</i>. Journal of Social Welfare and Family Law, 21:4, 357-371.</p>	<p>Burgers hebben verschillende motieven waarom zij frauderen. Deze motieven zijn tevens bepalend voor de wijze waarop burgers aankijken tegen fraude. Uit het onderzoek blijkt dat de motieven anders zijn dan de veronderstelde motieven van burgers waarop wet- en regelgeving gebaseerd is (namelijk bewuste en 'criminele' fraudeurs). Om fraude in de toekomst te voorkomen, dient daarom ingezet te worden op preventie: het aanpakken van deze onderliggende motieven.</p>
<p>Prenzler, T. (2010). <i>Detecting and preventing welfare fraud</i>. Trends & Issues in crime and justice, no. 418.</p>	<p>Verschillende methoden met betrekking tot preventie en opsporing van misbruik van socialezekerheidsregelingen worden beschreven. De meeste methoden zijn gericht op het opsporen, sanctioneren en beëindigen van het misbruik. Preventieve methoden zijn nog beperkt beschikbaar/onderzocht. Kansrijke preventieve methoden zijn: identiteitsverificatie procedures en promotie en communicatie over regelgeving.</p>